



TESI di DOTTORATO

I servizi pubblici per l'impiego funzionano veramente ?

Il ruolo dell'attore pubblico lombardo nella fase di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

di Giubileo Francesco
Tutor: Emilio Reyneri

Keywords: Welfare occupazionale, Servizi pubblici per l'impiego, Politiche attive del lavoro, Teoria dell'Agente principale e Modello di accreditamento in Lombardia.



Indice

Introduzione.....	7
Capitolo 1. Obiettivo e domanda di ricerca.....	9
1.1 - Domanda di ricerca	9
1.2 - Il disegno di ricerca	11
Capitolo 2. Le politiche del lavoro in Europa	21
2.1 - Le politiche del lavoro in Germania, Italia, Svezia, Regno Unito e Francia.	21
2.2 - Le principali politiche attive e passive del lavoro.....	24
2.3 - Il ruolo dei PES all'interno della Flexicurity	30
2.4 - I Servizi pubblici per l'impiego in Italia, Germania, Regno Unito, Francia e Svezia	34
2.5 - Convergenza e differenze nelle politiche del lavoro	38
Capitolo 3. Il rapporto pubblico o privato	43
3.1 - Il principio di sussidiarietà all'interno delle politiche del lavoro	43
3.2 - La fine del monopolio pubblico e il ruolo crescente delle agenzie private di collocamento.....	45
3.3 - La sussidiarietà orizzontale e la teoria dell'Agente principale	48
3.4 - L'applicazione del Principal-Agent Theory in diversi contesti europei	54
3.5 - I cinque modelli di accreditamento in Italia.....	58
3.6 - I vari strumenti per valutare i SPI e ridurre i costi di Agenzia	62
Capitolo 4. Analisi SPI e politiche attive in Italia	67
4.1 - La normativa di riferimento	67
4.2 - Caratteristiche e Analisi dei Servizi pubblici per l'impiego	69
4.3 - Luci e ombre nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego	76
4.4 - I servizi alle imprese	85
4.5 - Breve rassegna sulla valutazione delle politiche attive in Italia.....	88
Capitolo 5. La ricerca di lavoro	97
2.1 - Come si cerca lavoro in Germania, Francia, Regno Unito, Svezia, Italia e Lombardia.....	97
Capitolo 6. Le fragilità del mercato del lavoro lombardo	113
6.1 - Scenario in un periodo di crisi.....	113

6.2 - Le basse competenze del mercato del lavoro in Lombardia	122
6.3 - La sovraistruzione nel mercato del lavoro in Lombardia.....	124
Capitolo 7. Come assumono le aziende in Lombardia	133
7.1 - Quanti posti disponibili ci sono ?.....	133
Capitolo 8. Trovare lavoro in Lombardia.....	141
8.1 - I canali con cui si trova lavoro in Lombardia e in Italia	141
Capitolo 9. L'analisi di tre SPI lombardi attraverso le fonti amministrative	159
9.1 Standard di processo e indicatori utilizzati.....	159
Capitolo 10. La normativa regionale sulle politiche del lavoro	169
10.1 - Il quadro normativo di riferimento.....	169
10.2 - Le caratteristiche della Legge 22/2006	171
10.3 - Accordo Stato e regione sugli ammortizzatori in deroga.....	175
10.4 - L'azione dotale in Lombardia	178
10.5 - La Dote lavoro, formazione e ammortizzatori sociali.....	181
Capitolo 11. L'azione dotale 2009-2010	189
11.1 - Risorse assegnate e servizi erogati	189
11.2 - Le criticità del modello competitivo	196
Capitolo 12. Modelli diversi di intermediazione	205
12.1 - Asimmetria informativa e valutazione in Lombardia	205
12.2 - Il modello di eccellenza in Europa: il programma IRO in Olanda.....	210
11.3 - Il modello Lombardo: eccellenza o da rivedere ?	219
Riferimenti Bibliografici	223
Appendice.....	237
Approfondimento - <i>Propensity score matching</i> (Capitolo 12).....	237
I buoni propositi della legge 92/2012 (Riforma Fornero)	247

Introduzione

Le modalità in base alle quali potenziali lavoratori e potenziali datori di lavoro vengono in contatto sono solitamente riassunte dagli economisti con una funzione di *matching*, una scatola nera che determina il numero di assunzioni, dato il numero di potenziali lavoratori e di posti di lavoro disponibili.

Come tutti i mercati anche quello del lavoro non è perfetto e la ricerca di un lavoro o manodopera va intesa come un investimento (Mocavini e Paliotta 2003). Infatti, si suppone che *l'informazione*, come qualsiasi altro bene economico, sia una risorsa scarsa il cui uso comporta dei costi.

In altri termini, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro va considerata come un problema di ottimizzazione, che viene risolto attraverso l'utilizzo di diversi metodi di ricerca.

Tra questi metodi è presente anche il ricorso all'attore pubblico che in Lombardia, come in tutta Italia, assume un ruolo residuale rispetto ai contatti informali (parenti, amici, fornitori, colleghi di lavoro) o alla ricerca "spontanea" nel mercato.

In tal senso, i soggetti più deboli e "svantaggiati" nel trovare lavoro sono i principali utenti dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI o PES). Il termine Servizi pubblici per l'impiego comprende una serie di strumenti operativi messi in campo da vari attori, finanziati da risorse pubbliche, con lo scopo di orientare, formare, accompagnare e/o collocare i soggetti alla ricerca di un nuovo lavoro.

Tali servizi sono ritenuti dalla Commissione Europea (2009) fondamentali per realizzare la *Strategia europea per l'occupazione* (SEO) ed è quindi lecito domandarsi, dopo circa due decenni dalla definizione di tale strategia, se si sia realizzata una certa armonizzazione tra vari contesti nazionali delle politiche del lavoro.

Inoltre, nel tentativo di realizzare SPI coerenti con le linee europee, alcuni Paesi hanno da tempo adottato strategie tese ad aprire al mercato l'offerta pubblica dei servizi per l'impiego, ponendosi anche l'obiettivo di renderli più efficienti (Bredgaard e Larsen 2008).

Il ruolo dell'attore privato, per quanto riguarda l'erogazione delle politiche attive e l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, è diventato ormai una componente fondamentale del funzionamento degli stessi servizi pubblici di collocamento dalla fine degli anni '90 in poi.

In realtà, la delega ai privati nel *placement* di alcuni *target* di soggetti per conto dell'attore pubblico è una pratica che risale alla fine degli anni '60 negli Stati Uniti: un esempio-tipo della sua applicazione fu la drastica riduzione dei dipendenti specializzati della Nasa, l'ente spaziale americano, che erano stati impegnati nel "Progetto Apollo"¹.

Invece di licenziarli, si decise di offrire a tutti il servizio di *outplacement*² per consentire loro di riqualificarsi e potersi così ricollocare in altri contesti aziendali (Linfante 2002). Tuttavia, sin dalle prime valutazioni sui servizi pubblici per l'impiego degli anni '90, emerse chiaramente il diffuso fenomeno dell'opportunismo da parte del privato.

Questa tendenza, da parte delle Agenzie private del lavoro (APL), di ottenere un profitto, in contrasto con gli obiettivi di interesse pubblico, è oggetto degli studiosi della *Teoria dell'Agente-principale*, che è diventata la teoria di riferimento per studiare i servizi pubblici per l'impiego.

L'obiettivo della tesi è pertanto quello di definire come sono organizzati oggi i Servizi pubblici per l'impiego in Lombardia ed il loro ruolo nella ricerca e nel collocamento della forza lavoro, quali sono i principali problemi legati alla delega verso i soggetti privati, infine se è possibile comparare tale esperienza con quella di altri Paesi in modo da definire dei modelli di riferimento nel contrasto all'opportunismo dei privati.

¹ Progetto spaziale per portare l'uomo sulla Luna. Dopo l'ultima missione *Apollo XVII* la Nasa decise di chiudere il progetto a causa degli elevatissimi costi.

² L'*outplacement* può essere definito come un pacchetto di servizi e consulenza fornito individualmente o collettivamente da un'agenzia di *outplacement* su richiesta e pagamento di un datore di lavoro, così che i lavoratori possano, con il loro consenso e il più velocemente possibile, trovare un'occupazione con un nuovo datore di lavoro o sviluppare un'attività professionale di tipo autonomo (Ilo1994).

Capitolo 1. Obiettivo e domanda di ricerca

1.1 - Domanda di ricerca

La tesi intende rispondere ad una serie di interrogativi che riguardano il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI o PES) nel mercato del lavoro in Lombardia. Il termine SPI comprende una serie di strumenti operativi, messi in campo da vari attori, finanziati da risorse pubbliche, con lo scopo di orientare, formare, accompagnare e/o collocare i soggetti alla ricerca di un nuovo lavoro.

In particolare, va compreso quali sono gli strumenti operativi degli SPI e l'efficacia delle politiche attive del lavoro realizzate in questi ultimi decenni in Italia, proprio per definire la base sulla quale l'attore lombardo ha successivamente realizzato le proprie riforme.

Tali servizi sono ritenuti dalla Commissione Europea (2009) fondamentali per realizzare la *Strategia europea per l'occupazione* (SEO) ed è quindi lecito domandarsi, dopo circa due decenni dalla definizione di tale strategia, quale ruolo oggi questi servizi ricoprono nelle politiche del lavoro. In tal senso, è possibile (ma va verificato) che si sia realizzata una certa armonizzazione tra vari contesti nazionali, all'interno dei quali è necessario comprendere l'importanza dell'attore privato per quanto riguarda l'erogazione delle politiche attive e l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro.

L'ingresso del privato nell'erogazione dei Servizi pubblici per l'impiego permette di approfondire e studiare la teoria economica dell'*Agente-principale*, che ad oggi è ancora allo stadio iniziale, per quanto riguarda le tematiche sul *welfare* occupazionale.

Il motivo di poca attenzione all'argomento è da attribuire al fatto che questa teoria è diventata rilevante solo dopo la fase di "decentramento amministrativo" e dopo la fine del monopolio pubblico al collocamento, processi avvenuti in Italia a partire dalla metà degli anni novanta ed effettivamente riformati dalle legislazioni regionali solo dopo il 2005.

Comprendere come il legislatore nazionale e regionale hanno inteso l'apertura al mercato dell'attività di intermediazione e, in generale, come hanno riformato le

politiche attive del lavoro, significa comprendere in che modo è stato realizzato il principio di sussidiarietà.

In realtà, la delega all'attore privato rappresenta una tendenza presente in tutti i Paesi oggetto di analisi, pertanto è fondamentale comprendere questa relazione anche in altre esperienze nazionali.

A ciò si aggiunge che, là dove si è realizzato l'accreditamento (il modello di regolazione che definisce i requisiti richiesti all'attore privato per erogare i servizi pubblici per l'impiego), è necessario comprendere quali sono stati i principali interventi che hanno ridotto il rischio di opportunismo (*azzardo morale* o *selezione avversa*) dell'attore privato, definiti proprio dalla teoria dell'Agente principale.

Una volta chiarito quali sono gli attori coinvolti negli SPI, si può introdurre un ulteriore interrogativo, che è legato al ruolo dei Centri per l'impiego nel cercare lavoro. In particolare la letteratura, per quanto riguarda il nostro Paese, attribuisce all'attore pubblico il ruolo residuale rispetto ad altri canali (limitandolo ai soggetti "deboli" del mercato del lavoro), pertanto va verificato se tali considerazioni rappresentano una caratteristica comune ad altri Paesi europei o se invece, rappresentano una peculiarità tutta italiana.

Per quanto riguarda la capacità dell'attore pubblico nel trovare lavoro, l'argomento apre a sua volta tutta una serie di interrogativi. In tal senso, una delle domande centrali di questa tesi è quanto l'attore pubblico lombardo è in grado di collocare rispetto ad altri canali di ricerca.

Date le considerazioni fatte precedentemente, è possibile che questa attività venga realizzata anche dalle Agenzie private, pertanto è fondamentale comprendere in che modo si è realizzato il modello di accreditamento in Lombardia nella fase di intermediazione. Tale delega in Lombardia sarà oggetto di analisi nelle questioni conclusive della tesi di dottorato, dove si tenterà di costruire dei "modelli idealtipici" di accreditamento in chiave comparativa. Inoltre, proprio sulla base del confronto con le altre realtà ed esperienze nazionali si tenterà di vedere se è possibile fornire un giudizio sulla modalità di applicazione del principio di sussidiarietà in Lombardia.

1.2 - Il disegno di ricerca

L'approccio metodologico adottato in questa tesi di dottorato è il *Programme Approach* (Hinrichs 2000; Natali e Rago 2010), ovvero si privilegia lo studio dei singoli programmi di *policy*, in modo da sviluppare un'analisi puntuale dell'oggetto di studio che sia in grado di realizzare analisi comparative dei singoli programmi tra diverse realtà territoriale.

In altre parole, studiando le politiche al lavoro e non l'intero *welfare*, sarà possibile confrontare alcuni aspetti del modello Lombardo con quelli di altri Paesi europei. Tuttavia, lo strumento non permette di cogliere i nessi con le diverse politiche sociali e soprattutto vi è l'impossibilità di trasporre ad un più alto livello (quello dei regimi di *welfare*) le generalizzazioni proposte e verificate a livello di programmi.

Per rispondere adeguatamente alle domande di ricerca avanzate nel precedente paragrafo si utilizzeranno diverse fonti (descritte in dettaglio di seguito), che vanno dall'analisi secondaria di articoli o *Report*, all'analisi delle principali fonti statistiche o/e amministrative sull'argomento.

Innanzitutto, le informazioni utilizzate per analizzare il ruolo dei *Servizi pubblici per l'impiego* all'interno delle politiche del lavoro in Italia, Francia, Germania, Svezia e Regno Unito sono un'elaborata sintesi dei *report* prodotti da ItaliaLavoro³, l'agenzia del Ministero del lavoro che dal 2007 al 2010 ha realizzato una serie di *benchmarking* sulle politiche del lavoro in diversi Paesi europei. Questi documenti, non tengono conto degli interventi anti-crisi realizzati in questi ultimi anni. Tuttavia, si è trattato di interventi ai margini dei modelli, volti soprattutto ad allargare l'utenza o le risorse economiche delle politiche del lavoro e non alla loro radicale trasformazione⁴. Mentre per quanto riguarda i dati sulle varie voci di spesa per le politiche attive del lavoro saranno utilizzati i dati OCSE (www.oecd.org).

³ In particolare dai seguenti lavori: Italia Lavoro (2005), *Il Welfare to Work in Italia*; Italia Lavoro (2006), *Scheda paese: Svezia*; Italia Lavoro (2005), *Il Welfare to Work nel Regno Unito*; Italia Lavoro (2008), *Benchmarking sul welfare to work e sui patti di servizio in Europa*; Italia Lavoro, (2009), *Benchmarking sul rapporto pubblico-privato in Europa: l'accreditamento*; Italia Lavoro, (2010), *Benchmarking sui modelli e sulle pratiche di governance nelle politiche del lavoro Germania*; (tutti i documenti sono disponibili su sul <http://www.italialavoro.it>, aggiornato al marzo 2011).

⁴ ILO, 2009, *Public Employment Services Responses to the Global Economic Crisis* (www.ilo.org aggiornato giugno 2011).

In generale, l'espressione *politiche del lavoro*, all'interno di uno sguardo comparato tra contesti nazionali diversi, risulta estremamente complessa da definire. Tuttavia, Eurostat fornisce una serie di criteri metodologici per definire tali politiche, che raggruppano tutte le spese ed incentivi pubblici nel mercato del lavoro volti a favorire gruppi di lavoratori "svantaggiati" o in difficoltà occupazionale. Questa classificazione si distingue tra:

- *servizi* (definiti come attività legate all'ausilio nella ricerca del lavoro);
- *misure* (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti che risultano svantaggiati nell'accesso al modo del lavoro);
- *supporto* (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente ad individui, per ragioni legate al mercato del lavoro).

Per poter presentare contemporaneamente una guida sui servizi al lavoro e individuare delle dinamiche di convergenza nelle politiche del lavoro nei Paesi oggetto di analisi, è necessario definire un modello più parsimonioso che raccolga al suo interno i tre criteri sulla base di cinque dimensioni:

1. *spesa complessiva per le politiche del lavoro;*
2. *politiche attive al lavoro (formazione e creazione di lavoro);*
3. *politiche passive al lavoro (sussidi e indennità varie);*
4. *servizi per l'impiego erogati;*
5. *rapporto pubblico-privato (tipo di delega, controllo dell'opportunità da parte dell'attore privato).*

Queste cinque dimensioni saranno ampiamente trattate nei successivi capitoli. Particolare attenzione verrà data alle dimensioni legate al rapporto tra attore pubblico e privato, dove verrà illustrata la teoria economica alla base di questa tesi di dottorato, ovvero la Teoria dell'*Agente principale nelle scienze sociali*, che come sostiene Susan Shapiro (2005) rappresenta in sociologia un campo quasi inesplorato e, se la collochiamo nell'analisi delle politiche attive del lavoro, quasi inesistente. Questo è dovuto soprattutto perché l'accreditamento all'attore privato nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego rappresenta un argomento molto recente che, come

avremo modo di evidenziare, si evolve dalla metà degli anni 90' in poi, soprattutto per quanto riguarda l'Italia.

All'interno di questa teoria, presentando l'analisi secondaria della letteratura internazionale sull'argomento, verranno illustrate le varie prospettive che sono a favore o contrarie all'azione di delega verso l'attore privato.

Riprendendo le considerazioni del primo paragrafo, una volta chiarito cosa sono i Servizi pubblici per l'impiego, gli attori coinvolti nella loro erogazione e la teoria alla base della tesi di dottorato, si può cercare di conoscere il "peso" che i Centri per l'impiego hanno nel cercare e trovare lavoro o nel reclutare forza lavoro rispetto ad altri strumenti di ricerca. Il concetto di *ricerca di lavoro* può essere scomposto in diversi aspetti quali (Nickell *et al.* 1991):

- il tempo trascorso nel reperire le informazioni;
- il numero di domande di lavoro a cui si risponde (*job applications*);
- l'accettazione delle offerte di lavoro.

Inoltre, tale concetto è possibile suddividerlo in varie dimensioni; quelle che saranno oggetto di interesse in questa tesi sono (Reyneri 2011; Paliotta 2004):

1. *la natura dei metodi scelti*, che sono distinti per grado di formalità e di tradizionalismo e sono spesso strumenti molto diversi tra loro. Per questo motivo in letteratura si è cercato di semplificare tale eterogeneità suddividendoli in base alla loro specifica natura: abbiamo così quelli fondati sul *capitale sociale* (fornitori, parenti o amici, colleghi di lavoro), quelli che fanno ricorso a *intermediari specializzati* (dai Centri per l'impiego pubblici, Agenzie di somministrazione, Agenzie di selezione) ed infine quelli che prevedono *l'iniziativa individuale* (Auto-candidature, Banca dati interne, visite ai possibili datori di lavoro, annunci sui giornali o motori di ricerca in internet)⁵.

⁵ In altri termini, si distingue le vie attraverso le quali si cerca lavoro ricorrendo alla classica tripartizione di Polanyi: la regolazione istituzionale/pubblica, quella anonima del mercato e quella comunitaria fondata sulle relazioni personali (Reyneri 2011).

2. *l'estensione*, il cui aspetto concettuale è inteso in senso spaziale; essa implica sia una mobilità territoriale che l'impiego di tutti i canali potenzialmente disponibili⁶.

A queste si aggiunge anche una terza dimensione, che per comodità prende il nome di *periodo della ricerca*, ovvero da quanto tempo si sta cercando lavoro. Mentre gli aspetti che in generale definiscono l'attività di *reclutamento della forza lavoro* sono:

- il numero di offerte di lavoro a cui si risponde;
- la selettività dei diversi profili ricevuti;
- la riduzione del rischio di *selezione avversa* o di *azzardo morale* dei potenziali lavoratori (la verifica delle capacità richieste);
- l'efficacia della ricerca.

In linea teorica, le dimensioni concettuali significative utilizzate nelle fasi di reclutamento e di ricerca di lavoro sono simili. Nella realtà si dispone solo di una vasta letteratura e di una quantità di dati sul comportamento dell'offerta di lavoro (Paliotta 2004; Colombo 2006); questo comporta che, per quanto riguarda la fase di reclutamento della forza lavoro è possibile conoscere solo una dimensione: la *natura dei metodi scelti*.

I *database* che verranno utilizzati per l'analisi dell'offerta di lavoro sono i seguenti: Eurostat *Labour Force Survey 2007*, Istat *Indagine continua sulle Forze lavoro 2009* e dati Isfol *Plus 2010* (Riquadro 1.1).

Riquadro 1.1 – Descrizione dati Eurostat e Istat

EUROSTAT - Labour Force Survey (Dati 2007).

La *Labour Force Survey* (EU LFS) è condotta nei 27 Stati membri dell'Unione europea. Gli istituti nazionali di statistica sono responsabili della selezione del campione, della preparazione dei questionari e della loro somministrazione.

Una volta raccolti, i dati vengono trasmessi ad Eurostat (in conformità con lo schema di codifica definito dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro) e rappresentano la principale fonte all'interno dell'Unione Europea per stimare l'occupazione, la disoccupazione e l'inattività economica

⁶ I concetti di estensione ed intensità che potrebbero apparire simili, in realtà non lo sono, perché si possono compiere tante azioni di ricerca di un solo tipo, oppure pochissime di molti tipi.

ISTAT – Indagine continua sulle forze di lavoro (Dati 2009).

Dall'indagine sulle forze di lavoro derivano le stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di lavoro, nonché informazioni sui principali aggregati dell'offerta di lavoro: professione, ramo di attività economica, ore lavorate, formazione, tipologia e durata dei contratti. A differenza dei dati Eurostat, il questionario Istat dedica una intera sezione al ruolo svolto dai Centri per l'impiego nella ricerca del lavoro e alcune domande che riguardano l'utilizzo di internet nella ricerca di lavoro.

ISFOL PLUS - Indagine sulla Ricerca di lavoro in Italia (Dati 2010).

L'indagine ISFOL indaga le modalità di ricerca di lavoro in Italia. Rispetto alle precedenti indagini Eurostat e Istat, questa rappresenta un preziosa fonte di informazioni dedicate solo alla Ricerca del lavoro. Inoltre, è presente tutta una serie di informazioni dettagliate sulla *customer satisfaction* dei soggetti che si sono rivolti ai Centri per l'impiego.

Attraverso l'analisi di queste tre banche dati possiamo conoscere la natura del metodo, l'estensione e la durata della ricerca di lavoro ed ipotizzare, che a seconda del titolo di studio, età e sesso, queste dimensioni assumano valori diversi.

Utilizzando i dati ISFOL è anche possibile fornire tutta una serie di informazioni riguardo a quali canali abbiano, effettivamente, permesso di trovare lavoro. Il *trovare lavoro*, per quanto riguarda le dimensioni appena elencate, può in certi casi presentare dei risultati completamente diversi dal *cercare lavoro*. Inoltre, sempre per quanto riguarda il *trovare lavoro*, è possibile introdurre la dimensione della *durata di ricerca*, definita come il tempo trascorso dall'inizio della ricerca fino all'instaurazione del rapporto di lavoro.

Dal lato della domanda di lavoro, come è stato detto in precedenza, le informazioni disponibili sono poche, così come inesistenti sono gli studi o analisi dedicati ai canali di reclutamento. Per questo motivo le rilevazioni *Excelsior* e *Ril* rappresentano un'inestimabile fonte di informazione (Riquadro 1.2).

Riquadro 1.2 - Sistema informativo Excelsior e RIL

Il *Sistema informativo per l'occupazione e la formazione Excelsior*, è un'indagine che viene svolta annualmente su un campione rappresentativo di 100.000 imprese private. L'elevato numero di interviste e la metodologia adottata nella costruzione del campione consentono di ottenere informazioni statisticamente significative sulla

domanda delle imprese e sulle caratteristiche (età, livello di istruzione, qualifica, esperienza, difficoltà di reperimento, ecc.) delle figure professionali richieste fino al dettaglio provinciale. Il campo di osservazione delle rilevazioni *Excelsior* è rappresentato da tutte le imprese private con almeno un dipendente iscritte al *Registro delle Imprese delle Camere di Commercio*; restano quindi esclusi tutto il settore pubblico (pubblica amministrazione, sanità, istruzione e università) e le organizzazioni associative.

Accanto alla variabile chiave, ovvero al canale di reclutamento utilizzato per trovare forza lavoro, dall'analisi secondaria dei dati *Excelsior* sarà possibile fornire ulteriori informazioni, quali: le caratteristiche delle imprese che assumono, i motivi per i quali assumono, i titoli di studio e le figure professionali richieste.

La *Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro* (RIL) studia il comportamento delle imprese nell'utilizzo del lavoro, le caratteristiche della domanda di lavoro e il rapporto delle imprese con gli agenti di intermediazione di lavoro, sia pubblici che privati. La rilevazione è di tipo campionario e coinvolge circa 22 mila imprese in Italia, rappresentative delle società di persone e di capitali attive nei settori privati extra - agricoli. Tra le principali caratteristiche dell'indagine: la tecnica di rilevazione è di tipo CATI (Computer-assisted telephone interviewing); la strategia campionaria ha previsto un campionamento stratificato con estrazione a probabilità variabili in proporzione alla dimensione d'impresa.

Le analisi ricavate verranno affiancate al tema centrale della tesi di dottorato, ovvero il funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego in Lombardia e in che modo viene realizzata la fase di intermediazione, all'interno del cosiddetto "sistema misto", in riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale.

La Regione Lombardia, avendo recepito in un determinato modo i criteri di "accreditamento" dell'attore privato nell'erogazione dei servizi pubblici, come si avrà modo di vedere, rappresenta nel contesto nazionale una vera e propria eccezione. Tuttavia, prima di affrontare il tema dei Servizi pubblici per l'impiego della Lombardia, è necessario evidenziare in che modo si intende conoscere la capacità di collocare i disoccupati da parte dell'attore lombardo.

Accanto alle fonti ufficiali come ISTAT e ISFOL, tale informazione è possibile ricavarla dall'analisi delle fonti amministrative e dalle attività svolte dai Centri per l'impiego (Riquadro 1.3). Questo dato rappresenta un interessante modo di studiare le *performance* dell'attore pubblico, ma ad oggi risulta certamente essere non privo di errori.

Riquadro 1.3 *L'analisi delle fonti amministrative per lo studio del mercato del lavoro*

L'obiettivo principale dell'analisi delle *fonti amministrative* è quello di ricavare informazioni riguardanti le dinamiche del mercato del lavoro e dei Servizi al lavoro. Tali fonti sono ottenute dall'elaborazione dei dati flusso derivanti dalle comunicazioni obbligatorie effettuate dalle aziende e dai database *Sintesi* e *Laborlab* dei Servizi al lavoro della Regione Lombardia.

Le principali informazioni disponibili sul lavoratore sono relative ad ogni singola esperienza e contengono tra l'altro la data relativa all'avviamento, alla proroga, alla trasformazione, alla cessazione del rapporto di lavoro, il tipo di contratto, il settore e la qualifica del lavoratore, nonché le informazioni relative all'azienda che ha effettuato le comunicazioni.

I dati a disposizione, una volta costruita un'opportuna serie storica degli stessi consentono di tracciare, per l'intero periodo di osservazione, la storia della persona (successione di eventi descritti per tipologia, numero e durata di ogni singolo contratto), associando a ciascun periodo dati di stato (qualifica, titolo di studio, settore lavorativo, ecc.).

Mentre per quanto riguarda la base dati dei Servizi pubblici per l'impiego, questa, ad eccezione della registrazione delle *Dichiarazione di disponibilità al lavoro*, dipende esclusivamente dalla modalità organizzativa e gestionale provinciale nell'attuare i programmi regionali. Tuttavia, ogni SPI raccoglie informazioni dettagliate sulle proprie attività, tra queste anche quelle inerenti all'attività di intermediazione.

Tali informazioni sono disponibili dal 2004 e rientrano nei contratti oggetto di analisi quasi tutte le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro (*Art.9 Bis. Comma 2, D.L. 1/Ottobre 1996, n.510*), compresi i tirocini di formazione e orientamento e ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilati.

L'unione degli archivi amministrativi lascia scoperti due ambiti: le esperienze lavorative extra Lombardia e le attività che non richiedono una comunicazione obbligatoria né l'iscrizione al Registro Imprese, ovvero le esperienze di praticantato professionale (legato all'accesso agli ordini professionali) e le attività autonome non di tipo imprenditoriale.

Infatti, le informazioni derivanti dalle Comunicazioni Obbligatorie e dai database *SINTESI* e *Laborlab*, rappresentano dei veri e propri censimenti sui rapporti di lavoro e sulle attività realizzate dai Centri, in grado di realizzare l'*Indice di Outcome* o di *Esito del collocamento pubblico*.

$$\text{Indice di Outcome} = \frac{\text{Collocamenti realizzati}}{\text{Instaurazione di rapporti di lavoro (escluse Proroghe o Trasformazioni)}} * 100$$

Tuttavia, l'instaurazione dei rapporti di lavoro (i cosiddetti *Avviamenti*) non permette una reale ed efficace lettura, a causa della presenza di un numero rilevante di contratti "atipici", che all'interno di un determinato periodo sono reiterati molte volte (come il lavoro a intermittenza), nonostante sia il lavoratore che il datore di lavoro siano gli stessi.

A ciò si aggiunge che alcune attività realizzate nei Centri per l'impiego, pur contribuendo in maniera decisiva al collocamento di chi cerca lavoro, non sono registrate e non risultano tra i collocamenti realizzati.

Pertanto, tale indice fornirà una risposta approssimativa all'interrogativo e solo per quanto riguarda i Servizi pubblici per l'impiego delle province di Milano, Varese e Monza-Brianza, che tuttavia da sole rappresentano il 70 per cento di tutti gli Avviamenti realizzati in Regione Lombardia.

A questo punto l'ultimo argomento della tesi, quello più impegnativo, sarà analizzare le principali riforme nel settore delle politiche al lavoro realizzate dalla Regione Lombardia. In tal senso, si intende studiare l'*Azione dotale* (ovvero la definizione data a queste politiche) nel 2009 e 2010, che vede nell'accordo di partenariato pubblico e privato nell'erogazione dei servizi per l'impiego, la principale innovazione. L'analisi di tale azione verrà realizzata attraverso lo studio di diversi indicatori, quali:

- *gli strumenti introdotti*, ovvero la Dote Lavoro, la Dote Formazione e la Dote Lavoro Ammortizzatori sociali (per ognuno di questi si evidenzieranno gli obiettivi, i criteri di "eleggibilità" dei beneficiari e infine i servizi offerti);
- *profilo degli enti accreditati* (in modo da conoscere in che modo si è realizzato il modello competitivo tra attore pubblico e privato);
- *i tipi di servizi a cui l'attore privato si è accreditato*;
- *profili effettivi dei beneficiari dei programmi* (si confronterà le caratteristiche socio-anagrafiche dei beneficiari dell'azione dotale con quelle di un potenziale gruppo di confronto basato su una equa distribuzione delle Doti in proporzione alla popolazione di riferimento).

Attraverso l'analisi di questi indicatori sarà possibile definire come è stato realizzato il modello di accreditamento della Regione Lombardia. Infine, tale modello, all'interno de *Programme Approach*, verrà comparato con quello di altri Paesi europei.

In particolare, verrà presentato il modello olandese di "accreditamento" e proprio il confronto con altre esperienze nazionali permetterà di costruire dei modelli "idealtipici" di delega all'attore privato in grado di conoscere se l'applicazione del principio di sussidiarietà in Lombardia rappresenti una soluzione da "replicare" oppure da "rivedere", questo sulla base di tre dimensioni, quali:

- il ruolo dell'attore pubblico nel rapporto con il privato;
- le criticità di ogni modello;
- la capacità di ridurre l'opportunismo dell'attore privato.

Capitolo 2. Le politiche del lavoro in Europa

2.1 - Le politiche del lavoro in Germania, Italia, Svezia, Regno Unito e Francia.

Uno dei principali obiettivi della *Strategia Europea per l'occupazione* (SEO) è quello di "armonizzare" le politiche del lavoro nei vari Paesi membri, in modo da creare una quantità e qualità maggiore di posti di lavoro (*more and better jobs*)⁷.

Il modello di riferimento per attuare questa strategia è quello della *Flexicurity*. Tale espressione, "iperinflazionata" nelle sue varie declinazioni costituisce, secondo la Commissione Europea, il modello di politiche sociali da seguire (Commissione Europea 2009).

I tratti distintivi che configurano la *Flexicurity* sono riassunti nel cosiddetto "triangolo d'oro", un particolare assetto istituzionale rappresentato da (Madsen 2002; Anastasia *et al.* 2009):

1. *un mercato del lavoro flessibile*, nell'organizzazione e nelle relazioni di lavoro, anche in tema di licenziamenti non discriminatori, seppur con vincoli di adeguato preavviso e di sostanziose indennità di licenziamento;
2. *un welfare generoso*, un sistema di sicurezza sociale universale, che comprende anche Reddito minimo di base in larga parte condizionato alla prova dei mezzi;
3. *politiche attive del lavoro ben sviluppate*, un sistema di sicurezza occupazionale imperniato su politiche del lavoro con obblighi reciproci e sanzioni, e soprattutto su Servizi pubblici per l'impiego (PES) efficienti.

La *Flexicurity* è un sistema di regolazione del mercato del lavoro e di protezione sociale nato a metà degli anni novanta in Olanda (Giubileo 2012b). In particolare, attraverso l'azione della *Fondazione del lavoro* (*Stichting van de Arbeid*, un organismo consultivo bipartito che coinvolge ancora oggi intellettuali, parti sociali e governo), nel 1995 viene presentato un *memorandum* su "Flessibilità e sicurezza" (Wilthagen 1998). Tale modello è stato fondamentale per rompere un sistema di relazioni industriali ritenuto troppo rigido e sbilanciato a favore dei lavoratori (Amoroso 2006).

⁷ Per una sintesi degli obiettivi di Europa 2020, si veda www.epp.eurostat.ec.europa.eu (aggiornato a marzo 2011).

Indipendentemente dalle ragioni, o dai torti nell'indebolire le norme di protezione dell'occupazione in quel paese, il tema è stato ripreso, generalizzandone la validità per tutti i Paesi dall'Unione Europea⁸, per raggiungere gli impossibili obiettivi della *Strategia di Lisbona 2010* per l'occupazione. Tuttavia, la nuova strategia comunitaria chiamata *Flexicurity 2020* non è collegata alla legge Olandese che è una rappresentazione tutto sommato circoscritta del concetto e ben si colloca nel *polder model* del miracolo olandese, il quale ha fatto della flessibilità dell'orario di lavoro e nell'utilizzo diffuso del *part-time* un pilastro della convergenza fra flessibilità e sicurezza occupazionale (Visser e Hemerijck 1997).

In effetti, nel dibattito internazionale, malgrado questa "primogenitura", il termine *Flexicurity* è stato progressivamente associato a un altro modello nazionale, che forse si presta meglio ad essere utilizzato come riferimento più generale per il disegno di un sistema complessivo di politiche occupazionali e del lavoro: il modello danese (Pedersini 2008).

Il modello danese del mercato del lavoro ha oggi una forma ibrida e richiama il concetto di "cittadinanza sociale" immaginato da Marshall (1976), poiché è tuttora fortemente strutturato sulle forme del *welfare* socialdemocratico scandinavo, ma al suo interno sono presenti anche riformulazioni e cambiamenti di gestione dell'economia e del mercato del lavoro simili al *welfare* liberale anglosassone (Madsen 1998; Esping Andersen 2001; Andersen e Svarer 2007; Barth e Moene 2008).

Componente centrale del "modello danese" è l'aiuto che il settore pubblico, tramite i Servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del lavoro, deve offrire ai lavoratori in difficoltà per un loro reinserimento nel mondo della produzione.

Questo capitolo intende indicare quale modello di politica del lavoro (LMP) è oggi presente in Italia, Germania, Svezia, Francia e Regno Unito. In particolare, si intende osservare, se dopo le riforme strutturali, avvenute tra il 1993 e 2008, che hanno coinvolto i Servizi pubblici per l'impiego di questi cinque Paesi, è possibile parlare di un modello condiviso, oppure se siamo ancora davanti a modelli differenti, come quelli presentati da Esping Andersen (1990) nella *teoria dei regimi di welfare*.

⁸ EU, *Partnership for a New Organisation of Work*. Commission's Green paper from 1997, Bruxelles.

La prima dimensione, forse la più rilevante, per capire se effettivamente la tendenza è quella di un modello condiviso è quella che riguarda la spesa dedicata alle politiche del lavoro.

Tali politiche, riprendendo le considerazioni sulla *Flexicurity*, sono costituite prevalentemente da tre voci: politiche attive (all'interno delle quali si trovano i servizi erogati dai Centri per l'impiego, la formazione, gli incentivi e i supporti per agevolare l'occupazione) le politiche passive (sostegno al reddito, indennità di disoccupazione e prepensionamento) e infine i servizi per l'impiego (Tab. 2.1).

Tab. 2.1 - Spesa per le politiche del lavoro nel 2009

	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
Amministrazione degli SPI (% di PIL)	0,11	0,37	0,29	0,26	0,46
Collocamento e servizi connessi(% di PIL)	0,00	0,19	0,33	0,25	0,34
<i>Politiche attive</i>					
Spesa (% di PIL)	0,44	1,00	0,33	0,98	1,13
di cui:					
Formazione	32,65	49,30	40,00	43,90	5,88
Incentivi all'occupazione	30,61	15,49	20,00	12,20	36,27
Incentivi al reclutamento	30,61	15,49	20,00	12,20	36,27
Supporto all'occupazione	0,00	1,41	20,00	8,54	20,59
Creazione di occupazione diretta	2,04	8,45	0,00	18,29	0,00
Incentivi per l'auto-imprenditorialità	4,08	9,86	0,00	4,88	0,98
Totale	100	100	100	100	100
Numero beneficiari (% sulla forza lavoro)	5,41	3,68	0,22	5,27	2,95
<i>Politiche passive</i>					
Spesa (% di PIL)	1,39	1,52	0,33	1,42	0,72
di cui:					
Sostegno al Reddito	56,39	54,24	76,74	49,82	62,61
disoccupazione per assicurati	39,21	26,57	11,63	44,48	33,04
disoccupazione di base	0,00	16,97	11,63	4,98	4,35
prepensionamento	4,41	2,21	0,00	0,71	0,00
Totale	100	100	100	100	100
Numero beneficiari (% sulla forza lavoro)	6,68	10,5	5,05	8,42	5,16
PIL (miliardi di dollari)	2.121	3.298	2.171	2.624	404

Fonte: Elaborazioni dati OECD 2009 (www.stats.oecd.org) ed Eurostat 2009 (ec.europa.eu/Eurostat).

L'Italia rappresenta il paese con il più basso rapporto tra politiche attive e passive ed è anche il paese che spende meno nell'amministrazione dei Centri per l'impiego. Dall'altro lato, per tutte queste voci, la Germania spende quasi 80 miliardi di euro ed è in grado di offrire una gamma di politiche del lavoro "imparagonabili" a quelle presenti in Italia. Anche la Francia investe ingenti quantità di soldi, quasi 60 miliardi di euro sostanzialmente il doppio di quanto si spende nel nostro paese e le risorse sono dedicate soprattutto alle politiche passive che rappresenta in quasi tutti i Paesi la voce più onerosa in termini di spesa; l'unica eccezione è il Regno Unito, non solo perché in percentuale rispetto al Pil è il paese che spende meno, ma è anche quello che spende le stesse risorse per le politiche attive, passive e per i servizi connessi al collocamento.

In generale, in quasi tutti i Paesi, ad eccezione della Svezia, per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, lo strumento più utilizzato è la *Formazione professionale di II livello* (ovvero la formazione *on the job* per i disoccupati), mentre per quanto riguarda le politiche passive, si spende molto nel supporto al reddito e nelle indennità di disoccupazione che necessitano di un periodo minimo di contribuzione (modello assicurativo).

2.2 - Le principali politiche attive e passive del lavoro

In questo paragrafo verranno descritte nel dettaglio due dimensioni che sono strettamente collegate ai Servizi pubblici per l'impiego nei Paesi oggetto di analisi, ovvero le politiche attive e passive del lavoro. Tali strumenti rappresentano spesso l'elemento più importante per il successo o meno dei Servizi pubblici per l'impiego nella fase di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (Kluve *et al.* 2007).

Tuttavia, entrambe le dimensioni sono molto complesse da definire in chiave comparativa per due fattori, quali:

- alcuni strumenti integrano "misure" e "supporti" attivi e passivi contemporaneamente,
- il numero, la durata e il tipo di intervento sono significativamente diversi a seconda del paese preso in considerazione.

Entrambi i fattori rendono quasi impossibile una precisa distinzione ed è per questo che si utilizza spesso il termine generale di “politiche del lavoro” . Infatti, una delle politiche del lavoro più interessanti è la “Garanzia di sviluppo e di un posto di lavoro” (*Jobb-och utvecklingsgarantin*), introdotto in Svezia nel 2007 con l’obiettivo di inserire i disoccupati di lunga durata in un’occupazione regolare nel più breve tempo possibile; in caso questo non avvenga, il soggetto viene destinato ad un lavoro di pubblica utilità, a tempo indeterminato (Riquadro 2.1).

Riquadro 2.1 – Formazione e incentivi all’assunzione (Politiche attive).		
Regno Unito	<p><i>Working tax credit</i> (compensazione pagata ai datori di lavoro per lavoratori a basso reddito).</p> <p><i>National traineeship</i> (formazione professionale).</p> <p><i>New deal for Partner</i> (formazione e consulenza per i <i>partner</i> dei beneficiari di sussidi).</p>	<p><i>Work experience, sandwich and vacation placements</i> (tipi di tirocinee professionale).</p> <p><i>Work focused training</i> (tirocinee formativo).</p> <p><i>New deal for Skills</i> (incentivi per migliorare le competenze)</p>
Germania	<p><i>Incentivi e voucher per formazione professionale.</i></p> <p><i>job Rotation</i> (sostituzione lavoratore per motivi di formazione professionale).</p> <p><i>Sovvenzioni alle aziende per l’inserimento dei lavoratori.</i></p> <p><i>Salvaguardia della retribuzione dei lavoratori anziani</i> (accettano un nuovo impiego o evitano di perdere quello vecchio).</p> <p><i>Gestione del part-time di vecchiaia.</i></p>	<p><i>Mini o Midi Job</i> (esonero contributi per lavori con stipendi bassi).</p> <p><i>Sussidi di integrazione</i> (assunzione persone con difficoltà di impiego).</p> <p><i>Capitale per il lavoro</i> (fondo perduto per assunzione).</p> <p><i>Sussidio di reclutamento per nuove attività</i></p> <p><i>Ich-AG o Ditte individuali</i> (sussidio per la creazione di una ditta individuale).</p>
Francia	<p><i>Voucher per il lavoro domestico</i> (contratti con ridotto carico fiscale).</p> <p><i>Contratti di Solidarietà.</i></p> <p><i>Contratto di Avviamento</i> (esonero per due anni contributi sociali).</p> <p><i>Contratto giovane in impresa.</i></p>	<p><i>Apprendistato.</i></p> <p><i>Droit Individuel de Formation</i> (attività formativa per almeno 20 ore all’anno).</p> <p><i>Contrat de orientation</i> (formazione professionale).</p>
Italia	<p><i>Politiche di prevenzione e lotta alla disoccupazione strutturale</i> (formazione per i disoccupati di lunga durata).</p> <p><i>Tirocinio formativo e di orientamento presso uffici pubblici.</i></p> <p><i>Contratto di inserimento</i> (incentivi alle imprese per inserimento di alcune categorie di soggetti).</p> <p><i>Mobilità ordinaria, lunga e anticipata</i> (incentivi alle imprese per inserimento disoc. iscritto alla lista).</p>	<p><i>Apprendistato.</i></p> <p><i>Contratto part-time per lavoratori anziani.</i></p> <p><i>Incentivi di ricollocamento</i> (ricollocamento di lavoratori disoccupati tramite incentivi alle Agenzie del lavoro).</p> <p><i>Portabilità disoccupazione</i> (incentivo alle imprese pari all’indennità spettante al lavoratore edile).</p> <p>A queste misure vanno aggiunti strumenti proposti dalle singole Regioni.</p>

Svezia	<i>Work Experience Program</i> (formazione professionale). <i>Employment Training</i> (formazione che promuove la mobilità occupazionale). <i>Nuovo avvio nel lavoro</i> (esenzioni contributi sociali). <i>Jobb- och utvecklingsgarantin</i> (lavoro di pubblica utilità, a tempo indeterminato). <i>Incentivi alle assunzioni.</i>	<i>Jobbgaranti för ungdomar</i> (formazione e tirocinio per un periodo massimo di 15 mesi). <i>Arbetspraktik</i> (tirocinio presso enti pubblici). <i>Support for entrepreneurial start-up e Start-Up Grants</i> (sostegno all'avvio di un'attività imprenditoriale). <i>Career Break</i> (pausa dalla carriera lavorativa e sostituzione).
--------	--	--

Fonte: Elaborazione dati Italia lavoro (2005a; 2005b; 2006; 2008; 2009; 2010); Finn (2009); Ciarini (2007b).

In altri termini, lo strumento parte come politica attiva, sviluppa programmi di inserimento (anche con accordi di partenariato con l'attore privato) e infine, in caso di esito negativo, si trasforma in un *mix* tra sostegno al reddito e creazione diretta da parte dell'attore pubblico di lavoro. Un intervento del genere modifica in maniera sostanziale il mercato del lavoro svedese, riducendo o cancellando il tasso di disoccupazione di lunga durata (Tab.2.2).

Tab. 2.2 - Tasso di disoccupazione (anno 2008)

	Uomini	Donne	15-24	Disoccupati		Var. % (2000 - 2008)
				di lunga durata	Totale	
Germania	7,3	7,4	9,9	3,8	7,3	-1,3
Italia	6,8	5,5	21,3	3,1	6,8	-17,9
Francia	7,8	7,3	19,1	2,9	7,8	-6,9
Svezia	6,2	5,9	20	0,8	6,2	5,2
Regno Unito	5,6	6,1	15	1,4	5,6	1,8

Fonte: Eurostat (2009), *Labour market statistics*, (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> giugno 2010).

Sempre in Svezia, un secondo tipo di intervento riguarda il sostegno all'avvio di un'attività imprenditoriale. In particolare, il *Support for entrepreneurial start-up e Start-Up Grants*, sono programmi che offrono moduli formativi e soprattutto sostegno economico a tutti i disoccupati che intendano avviare un'attività imprenditoriale. Un analogo strumento è possibile trovarlo in Germania: il programma *Ditte individuali* (Ich-AG) è un sussidio per la creazione di una nuova impresa, erogato per un massimo di tre anni ai disoccupati aventi diritto all'indennità di disoccupazione. Anche in questo caso, si producono effetti nel mercato del lavoro, alterando il numero di lavoratori autonomi.

In realtà, in Germania vi sono molti altri programmi per favorire l’inserimento occupazionale dei disoccupati, come:

- *Job Rotation*, che consiste nel liberare un lavoratore per la formazione professionale, mentre in quello stesso periodo il suo posto di lavoro viene occupato da un lavoratore disoccupato.
- *Mini-job*, per lavori con bassi salari (massimo 400 euro) il lavoratore non paga né tasse né contributi sociali, mentre il datore di lavoro paga contributi dal 5 al 12 per cento.
- *Sussidi di integrazione*, i datori di lavoro possono ricevere compensi per le perdite conseguite in seguito all’assunzione di persone con difficoltà a trovare un impiego.

In Francia, il “Contratto di Solidarietà” (CES) è un contratto molto simile al *Jobb-och utvecklingsgarantin*, con un duplice obiettivo, quello di incoraggiare l’inserimento occupazionale di tutte le persone che trovano particolari difficoltà a reperire un impiego e contemporaneamente avviare attività necessarie a soddisfare bisogni collettivi.

Sempre in Francia, il *Voucher* per il lavoro domestico è una forma di incentivo per una specifica professione e la sua applicazione è molto simile al *Mini-job* tedesco. Infatti, questo contratto mira a ridurre il lavoro nero attraverso la riduzione del carico fiscale per la dichiarazione del lavoro di cura domestica (entro una determinata soglia di reddito). Inoltre, per quanto riguarda il lavoro di cura, sono presenti strumenti di assistenza sociale che producono effetti indiretti sul mercato del lavoro⁹. Infatti, con il programma *Allocation Personnalisée d’Autonomie* (APA), ad esempio, si offre contemporaneamente assistenza al non autosufficiente e una possibile opportunità di lavoro regolare al *caregiver* (Giubileo 2010).

Infine, per i giovani disoccupati francesi, è prevista tutta una serie di programmi legati alla formazione professionale (come il *Droit Individuel de Formation*), al raggiungimento di una qualifica occupazionale (come il *Contrat de*

⁹ Tuttavia, in Francia nella composizione della spesa in politiche attive assume un ruolo rilevante l’alto livello delle azioni volte alla creazione diretta di posti di lavoro con l’intervento dello Stato (*Direct job creation*). Rispetto a quanto fatto da altri Paesi europei, la creazione di posti di lavoro nel quadro dei partenariati locali ha registrato tassi di utilizzo tra i più alti d’Europa (Ciarini 2007a).

professionnalisation) o ad entrambe le cose, come l'*Apprendistato*. Quest'ultimo, insieme alla *Lista di mobilità* e al *Contratto di inserimento*¹⁰ rappresentano gli strumenti di politica attiva più importanti per incentivare la partecipazione al mercato del lavoro in Italia. Tuttavia, sono interventi riservati a *target* precisi di utenza, così come la *Portabilità dell'indennità del disoccupato*, un progetto "sperimentale" che prevedeva incentivi (pari all'indennità spettante al lavoratore) verso quei datori di lavoro che assumono a tempo pieno e indeterminato, i beneficiari di disoccupazione speciale edile.

A questi strumenti si aggiungono, a seconda del contesto, gli incentivi per facilitare la mediazione¹¹, sgravi fiscali, sostegni finanziari per l'auto-imprenditorialità, o piani d'azione individuali per l'accompagnamento del disoccupato al mercato del lavoro (come la *Dote Lavoro* in Regione Lombardia).

Anche in presenza di questa eterogeneità di interventi di politica attiva, la distanza, per quanto riguarda l'offerta degli strumenti proposti e le risorse economiche dedicate, tra l'Italia e gli altri Paesi oggetto di studio è molto alta. Ad eccezione del Regno Unito, dove il criterio di regolazione dominante nel *welfare to work* è la riduzione degli spazi di dipendenza dall'assistenza (Ciarini 2007b; Freud 2007).

In tal senso, la formazione (quasi esclusivamente *on the job*) è stata sempre concepita come un costo più che un investimento, inducendo di conseguenza i datori di lavoro a reperire manodopera specializzata direttamente dal mercato o da altre imprese concorrenti, tendenza che è cambiata solo nell'ultimo decennio, data la difficoltà nel collocare soggetti giovani con bassissime competenze nel mercato del lavoro (Giubileo 2012a).

¹⁰ La legge 92/2012 prevede la cancellazione dei contratti di inserimento e anche delle liste di mobilità,. Rimane in piedi il contratto di Apprendistato, che rappresenta il principale strumento per l'inserimento occupazionale per i giovani disoccupati.

¹¹ Ad esempio gli *Incentivi di ricollocamento*, strumento introdotto in via sperimentale nel 2009 (all'interno del "Pacchetto Sacconi" - Finanziaria 2010), rappresentava sicuramente una notevole innovazione nelle politiche attive e nel rapporto tra attore privato e pubblico. La disposizione aveva la finalità di riconoscere un *bonus* alle *Agenzie per il lavoro* (sia pubbliche che private) solo in caso di successo, e cioè se il lavoratore intermediato è assunto con un contratto di lavoro dipendente. La norma prevedeva, infatti, la concessione di un bonus di 1.200 euro per ogni lavoratore svantaggiato assunto con contratto a tempo indeterminato o a termine di durata non inferiore a due anni, di 800 euro se assunto con un contratto a termine di durata tra uno e due anni e da 2.500 a 5.000 se disabile e assunto con contratto a tempo indeterminato, di inserimento al lavoro o a termine non inferiore a dodici mesi. Tuttavia, lo strumento non è mai partito, in quanto la norma è stata successivamente considerata una forma di "aiuti di stato" per le Agenzie di somministrazione.

Anche per quanto riguarda le politiche passive, l'Italia presenta lacune evidenti nel garantire una protezione di base rispetto al rischio di disoccupazione (Riquadro 2.2).

Riquadro 2.2 – Politiche passive o di supporto al reddito		
Regno Unito	<i>Contribution-based Jobseeker's Allowance</i> (indennità di disoccupazione basata sui contributi versati) <i>Incapacity benefit</i> (sussidio ai soggetti inabili al lavoro basato sui contributi versati)	<i>Income-based Jobseeker's Allowance</i> (indennità di disoccupazione basata sul reddito) <i>Child tax Credit</i> (sostegno al lavoro di cura)
Germania	<i>Cassa integrazione</i> (sospensione temporanea dal lavoro retribuita) <i>Arbeitslosengeld I - II</i> (indennità di disoccupazione basate sui contributi versati) <i>Sozialgeld.</i> (sussidio di base per indigenti o non abili al lavoro)	<i>Indennità per intemperie invernali</i> <i>Indennità per trasferimento di breve periodo</i>
Francia	<i>Indennità di disoccupazione</i> <i>Regime di solidarietà</i> <i>Aiuto al Ritorno all'Occupazione (ARE)</i> <i>Allocation Temporaire d'Attente (ATA)</i> <i>Sussidio temporaneo di attesa"(ATA</i>	<i>Piano statale di prepensionamento</i> <i>Allocation Equivalent Retraite(AER)</i> <i>Reddito Minimo d'Inserimento(RMI)</i> <i>Allocation Personnalisée au Logement (ALP)</i> (sussidi per affitto)
Italia	<i>Cassa integrazione (CIG e CIGS)</i> (sospensione temporanea del lavoro retribuita) <i>Cassa integrazione in deroga</i>	<i>Indennità di disoccupazione</i> <i>Cure balneo-termali</i> (per evitare, ritardare o rimuovere uno stato di invalidità)
Svezia	<i>Indennità di disoccupazione</i> (indennità di disoccupazione basata sui contributi versati)	<i>Sussidio di base</i>

Fonte: Elaborazione dati Italia lavoro (2008; 2010); Finn (2009).

In Svezia con il *Sussidio di base*, nel Regno Unito con *Income-based*, in Germania con il *Sozialgeld* e in Francia con il *Regime di solidarietà*, viene garantita una forma di assistenza di base al disoccupato (comunemente chiamato "*terzo pilastro del modello sociale europeo*"), svincolata dai contributi o dalla professione occupazionale.

In altre parole, in tutti i Paesi oggetto di analisi è presente uno strumento individuale e universale finanziato dalla fiscalità generale all'interno di *regimi di welfare* differenti, ad eccezione dell'Italia, dove gli strumenti sono praticamente gli stessi di quelli osservati da Esping-Andersen (1990) a fine anni 80'.

Il nostro Paese, per quanto riguarda questa dimensione, rispecchia perfettamente il modello corporativo definito dal sociologo danese. Infatti, solo i lavoratori dipendenti possono ricevere, e in molti casi, solo dopo aver versato i contributi necessari, le varie *indennità di disoccupazione*, le *Cure balneo-termali*, oppure la *Cassa integrazione*.

Anche in Germania, sono previste per alcune categorie di lavoratori la *Cassa integrazione* e un *Sistema di assicurazione contro la disoccupazione* basata sui contributi versati, misura che è presente anche in Svezia, Regno Unito e Francia. Quest'ultima, è certamente il Paese più generoso per quanto riguarda le politiche passive, è l'unico che ancora oggi prevede diversi piani di prepensionamento dei lavoratori adulti, interventi che influiscono sulla partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori anziani.

Infine, in tutti i Paesi i supporti economici durante il periodo di non lavoro sono vincolati alle politiche attive in modo da ridurre il più possibile fenomeni di opportunismo. In particolare, nel Regno Unito la mancata disponibilità alla ricerca attiva del lavoro, o il rifiuto a rendersi disponibile all'accettazione dell'impiego proposto, prevedono una serie di sanzioni che si collocano soprattutto sul piano finanziario, con la perdita del sussidio e l'abbassamento del sostegno al reddito (Ciarini 2007b). In particolare, nel Regno Unito, verso coloro che hanno perso il lavoro senza un "motivo ben precisato", la sanzione può variare dal 20% al 40% di riduzione del sussidio per un periodo massimo di 26 settimane (Ibidem).

2.3 - Il ruolo dei PES all'interno della Flexicurity

Secondo la Commissione Europea (2009) i Servizi pubblici per l'impiego sono l'attore principale nell'erogazione delle politiche del lavoro e sempre secondo la Commissione i suoi principali compiti sono:

1. garantire un facile accesso al mercato del lavoro a livello locale, nazionale ed europeo a tutti i disoccupati, i datori di lavoro e le aziende specializzate in selezione del personale. A tal fine, essi forniscono informazioni complete e dettagliate sul mercato del lavoro e una vasta gamma di servizi per l'assistenza nella ricerca di lavoro e nel reclutamento del personale;

2. nel caso le competenze in possesso dell'offerta di lavoro non sono adeguate al profilo cercato dall'impresa, i PES devono offrire i servizi più completi ed efficaci per ridurre questo *skill mismatch*;
3. garantire che nessun lavoratore o disoccupato alla ricerca di un nuovo lavoro sia emarginato per la mancata assistenza nel trovare un'occupazione adeguata.

Per realizzare questi obiettivi i PES si devono trovare al centro di una complessa rete, frutto di una riforma strutturale che permetta il "decentramento amministrativo". In altre parole, si tratta di applicare il principio di sussidiarietà verticale, in tutti i Paesi membri, dando pieni poteri di gestione agli enti locali, mentre a livello centrale rimarrebbero le competenze di programmazione e controllo.

A questo si aggiunge uno sviluppo di determinate competenze da parte dei dipendenti (ad esempio la conoscenza dei nuovi sistemi informativi, la padronanza della lingua inglese e l'offerta dei servizi per l'impiego più innovativi), in modo da garantire una efficace assistenza individuale, una sorta di *coaching* dei vari *step* che i Servizi pubblici per l'impiego devono garantire. Infine, i PES dovrebbero rappresentare un fornitore avanzato di informazioni, un "centro nevralgico" dove decisori politici, aziende, lavoratori, disoccupati e le parti sociali possono trovare informazioni fondamentali per comprendere il mercato del lavoro locale.

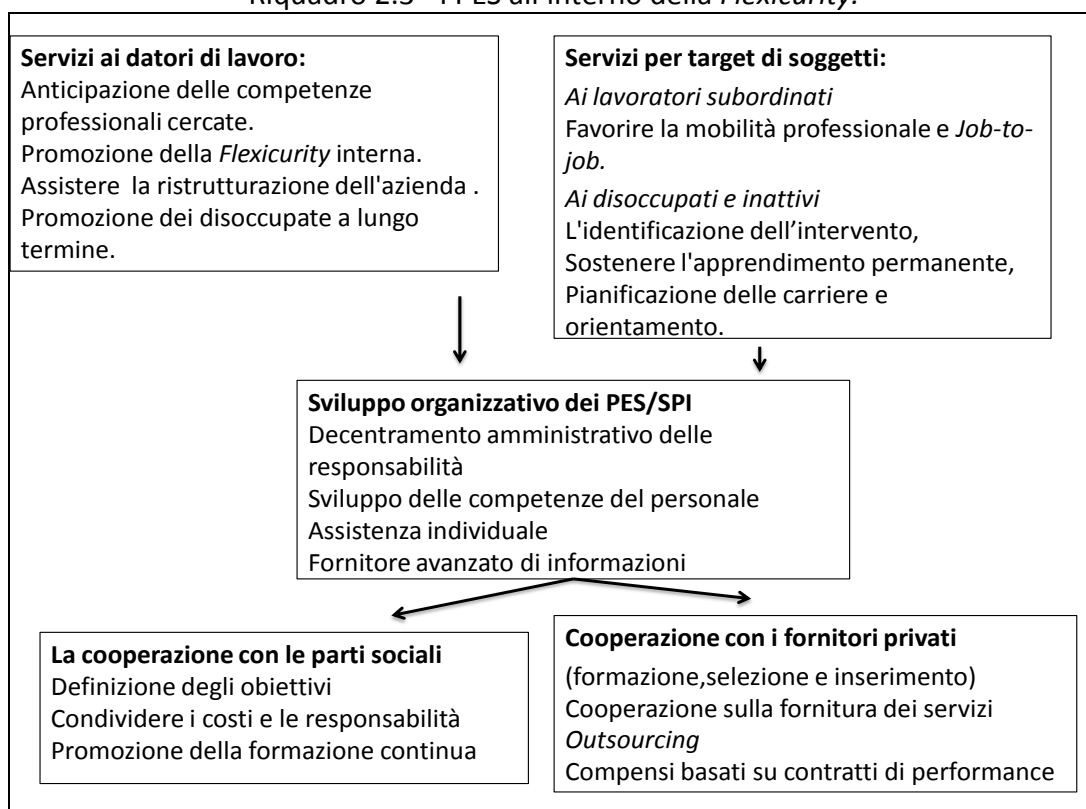
In particolare, verso le parti sociali i PES dovrebbero definire degli obiettivi comuni, condividere le responsabilità verso alcuni progetti di sviluppo economico e infine farsi promotori della formazione continua all'interno delle imprese. Quest'ultima, rappresenta una delle principali priorità della Commissione Europea in modo da scongiurare, tramite un approccio proattivo, il licenziamento di lavoratori adulti nella fase di ristrutturazione aziendale. In altre parole, esattamente come avviene in Germania con la *Job-rotation*, si introduce uno strumento di politica attiva del lavoro prima che il lavoratore perda il proprio posto di lavoro.

All'interno di questa complessa rete non manca il coinvolgimento dell'attore privato nell'erogazione dei servizi per l'impiego, questa rappresenta ormai una caratteristica tipica in quasi tutti i Paesi europei (Freedland *et al* 2007), soprattutto perché, anche la

dove le risorse economiche dedicate alle politiche del lavoro sono ingenti, l'attore pubblico non è in grado di erogare determinati o/e specifici servizi.

In generale, il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego ispirandosi al modello "danese" dovrebbe in pratica realizzarsi come il riquadro seguente (Riq. 2.3).

Riquadro 2.3 - I PES all'interno della *Flexicurity*.



Fonte: Rielaborazione del report: European Commission, *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity*, in *The European Labour Markets VC/2007/0927, March 2009*, Cap. 3. Il documento è disponibile al sito: www.ec.europa.eu (aggiornato a giugno 2012).

In realtà, alla base di questo modello è presente uno specifico approccio *Human capital development* (sviluppo del capitale umano), applicato solo in alcuni Paesi dell'Unione Europea come la Danimarca. Scopo primario di questa strategia di organizzazione dei PES, all'interno del "triangolo d'oro" definito precedentemente, è quello di assistere i beneficiari di sussidi nell'innalzamento delle loro competenze, cosicché il lavoro come prospettiva di breve termine non ha rilevanza (l'intermediazione è uno dei tanti servizi offerti), ma l'attenzione risulta focalizzata su una transizione al lavoro di lunga durata (Emanuele e Marocco 2006).

Tuttavia, per effetto del cosiddetto “carosello dei benefici” e ai pessimi risultati in termini d’impatto occupazionale (Jespersen *et al.* 2008; OCSE 2008), lo stesso modello danese, descritto dall’Unione Europea come modello di riferimento, è stato oggetto di riforma. Infatti, fin dal 2002, con il programma *Più persone al lavoro*, si è ridotto il periodo di assistenza, si è sviluppata maggiore formazione *on the job* e si è investito molto nella fase di controllo e sanzione. In senso critico, alcuni autori, sottolineano l’evoluzione delle politiche attive danesi verso una strategia di “attivazione basata sulla punizione”, che testimonia un profondo slittamento dalla originaria finalità di integrazione sociale, propria del modello di *Flexicurity* (Jorgensen 2009; D’Angelo e Marocco 2010).

Non è un caso che in Europa stia prendendo piede un secondo modello di riferimento già oggi presente nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Tale modello attribuisce alla strategia del *Work first* la principale priorità che devono avere i Servizi pubblici per l’impiego. L’obiettivo di tale strategia è attivare ogni persona in cerca di lavoro tramite un’offerta idonea di formazione e lavoro, al fine di garantire il più veloce reingresso nel mercato del lavoro e la conseguente uscita dallo *status* di fruitore del *welfare* (Struyven e Steurs 2005); poco importa se il rapido reinserimento dei disoccupati produce collocazioni solo nei cosiddetti *Bad jobs* e non affronti minimamente il problema dei *working poor* (Ciarini 2007b; Giubileo 2012a). Pertanto, nel sistema *Work first* la riqualificazione assume un ruolo secondario rispetto alla fase di intermediazione (o meglio al collocamento dei disoccupati), che riveste il ruolo principale e più importante dei servizi erogati dall’attore pubblico.

In altre parole, all’interno del contesto europeo sono presenti due approcci su cosa devono fare i Servizi pubblici per l’impiego: da una parte le linee guida della Commissione Europea suggeriscono l’attuazione dell’approccio *Human capital development*, ritenendo la disoccupazione come conseguenza della scarsa qualificazione e competenza dei soggetti; dall’altra, la *Work first* a cui si ispirano Olanda e Regno Unito considera la disoccupazione come “un problema individuale di scarso incentivo economico” al *make work pay* (Emanuele e Marocco 2006).

La tesi di dottorato si inserisce all'interno del dibattito, ancora in corso, su quali siano le "priorità" dei Servizi pubblici per l'impiego all'interno del mercato del lavoro, anche perché in Italia, la Regione che più si è spinta verso la prospettiva *Work first* è proprio la Lombardia, la quale rappresenta l'eccezione al contesto nazionale, tanto che è più semplice comparare tale esperienza al sistema olandese, rispetto ad altre regioni italiane.

2.4 - I Servizi pubblici per l'impiego in Italia, Germania, Regno Unito, Francia e Svezia

Per conoscere in che modo sono realizzati i Servizi pubblici per l'impiego presenti in questi cinque Paesi è necessario conoscere innanzitutto gli attori coinvolti.

Nel Regno Unito, il *Jobcentre Plus* (Centri per l'impiego) è identificabile nel "braccio operativo"¹² del *Department for Work and Pensions* (DWP) e ha il compito di attuare la strategia governativa. Nella pratica, i *Jobcentre Plus*, gestiscono contemporaneamente il reinserimento dei disoccupati e l'erogazione dei sussidi. Analogamente ai servizi al lavoro anglosassoni, anche le Comunità di lavoro (o *Jobcenter*) in Germania, che rappresentano un ibrido tra Agenzia per il lavoro e Comuni, vanno viste come il braccio operativo dell'*Agenzia Federale del Lavoro* (BA), ente incaricato dal Ministero del *Welfare* (BMAS) nell'implementazione delle politiche del lavoro.

Un altro caso simile, lo possiamo trovare in Francia: il sistema dei servizi per l'impiego riformato più di recente, tra i Paesi oggetto di studio (legge 126/2008), che vede un operatore pubblico unico, chiamato *Pôle Emploi*, nell'erogazione dei servizi e nella somministrazione dei sussidi. Tuttavia, in Francia, per realizzare gli obiettivi ministeriali, esistono delle strutture pubbliche (come i *Cap emploi* o l'istituto APEC), che hanno il compito di affiancare i *Pôle Emploi* nell'erogazione dei servizi al lavoro per specifici *target* di utenza (disabili o disoccupati di lunga durata).

¹² Definizione data dalla Commissione europea, per indicare le strutture dei servizi pubblici per l'impiego direttamente a contatto con l'utente finale.

In Svezia, l'Agencia del lavoro ha sempre rappresentato un modello organizzativo alle dirette dipendenze del Governo. Nelle Contee, che corrispondono alle nostre province, l'organo competente in materia di mercato del lavoro è la *Commissione Provinciale del Lavoro* (LAN). La LAN dirige, coordina e sviluppa le politiche del lavoro a livello territoriale ed è responsabile dei Centri per l'Impiego¹³.

Come in Svezia, anche in Italia le province svolgono un ruolo di primo piano nella gestione dei *Servizi pubblici per l'impiego*. In particolare, nel nostro Paese, l'implementazione degli obiettivi governativi è compito esclusivamente delle Regioni, le quali a loro volta possono delegare tale compito alle province.

A differenza di tutti gli altri Paesi presi in considerazione, gli SPI hanno competenza solo per quanto riguarda le attività di mediazione e ricollocazione, ma non gestiscono l'erogazione dei sussidi (compito che spetta all'*Istituto nazionale di previdenza sociale* o INPS).

In sostanza, in tutti i Paesi è previsto una *struttura organizzativa gerarchica*, dove il governo definisce gli obiettivi e le agenzie territoriali locali gestiscono ed erogano i servizi. In altri termini, l'applicazione tipica del principio di sussidiarietà verticale è stata quella di definire in linea con il concetto di *coordinamento aperto* comunitario (vedi capitolo successivo) degli obiettivi comuni, delegando, con ampi margini di discrezionalità, l'unità locale più prossima al cittadino di realizzare questi obiettivi.

Il nostro paese in questo rapporto rappresenta un caso particolare in quanto, la programmazione non è prerogativa del governo, ma delle regione e secondo l'OCSE (2009) questo modello di decentramento amministrativo ha prodotto una pluralità di attori, spesso non coordinati tra loro nell'erogazione delle politiche attive del lavoro.

Una volta chiarito quali sono gli attori coinvolti è possibile conoscere quali sono i servizi erogati dai PES (Riq.2.4). In generale, questi, seppur all'interno di regimi di *welfare occupazionale* diversi, presentano strumenti operativi molto simili tra loro. Infatti in Francia, Svezia e in quasi tutte le regioni d'Italia per i disoccupati o inoccupati sono previsti¹⁴:

¹³ In realtà, dopo la riforma del 2008 le *Lansarbetsnamnden*, sono state integrate nel *Arbetsformedligen*. I nuovi servizi pubblici per l'impiego svedesi (D'Angelo e Marocco 2010).

¹⁴ A questi, vanno aggiunti i servizi per i soggetti diversamente abili.

- *informazioni e orientamento per l'inserimento professionale;*
- *assistenza nella ricerca di un'occupazione;*
- *iniziative per favorire l'occupazione;*
- *informazioni e orientamento per l'auto-imprenditorialità;*
- *borse lavoro online.*

Anche in Germania e Regno Unito vengono offerti gli stessi tipi di servizi, ma solo dopo una prima fase *Screening* dell'utente. Infatti, a partire dal 2005, le strategie di intervento dei servizi al lavoro tedeschi sono basate su attività di *profiling* degli utenti in cerca di lavoro (questo metodo prende il nome di *4-Phasen-Modell*). Mentre nel Regno Unito viene siglato un piano d'azione individuale chiamato *Jobseeker's Agreement*, dove il *Jobcentre plus*, a seconda della residenza, della salute, dell'età, o della durata della disoccupazione, indirizza l'utente in specifici programmi, quali:

- *Employment Zones*: è un piano di intervento realizzato in specifiche aree caratterizzate da un alto tasso di disoccupazione, dove l'utente viene assistito da consulenti specializzati.
- *Pathways to work*: è un programma obbligatorio per i nuovi richiedenti di *Incapacity benefit* e prevede, oltre all'usuale orientamento e consulenza, anche l'attività di *coaching*.
- *New deal*: è un programma volontario che prevede il sostegno da parte di un *Personal Adviser*, detto *Gateway*. Gli interventi possono consistere in sostegno alla autostima, aiuto nel presentare domande di lavoro e nella ricerca di assistenti per i bambini¹⁵.

¹⁵ In alcuni casi, anche un modesto sostegno finanziario.

Riquadro 2.4 – Numero personale e principali servizi pubblici per l'impiego erogati		
Paese	Servizi pubblici per l'impiego	Principali servizi per l'impiego erogati
Svezia	Numero dipendenti: 10000 Numero uffici: 518 (CPI e Sedi Lernia AB) Disoccupati per addetto: 29	Informazioni e orientamento per l'inserimento professionale; Assistenza nella ricerca di un'occupazione; Iniziative per favorire l'occupazione; Informazioni e orientamento per l'auto-imprenditorialità; Assistenza tramite Call-center; Borsa lavoro (inf. i generali e attività di IDO)
Italia	Numero: 10000 Numero uffici: 538 Disoccupati per addetto: 150	Informazioni e orientamento per l'inserimento professionale; Assistenza nella ricerca di un'occupazione; Iniziative per favorire l'occupazione; Informazioni e orientamento per l'auto-imprenditorialità; Programmazione dei tirocini formativi; Borsa Continua del Lavoro (inf. i generali e attività di IDO)
Francia	Numero dipendenti: 54000 Numero uffici: 2200 (APEC, ASSEDI, C. Emploi, ,PAIO, PLIE, AFPA e M. Emploi) Disoccupati per addetto: 45	Informazioni e orientamento per l'inserimento professionale; Assistenza nella ricerca di un'occupazione; Iniziative per favorire l'occupazione; Informazioni e orientamento per l'auto-imprenditorialità; Inserimento in laboratori formativi; Borsa online dei profili (inf. i generali e attività di IDO)
Germania	Numero dipendenti: 100000 Numero uffici: 660 Disoccupati per addetto: 33	Informazioni e orientamento per l'inserimento professionale; Assistenza nella ricerca di un'occupazione; Misure di assessment individuale e training; Aiuti alla mobilità; Sostegno dell'autoimprenditorialità; Jobbörse (inf. i generali e attività di IDO)
Regno Unito	Numero dipendenti: 67000 Numero uffici: 1012 Disoccupati per addetto: 25	Employment Zones; Pathways to work; New deal; Job center plus online (inf. generali e attività di IDO)

Fonte: Elaborazione dati Landi e Gilli (2009), Italia lavoro (2009) e Ciet (2011).

In particolare, per quanto riguarda il Regno Unito, il programma *New deal*, che presenta caratteristiche simili alla *Dote lavoro* realizzata in Lombardia, va visto come un “pacchetto”, dove all'interno sono presenti politiche attive e passive al lavoro, ma riprendendo le considerazioni fatte in precedenza, il ruolo più importante è dedicato all'inserimento e al sistema premiale nei confronti dell'attore privato (argomento del prossimo capitolo).

2.5 - Convergenza e differenze nelle politiche del lavoro

Uno dei principali obiettivi delle direttive elaborate nel quadro SEO è stata l'armonizzazione delle politiche del lavoro dei vari Paesi membri, che si è articolato attraverso due distinti percorsi:

- il primo ben avviato, ha visto effettuare investimento (attraverso il Fondo sociale europeo) sui Servizi pubblici per l'impiego perché si raggiungessero degli *standard* di efficienza comuni;
- il secondo più lento, che deve ancora realizzarsi in alcuni Paesi (Italia, Regno Unito e in parte Francia), ha richiesto una riforma strutturale delle politiche attive e passive, in linea con le raccomandazioni dell'Unione Europea.

Sul piano pratico, la SEO ha definito un modello di politica per l'occupazione (guardando soprattutto il caso danese) che implicasse delle trasformazioni importanti nelle politiche del lavoro dei vari Paesi membri, in realtà alquanto differenziate (Pizzuti 2010). All'interno dell'eterogeneità dello scenario europeo, molti governi (soprattutto Francia, Regno Unito e Italia) hanno reagito a tali direttive, difendendo gelosamente quelle che erano/sono le loro prerogative in tali campi, ottenendo spesso consenso interno (Pierson e Leibfried 2000; Bertozzi e Bonoli 2002; Porcari 2009).

In generale, riguardo alle dimensioni studiate in questo capitolo, è possibile fornire un quadro sintetico sottolineando come la tendenza di fondo dei vari Paesi sia stata quella di seguire un modello di *Flexicurity* europeo, che può essere metaforicamente immaginato come un lungo viaggio, dove Germania, Svezia e in parte la Francia sono ormai in prossimità dell'arrivo (perché presentano modelli convergenti alle direttive europee), a metà strada si posiziona il Regno Unito (data anche la diversa priorità delle politiche del lavoro) ed infine, con ancora molta strada da percorrere si trova l'Italia (Riquadro 2.5).

Riquadro 2.5 – Sintesi modello di "Flexicurity europeo"					
Paese	Indirizzo	Servizi al lavoro	Pol. Attive offerte	Pol. Passive offerte	Posizione verso Flexicurity 2020
Svezia	Lavoro per tutti	Servizi erogati in tutto il territorio e specifici a seconda di target di utenza ed esigenze territoriali	Ampia offerta formativa e di sostegno all'auto-imprenditorialità. Inoltre sono previsti sostegni per l'inserimento dei disoccupati	Copertura universale per tutti i disoccupati.	In linea con il modello di Flexicurity proposta dall'Unione Europea
Italia	Workfare-locale	Sistema misto tra pubblico e privato e forte eterogeneità territoriale nell'erogazione dei servizi	Ampia offerta formativa e di sostegno per l'inserimento di specifiche categorie di inoccupati o disoccupati	Copertura solo per alcune categorie di lavoratori dipendenti.	Non in linea con il modello di Flexicurity proposta dall'Unione Europea., mancano alcuni interventi di pol. attiva e passiva.
Francia	Welfare solidale	Servizi erogati in tutto il territorio	Ampia offerta formativa e di sostegno all'auto-imprenditorialità. Inoltre sono previsti sostegni per l'inserimento dei disoccupati	Copertura universale per tutti i disoccupati.	In linea con il modello di Flexicurity proposta dall'Unione Europea.
Germania	Fördern-Fordern (Dare-domandare)	Dopo fase di screening, avviene l'erogazione dei servizi specifici a seconda di target di utenza	Ampia offerta formativa e di sostegno all'auto-imprenditorialità. Inoltre sono previsti sostegni per l'inserimento dei disoccupati	Copertura universale per tutti i disoccupati.	In linea con il modello di Flexicurity proposta dall'Unione Europea.
Regno Unito	Welfare to work	Dopo fase di screening, avviene l'erogazione dei servizi specifici a seconda di target di utenza	Sono previsti alcuni programmi formativi.	Copertura universale per tutti i disoccupati.	In linea con il modello di Flexicurity, mancano alcuni interventi di pol. attiva.

Fonte: Nostre elaborazioni.

In realtà, anche nel Regno Unito, all'interno dell'obiettivo del "Lavoro prima di tutto" e di un modello puro di *welfare to work*, si stanno lentamente implementando alcune caratteristiche del modello comunitario, ad esempio politiche attive legate ad una mirata formazione professionale di secondo livello. Mentre Germania e Svezia hanno riadattato le loro politiche del lavoro e oggi hanno un modello di *workfare* in linea con obiettivi comunitari di un "approccio integrato", proponendo modelli (definiti "Dare-domandare" e "Lavoro per tutti") che rappresentano una buona combinazione tra assistenza e attivazione nella ricerca di lavoro.

Anche la Francia, con il suo *Welfare solidale*, sembra ben avviata verso la nuova Strategia dell'Unione Europea, nonostante vi siano ancora programmi, come i piani di prepensionamento, che sono in contrasto con gli obiettivi di aumentare l'occupazione dei lavoratori anziani.

Infine, l'Italia come tutti gli altri Paesi è perfettamente in linea con la strategia europea per quanto riguarda i servizi al lavoro erogati ai disoccupati. Tuttavia, il suo modello di politiche del lavoro, per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, la formazione e gli incentivi all'assunzione dei disoccupati, è estremamente eterogeneo; un modello di *Workfare-locale*, che anche nei casi di eccellenza (ad eccezione delle province autonome di Bolzano e Trento), non è in grado di raggiungere gli *standard* elevati di Svezia e Germania.

In sostanza, la riorganizzazione dei Servizi per l'impiego (finanziati da fonti comunitarie e non dalla fiscalità generale), così come la fine del monopolio pubblico (riforma senza costi per lo Stato) o la deregolamentazione del mercato del lavoro (solo per coloro che iniziano un nuovo lavoro), sono stati tutti interventi facilmente realizzabili e per questo sono tutti obiettivi già raggiunti nella maggioranza dei Paesi appartenenti all'Unione Europea. Mentre riformare gli ammortizzatori sociali in favore delle politiche attive, è una scelta complessa, come sottolineano Natali e Bonoli (2009), la reazione del pubblico ai tagli e guadagni è asimmetrica: sono più sensibili al primo che al secondo. Questo spiega le difficoltà nel far approvare la riforma del sostegno al reddito (Hartz IV) in Germania, oppure perché in Francia esistono ancora i piani di

prepensionamento, o perché in Italia non si converta parte la *Cassa integrazione guadagni* per finanziare strumenti di politica attiva del lavoro.

Capitolo 3. Il rapporto pubblico o privato

3.1 - Il principio di sussidiarietà all'interno delle politiche del lavoro

La definizione del disegno di *policy* in ambito UE si delinea in maniera compiuta con l'inizio del nuovo millennio in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 (Caroleo 2010).

I principi base della *Strategia Europea per l'Occupazione* sono stati definiti a favore di un "approccio integrato" (tra le politiche attive e passive) e il metodo d'intervento è stato quello del "coordinamento aperto" (definizione di obiettivi condivisi).

A partire dal Consiglio di Lisbona, il lavoro della Commissione Europea è stato quello di definire ed approfondire tutti gli aspetti della strategia. Nel documento della Commissione intitolata *Linee di orientamento per le politiche per l'occupazione per il triennio 2005-2008* (Commissione Europea 2005a), vengono poste le basi per un suo rilancio e per ridefinire le priorità di intervento, quali:

1. adattabilità dei lavoratori e delle imprese al fine di anticipare, attivare e assorbire il cambiamento sociale ed economico dovuto ai fenomeni di globalizzazione;
2. investimento in capitale umano per far sì che l'Europa diventi la più avanzata economia basata sulla conoscenza.

Il piano per realizzare tali priorità si basa su una serie di strumenti di *politiche attive del lavoro* (ALMP, *Active Labour Market Policies*). Queste hanno l'obiettivo di aiutare i disoccupati a rientrare nel mercato del lavoro, fornendo loro servizi di *job placement* e/o programmi di formazione professionali finalizzati alla creazione di nuova occupazione.

Bisogna sottolineare a questo punto come la molteplicità degli obiettivi che l'Unione Europea si è posta per arrivare ad un modello sociale europeo, fanno parte di un lungo processo che riconduce alla *New Public Management*.

Agli inizi degli anni Ottanta, dapprima nel mondo anglosassone e poi in tutte le economie industriali più sviluppate, assume visibilità un movimento di opinione e di pratiche orientate a un radicale mutamento di rotta nella gestione della cosa pubblica.

In particolare, si diffonde la convinzione di poter superare i limiti e le arretratezze della pubblica amministrazione, estendendo agli apparati statali molti degli strumenti già sperimentati nel settore privato (Girotti 2005, Fargion 2009).

Una dottrina neoliberale che è alla base del *principio di sussidiarietà*, il quale assegna alla responsabilità dello Stato limitati interventi e confida per il resto nelle iniziative di *self-help* e di mutuo-aiuto. In altri termini, l'intervento pubblico deve essere solo ex-post, ove si verificasse un fallimento dei privati, finalizzato unicamente a potenziare le *chances* di vita degli individui, con un'attenzione tutta particolare per quanti ancora disponevano di una capacità lavorativa (Dahrendorf 1981).

Tale principio è in relazione al concetto di *universalismo selettivo*, emerso come orientamento di fondo della *Commissione Onofri* del 1996 e rappresenta l'applicazione dei criteri di *giustizia sociale* ripresi da John Rawls nel 1972 in *A Theory of Justice*, per il quale è inammissibile una ripartizione diseguale delle libertà fondamentali in nome di un livellamento delle opportunità di accesso alle posizioni sociali o di un miglioramento della situazione materiale dei più sfavoriti. Tuttavia, in casi di scarsità di risorse estrema o fallimenti del mercato, è possibile applicare la concezione generale della giustizia, che esige che sia massimizzato in senso globale il livello minimo dell'indice che riunisce al suo interno i beni sociali primari. In tal senso, si considera un miglioramento definibile *rawlsiano* se il cambiamento dello *status quo* assicura il massimo vantaggio a chi ricopre le posizioni peggiori della società.

La principale innovazione nell'introduzione delle logiche di mercato nei sistemi di *welfare*, consiste nell'incrementare il potere dei cittadini che fruiscono di servizi, considerandoli non più utenti bensì consumatori *liberi di scegliere* le prestazioni e i fornitori che preferiscono, con il diritto di essere pienamente informati e di esprimere le proprie opinioni sui servizi che ricevono (Fargion 2009).

In generale, l'enfasi del *principio di sussidiarietà* è posta sulla libertà di azione dei cittadini e quindi il frutto della convinzione delle *potenzialità* che la società civile possiede quando è lasciata libera di attivarsi costruttivamente (Vittadini 2002; Dotti e Fazzone 2003). In questa visione, lo Stato non è più l'erogatore esclusivo dei servizi, ma

e il garante di un sistema, dove i cittadini sono soggetti pienamente responsabili e protagonisti della vita pubblica (Abelli 2005).

In questo panorama si colloca il *welfare* lombardo, dove al centro del sistema è la libertà di scelta del cittadino, che plasma tutti gli obiettivi delle politiche sociali (Formigoni 2005):

la sussidiarietà del governo lombardo ha voluto significare la scelta di introdurre, il più largamente possibile, la libertà di scelta dell'utente e delle famiglie in tutti i settori, come criterio guida di tutto il sistema dei servizi (p. 24).

Questa libertà di scelta introduce la seconda innovazione al centro delle riforme delle *politiche attive del lavoro* in tutta Europa (ad eccezione dell'Estonia), l'ingresso dell'attore privato nell'erogazione dei servizi al lavoro, ovvero la realizzazione della cosiddetta *sussidiarietà orizzontale*.

In particolare, in Lombardia attraverso la parità tra operatori pubblici e privati, si è cercato di realizzare, nell'intero sistema di *welfare*, l'attuazione di tale principio.

Tuttavia, l'assenza di momenti di cooperazione tra gli operatori pubblici e privati, rimettendosi allo spontaneo funzionamento del mercato che incentivi un modello competitivo (vera eccezione in tutta Europa), pone dei dubbi sul fatto che il sistema lombardo costituisca effettivamente espressione del principio di sussidiarietà orizzontale (argomento approfondito nei prossimi capitoli).

3.2 - La fine dei monopoli pubblici e il ruolo crescente delle agenzie private di collocamento

Tradizionalmente fino all'inizio degli anni 90', nella maggioranza dei Paesi Europei l'attore pubblico era monopolista nella erogazione dei servizi per l'impiego (Freedland *et al.* 2007).

Ad eccezione dell'Estonia, in questi ultimi decenni in tutta Europa sono state realizzate importanti riforme ed oggi i PES operano in un mercato sempre più competitivo che ha prodotto due conseguenze (Berkel e Borghi 2008):

- un calo della capacità dell'attore pubblico di collocare la forza lavoro;

- una generale preoccupazione in tutti i Paesi europei sull'efficacia in termini di riqualificazione e reinserimento dei servizi erogati.

In generale, entrambi gli aspetti hanno prodotto un delega sempre più importante verso l'attore privati nell'erogazione dei servizi oppure ad una riprogettazione dei servizi pubblici, ponendo maggiore attenzione alla domanda di lavoro attraverso accordi di partenariato con agenzie private specializzate (Genova 2008; Breedgard e Larsen 2008).

Su tali aspetti anche la Commissione Europea ha esplicitamente riconosciuto che le forme di cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego e agenzie private di collocamento rappresentano un elemento importante per realizzare efficacemente gli obiettivi di *Flexicurity* (Commissione Europea 2009).

L'argomento chiave promosso da *Eurociett*, l'organizzazione europea delle Agenzie private del lavoro (PRES o APL) è l'incapacità da parte dell'attore pubblico di soddisfare le molteplici richieste ed esigenze dei clienti (imprese e forza lavoro) data la crescente diversità e complessità dell'attuale mercato del lavoro (Ibidem).

In altri termini, le linee guida europee suggeriscono che, i PES devono sempre più assumere un ruolo centrale nella fasi di coordinamento, gestione e controllo nei rapporti con i fornitori privati di servizi specifici, dato che l'attore pubblico è lontano dall'essere un'organizzazione autosufficiente nel fornire una vasta gamma di competenze necessarie per soddisfare le richieste provenienti dal mercato (Ibidem).

A ciò si aggiunge che, tale collaborazione con i *partner* privati, diventa inevitabile se il numero dei disoccupati si gonfia e al tempo stesso le risorse umane sono insufficienti o si esauriscono a causa di decisioni politiche di riduzione del personale in servizio nei Centri per l'impiego.

Tuttavia, proprio la Commissione Europea evidenzia un fattore centrale che riprende le considerazioni conclusive del precedente paragrafo, ovvero che per raggiungere tale obiettivo venga dato risalto ai termini "cooperazione", "integrazione" e "complementarietà", anziché "competizione" o "concorrenza" tra attore pubblico e privato che pur non venendo esclusi non sono mai presi in considerazione.

Inoltre, tale attore non è detto che sia esclusivamente composto dalle Agenzie private di collocamento, infatti le eventuali collaborazioni comprendono anche Enti di formazione, Società di consulenza, Parti Sociali, Organizzazioni di volontariato e/o ONG.

Le potenzialità e i vantaggi che si possono raccogliere nella collaborazioni tra diversi attori nell'erogazione dei Servizi pubblici per l'impiego nascondono anche alcune criticità. Infatti, una delle sfide principali che i PES europei devono affrontare, è quello di trovare il giusto equilibri tra l'erogazione di risposte flessibili e sensibili al mercato del lavoro locale e contemporaneamente garantire ai cittadini, a prescindere dalla loro posizione geografica, economica e/o sociale, l'accesso alla stessa qualità del servizio che essi hanno diritto (Ibidem).

In tal senso, la delega da parte dell'attore pubblico è diventata un mercato importante per molti attori privati e i PES devono trovare metodi che consentono loro di sfruttare i vantaggi derivanti dall'utilizzo di fornitori di servizi specializzati senza incorrere in comportamenti opportunistici. Per questo la "delega" da parte dell'attore pubblico, in relazione alla prestazione offerte del settore privato, è quasi sempre diretta verso particolari gruppi destinatari, prevalentemente i soggetti più svantaggiati (Freud 2007).

Tale criterio di giustizia sociale è alla base di tutti gli accordi tra attore pubblico e privato dei vari stati membri, nonostante la relazione sia stata regolamentata diversamente. Ad esempio, in alcuni Paesi il ruolo dell'attore pubblico è ancora rilevante nella fase di intermediazione all'interno di una struttura tradizionale di *top-down*, mentre in altri è ormai completamente assente.

La presenza o assenza dell'attore pubblico nella fase intermediazione pone la massima attenzione alla valutazione dell'attore privato. In quanto, proprio le prime esperienze di delega realizzate nei Paesi Bassi rappresentano un "caso studio" del rischio di inefficienza dell'accreditamento all'attore privato nell'erogare i servizi pubblici per l'impiego. Infatti, in quel caso l'attore privato si è concentrato soprattutto nell'erogazione della formazione professionale piuttosto che sul collocamento perché

rappresentava un servizio meno difficile da realizzare (ItaliaLavoro 2009; De Koning 2004 e 2009).

In altre parole, nei Paesi dove l'attore privato nei servizi per l'impiego assume un ruolo chiave, il rischio di opportunismo è sempre possibile e in assenza di un sistema "premiante" dell'attività di intermediazione il risultato finale è incerto e spesso non efficiente.

3.3 - La sussidiarietà orizzontale e la teoria dell'Agente principale

Il tema dell'opportunismo da parte dell'attore privato all'interno di un rapporto di cooperazione con l'attore pubblico nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego richiama l'attenzione verso la teoria di riferimento di questa tesi di dottorato.

Riprendendo le considerazioni fatte nelle pagine precedenti, la letteratura internazionale in materia di servizi all'impiego ha evidenziato come la sussidiarietà orizzontale è un *trend* emerso ormai a macchia d'olio all'interno di tutta la comunità europea, dove sono state adottate strategie, più o meno intense, tese ad aprire l'organizzazione dei servizi pubblici all'impiego al mercato. Tuttavia, ciò non ha significato che le attività siano state completamente abdicare al mercato (i servizi continuano infatti a essere finanziati dalla fiscalità generale), ma ha comportato che l'istituzione statale non è più necessariamente anche il fornitore degli stessi servizi, concentrando piuttosto la propria attività sulle fasi di programmazione e monitoraggio (*purchaser/provider split*).

Nella letteratura, per riferirsi a tali sistemi, si parla di "quasi mercati"; essi sarebbero nello specifico il risultato della applicazione della teoria dell'Agente-principale (*Principal-Agent Theory*), la quale si trova secondo Kiser (1999) e Susan Shapiro (2005) rispetto ad altre discipline (come economia e scienze politiche) allo stadio iniziale per quanto riguarda le teorie sociologiche.

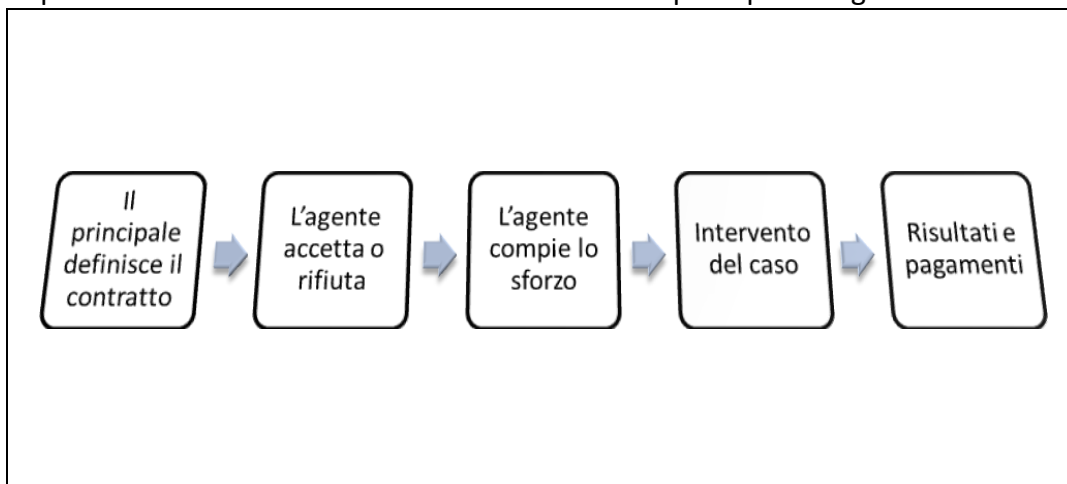
L'approccio *Principale-Agente* consiste in una specifica modalità di erogazione di servizi tramite concorsi o gare d'appalto per l'affidamento all'esterno dei servizi all'impiego, sicché i concorrenti privati (Agenti) subentrano alla istituzione pubblica

(Principale) nella erogazione e il ruolo della stessa si trasforma in quello di, per così dire, controllore dell'accesso degli operatori (*Gateway*).

A ciò si aggiunge che l'intervento diretto delle preesistenti istituzioni statali monopoliste nel mercato resta comunque possibile, ma esse debbono competere, su base paritaria, con gli operatori privati per l'acquisizione dei fondi pubblici, partecipando alle aste competitive promosse dal *Gateway*. Una variante di questo sistema consiste nel spostare permanentemente il preesistente settore pubblico in quello privato, con modifiche nella struttura proprietaria e nei sistemi di finanziamento (come il modello olandese presentato più avanti).

In entrambi i casi si crea un sistema di *voucher* (chiamato anche modello *Shop Around*), che abilitano i clienti a scegliere liberamente tra i differenti fornitori, esattamente come succede nel sistema dotale in Lombardia (il Riquadro 3.1 mostra una schematizzazione del rapporto Principale-Agente).

Riquadro 3.1 – Schematizzazione delle relazioni tra principale e Agente



Fonte: Macho-Stadler e Pèrez-Castillo (2001).

L'approccio *Principale-Agente*, dunque, analizza in modo articolato l'evoluzione del rapporto contrattuale tra agente e principale, nella considerazione della variazione di alcuni parametri fondamentali della relazione.

In particolare, se entrambe le parti (principali ed agenti) coinvolte nella relazione contrattuale mirano alla massimizzazione della loro funzione di utilità, esistono buoni motivi per credere che non sempre l'agente agirà al fine di conseguire il migliore interesse per il principale (Jensen e Meckling 1976).

La scelta per il principale di mantenere un determinato rapporto di delega dipende, in ultima istanza, dal costo di agenzia relativo, ossia, dal costo dello specifico rapporto di delega non in assoluto, ma rispetto al costo di altri possibili rapporti e a quello legato all'assenza di un rapporto di delega¹⁶.

Dal 1970 tali costi sono stati oggetto di analisi in diversi contributi teorici che hanno dato vita alla cosiddetta *Teoria dell'agenzia* (*Theory of Agency* spesso sinonimo della *Principal-Agent Theory*), che riprende ed analizza l'esistenza del *problema* della separazione tra proprietà e controllo nell'azione di delega, già individuato da Adam Smith ne *La ricchezza delle nazioni* quasi due secoli prima:

non ci si può attendere che coloro che gestiscono i soldi altrui esercitino su essi la stessa ansiosa sorveglianza che ci si potrebbe attendere dai proprietari (p. 76).

In altre parole, la teoria dell'agenzia si prefigge l'obiettivo di individuare e comprendere le cause e le conseguenze della divergenza di obiettivi tra soggetti interagenti. In tal senso, la letteratura e gli studi su tale teoria hanno individuato una serie di elementi che implicano la creazione di costi, tra le decisioni intraprese dall'agente e le scelte che avrebbero consentito di massimizzare la funzione di utilità del principale, quali (Arrow 1985; Eisenhardt, 1989; Nicita e Scoppa 2005):

1. comportamento opportunistico (i soggetti economici agiscono perseguendo finalità egoistiche);
2. incertezza (l'impossibilità di risalire dai risultati verificabili alle azioni effettivamente intraprese per effetto dell'interazione di fattori casuali);
3. razionalità limitata degli individui (ossia incapacità, da parte degli individui, di prevedere le evoluzioni future dei rapporti e di ottenere informazioni adeguate al fine di riuscire a contemplare ogni eventualità);
4. asimmetria informativa tra soggetti economici.

Tutti questi elementi accrescono il costo di agenzia in due modi: perché il principale non sa con certezza quali sono le reali caratteristiche dell'agente e/o perché non è in

¹⁶ In altre parole, dipende dalla differenza positiva in utilità fra mantenere il rapporto di delega con uno specifico agente, modificare le regole di questo rapporto, instaurare un rapporto con un altro e/o fare da se e rinunciare pertanto a qualsiasi rapporto di delega.

grado di conoscere i reali comportamenti dell'agente, o i loro effetti sull'esito complessivo (Arrow 1985). Nel primo caso, chiamato anche selezione avversa (*hidden information*), l'agente potrebbe nascondere al principale le sue effettive abilità; mentre nel secondo caso, chiamato anche azzardo morale (*hidden action*), riguarda le azioni effettivamente compiute dall'agente e lo sforzo profuso ai fini del raggiungimento degli obiettivi.

A questo punto è lecito chiedersi quali "stratagemmi" può escogitare ed effettivamente escogita colui che presta la propria autorità, per limitare gli abusi compiuti in nome di quella stessa autorità e avvicinare l'esito del rapporto di delega alle proprie preferenze?

Gli "stratagemmi" secondo Shapiro (2005) sono regole o/e prassi operative. Infatti, proprio per porre rimedio a tali problematiche, dal punto di vista teorico sono stati individuati una serie meccanismi di *governance* per attenuarne gli effetti.

All'interno del principio di sussidiarietà orizzontale, il modello di accreditamento pubblico e privato, per garantire gli obiettivi di efficienza ed efficacia, deve assicurare il rispetto di alcune condizioni minimali, quali (OECD, 2005; Hatwhich *et al.* 2008; Marrocco 2011):

- una struttura di mercato competitiva;
- la disponibilità per tutti gli attori del sistema di tutte le informazioni più rilevanti;
- la presenza di giusti incentivi in favore dei fornitori dei servizi;¹⁷
- la disincentivazione dei fenomeni di *cherry picking* (vale a dire selezione/scrematura da parte dei fornitori di servizi all'impiego dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare)
- la disincentivazione dei fenomeni di *parking* (scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con maggiori barriere al reingresso o che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi concordati con il principale e per questo parcheggiati nella formazione professionale).

¹⁷ La mancanza di adeguati incentivi agli investimenti, potrebbe indurre gli operatori ad adottare strategie di massimizzazione dei profitti, attraverso la riduzione degli investimenti e della qualità offerta (Shapiro, 1983).

- la disincentivazione dei fenomeni di *gaming* (vale a dire la manipolazione artificiale di numero di *outcome* effettivamente realizzate per aggiudicarsi gli incentivi pubblici).

Nella delega deve esistere da parte del cosiddetto principale la possibilità di erogare una sanzione o un premio, in modo da circoscrivere efficacemente le azioni dell'agente, consentendo di avvicinare l'esito del rapporto di delega al punto ideale desiderato dal principale (Ibidem).

Alle condizioni minime i teorici del *Principal-Agent* aggiungono due attività che ritengono di fondamentale importanza: il monitoraggio e la valutazione. Tuttavia, tali attività implicano un incremento dell'apparato amministrativo e spesso data la loro complessità sono irrealizzabili.

Nel dettaglio, i problemi di mancanza di osservabilità in cui incorre il principale possono presentare una duplice origine: essi possono infatti derivare dall'ingente costo delle attività di monitoraggio, oppure possono risultare dipendenti dal fatto che, sulla determinazione dei risultati ottenuti dall'agente con le proprie azioni, agiscono fattori casuali, tali da impedire al principale di costruire un rapporto di causalità tra l'operato dell'agente e quanto conseguito (Bergen *et al.* 1992; Padilla, 2002; Zucchini 2005).

Si aggiunga che acquirente e fornitore, agendo nel contesto di un mercato incerto come quello del lavoro, non sono in grado di determinare in un contratto scritto tutte le possibili evenienze.

Vantaggi e svantaggi delle relazioni di agenzia sono l'origine di due distinti approcci: il *Positivist Agency Theory* o *Positive Theory of Agency* e il *Principal-agent problem* o *Agency dilemma* (Padilla 2002; Zucchini 2005; Shapiro 2005 e Isfol 2009).

Nel primo caso, l'introduzione dei meccanismi di mercato dovrebbe comportare una serie di benefici:

- un miglioramento dell'efficienza (vale a dire un risparmio di risorse);
- un miglioramento della qualità (sotto forma di metodi nuovi ed innovativi nell'erogazione dei servizi);

- la personalizzazione dei servizi (rafforzamento della posizione del “cliente”);
- un ampliamento della libertà di scelta degli utenti ;
- una generale *de-burocratizzazione* dei servizi (grazie ad una maggior responsabilizzazione degli incaricati di erogare i servizi ed alla loro maggiore flessibilità organizzativa).

L’identificazione di questi meccanismi all’interno del contratto contribuirebbe, secondo l’approccio positivista, a diminuire il conflitto tra gli obiettivi dell’agente e quelli del principale configurandosi come uno degli strumenti in grado di “governare” e ridurre i problemi di agenzia (Isfol 2009).

In generale, all’interno di un principio di sussidiarietà orizzontale, l’approccio positivista afferma l’efficacia dei contratti *di delega* nel ridurre l’opportunismo degli agenti e nell’indurre l’allineamento degli obiettivi di agente e principale, in quanto il beneficio per entrambi i soggetti coinvolti nella relazione deriva e dipende dalle stesse azioni.

L’impostazione dell’approccio positivista, dunque, appare orientata alla identificazione di adeguati meccanismi di governo e di controllo della relazione tra agente e principale, e si differenzia, rispetto all’approccio generale della teoria dell’agenzia, per la considerazione dei soggetti interagenti come individui neutrali rispetto al rischio (Bergen *et al.* 1992). Questo è soprattutto il campo degli scienziati politici, dove l’attenzione è rivolta ai dettagli, cioè quali sanzioni e incentivi finanziari funzionano meglio per controllare l’operato degli agenti (McCubbins *et al.* 1989; Mitnick 1998; Shapiro 2005).

Proprio la difficoltà nel realizzare concretamente il “contratto perfetto” è alla base del secondo approccio, ovvero *Agency dilemma*. Tale teoria non riguarda tanto la scelta se affidare un servizio ad un operatore pubblico o privato, piuttosto le modalità mediante le quali assicurare che l’agente agisca nell’interesse del principale.

L’esistenza di obiettivi contrastanti tra i soggetti interagenti e la ridotta verificabilità delle azioni effettivamente compiute dall’agente, sono la principali criticità avanzate dai sostenitori de *Agency dilemma*, i quali comunque convergono con l’approccio positivo nella soluzione normativa, ma aggiungono e pongono al primo piano anche

l'aspetto dell' *analisi della misura*, consapevoli che le relazioni di agenzie produrranno sempre dei costi di agenzia (Shapiro 2005). Proprio la ridotta verificabilità e l'impossibilità di ridurre tali costi, sono alla base di qualunque applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e secondo Susan Shapiro (2005) sono l'oggetto di studio della sociologia che come è stato detto è attualmente allo stadio iniziale.

3.4 - L'applicazione del Principal-Agent Theory in diversi contesti europei

A fronte di una visione comunitaria del rapporto tra attore pubblico e privato, in ogni paese è stato realizzato un determinato modello e nelle prossime pagine si avrà modo di studiare quelli realizzati in Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Svezia (Riquadro 3.2).

Riquadro 3.2 – Rapporto pubblico-privato e Principali servizi erogati							
Paese	Modello	Agenzie private di collocamento	Svezia	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
	<i>Coesistenza libera</i>	N. agenzie: 850 N. dipendenti: 11000		<i>Sistema misto</i>	N. agenzie: 6500 N. dipendenti: 23000	<i>Complementare</i>	<i>Commititante – fornitore</i>
						N. agenzie: 7064 N. dipendenti: 44700	N. agenzie: 17000 N. dipendenti: 108000

Fonte: Elaborazione dati Landi e Gilli (2009), Italia lavoro (2009) e Ciet (2009).

In Gran Bretagna, il settore del collocamento privato è stato regolamentato a partire dal 1973 e riformato nel 1994. Le attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, vedevano i *Jobcentre Plus* occuparsi prevalentemente dei disoccupati di lunga durata e dei gruppi svantaggiati, mentre i servizi di collocamento privati erano/sono maggiormente coinvolti nella ricollocazione delle qualifiche più elevate.

Tuttavia negli ultimi anni, adottando per primo il principio di sussidiarietà orizzontale e il modello di delega dell'Agente-Principale¹⁸, agli operatori privati, sono stati affidati in misura sempre maggiore (ormai si tratta di un vero e proprio monopolio) programmi destinati a soggetti difficili da collocare.

Tali servizi sono esternalizzati dai *Jobcentre Plus* a numerosi fornitori privati sulla base di gare di appalto o convenzioni (*Partnership Agreement*). In sostanza, con riferimento ai servizi affidati all'esterno, il rapporto tra servizi pubblici e soggetti privati si delinea come una tipica relazione *committente – fornitore*.

In Svezia dal 1993, si è passati direttamente da un sistema di monopolio ad uno di *coesistenza libera* dei servizi per l'impiego pubblici e privati. Infatti, non è richiesta alcuna licenza o autorizzazione pubblica, né esistono disposizioni relative al capitale sociale o alla forma di impresa, piuttosto che al deposito di garanzie e cauzioni a tutela dei crediti retributivi dei lavoratori. Tuttavia, nonostante il successivo diffondersi di agenzie private di lavoro temporaneo e/o di consulenza alle imprese, soprattutto per specifici progetti¹⁹ (Commissione Europea 2012), i servizi pubblici hanno conservato un ruolo assolutamente centrale nel settore dei servizi per l'impiego, data la particolare conformità territoriale del Paese²⁰.

Mentre in Germania, il collocamento tramite agenzie private (PAV) è stato avviato nel 2002. Non sono previste autorizzazioni per operare e fa riferimento a un *sistema complementare*, nel quale i servizi sono lo snodo di diverse strutture pubbliche e private in rete, che offrono misure di politica attiva del lavoro (in particolare servizi specialistici rivolti a specifiche categorie di utenza). Con la riforma Hartz sono state introdotte tre misure di esternalizzazione a privati della fornitura di servizi all'impiego:

- le PSA (vedi riquadro 3.3);
- voucher formativo (*Bildungsgutschein*);
- voucher di intermediazione (*Vermittlungsgutschein*).

¹⁸ In realtà, nel Regno Unito l'*outplacement* risale al 1910 per risolvere il problema della ricollocazione professionale degli ufficiali e degli addetti diplomatici britannici in rientro delle colonie.

¹⁹ Al riguardo, nel marzo 2007, le organizzazioni sindacali che riuniscono le persone con un titolo universitario hanno cominciato ad allestire un proprio servizio per l'impiego in cooperazione con la multinazionale *Manpower* e con il fornitore di servizi assicurativi *SalusAnsva* (D'Angelo e Marocco 2010).

²⁰ La *NorrLand*, l'area intorno al *Golfo di Botnia* e la *Lapponia*, rappresentato territori a bassa densità abitativa e in alcuni mesi dell'anno praticamente "inabitabili", da qui l'impossibilità da parte dell'attore privato di realizzare uffici di collocamento.

Se una persona in cerca di lavoro vuole procurarsi l'assistenza di un'agenzia privata per il collocamento, deve stipulare con l'agenzia un contratto e concordare il corrispettivo. Tuttavia, attraverso il sistema dei *voucher* per il collocamento, i disoccupati iscritti all'*Agenzia federale per il lavoro* da oltre tre mesi possono ricevere un *voucher* che consente loro di "acquistare" i servizi delle strutture private.

Riquadro 3.3 - Agenzie di *Personal Service* (PSA) in Germania

In un'ottica di sussidiarietà e collaborazione tra operatori pubblici e privati dei servizi per l'impiego, la riforma del mercato del lavoro Hartz I, ha dato la possibilità alle agenzie pubbliche del lavoro (BA) di costituire nel proprio distretto una *Agenzia di Personal Service* (Personal-Service-Agentur – PSA). Compito delle PSA è l'intermediazione di persone disoccupate in condizioni particolari di svantaggio nella forma della somministrazione di lavoro o fornitura di manodopera presso un'azienda utilizzatrice. L'obiettivo è quello di collocare il lavoratore stabilmente presso l'azienda utilizzatrice e gestirne il passaggio dalla PSA ad un rapporto di lavoro non sostenuto dagli incentivi pubblici.

La forma giuridica che può essere assunta da una PSA è di tre diversi tipi:

- *completamente privata*, in questo caso l'ufficio pubblico, mediante una gara d'appalto, individua una impresa privata (agenzie di lavoro temporaneo, agenzie di collocamento, enti di formazione) chiamata a svolgere le funzioni di PSA;
- *mista*, in questo caso è costruita una partnership pubblico-privato;
- *completamente pubblica*, mediante la costituzione di una unità addizionale all'interno dell'ufficio per l'impiego locale.

Nella pratica la prima è stata l'unica forma sperimentata (al 2004 il 70% delle PSA sono state costituite da agenzie di lavoro interinale "tradizionali" o di *recruitment*), in quanto le altre sono considerate alternative percorribili solo ove il soggetto pubblico dimostri l'impossibilità di individuare un operatore privato, cui affidare il servizio di reintegrazione nel mercato del lavoro.

Le PSA si finanziano attraverso le sovvenzioni e gli incentivi, commisurati agli obiettivi, corrisposti dall'Agenzia per il Lavoro e attraverso i prelievi sui pagamenti del lavoro in affitto. La PSA riceve da parte del servizio pubblico sia un compenso su base mensile (*base subsidy*) per ogni disoccupato "preso in carico", sia un "premio di collocamento" (*placement premium*) ed entrambi gli incentivi sono decrescenti al crescere del tempo impiegato per collocare il lavoratore.

Fino 2006 ogni agenzia territoriale era tenuta a creare al suo interno almeno una di queste PSA. Nel tempo però, il loro numero è diminuito in seguito all'abolizione dell'obbligo (fino ad essere abrogata definitivamente dal Codice della legislazione sociale nel 2009), dopo che alcuni studi interni hanno evidenziato risultati negativi e lontani da quelli inizialmente auspicati, ponendo forti dubbi che i costi elevati di

finanziamento delle PSA sono economicamente giustificabili.

Dall'altra parte vengono criticati i metodi statistici applicati negli studi commissionati dalla BA. In quanto, i dati raccolti per la comparazione tra attori privati e pubblici sui risultati operativi presenta molti dubbi: i numeri sui collocamenti tramite le PSA vengono dall'interno della BA, mentre per le aziende interinali la BA si basa sostanzialmente sui numeri forniti dalle aziende stesse. In più, le PSA si occupano in particolar modo di disoccupati difficilmente collocabili, mentre le aziende interinali non sovvenzionate hanno la possibilità di scegliere liberamente la loro clientela.

In Francia, solo con la *legge di programmazione per la coesione sociale* del 2005 i Servizi pubblici per l'impiego francesi hanno avuto la facoltà di esternalizzare alcune funzioni che necessitano di competenze specialistiche e che gli uffici pubblici di collocamento non sono in grado di assicurare (*modello di subappalto*). Analogamente a quanto accade nel modello britannico, i soggetti appaltatori sono molteplici e vanno dalle agenzie di lavoro interinale a società specializzate nella formazione, che per ottenere l'accreditamento devono rispondere a determinati requisiti dettati da *Pôle emploi*. Tuttavia, in Francia l'azione di delega verso i privati non si traduce in una vera concorrenza, ma piuttosto in accordi tra pubblico e privato che vincolano la libertà di scelta dell'utente/cliente nel decidere verso quale soggetto rivolgersi per ricevere servizi e strumenti di politica attiva al lavoro.

Infine, in Italia si è venuto a delineare l'attuale *sistema misto*, aperto alla concorrenza tra strutture pubbliche e private per quanto riguarda l'erogazione dei servizi di collocamento (argomento ampiamente approfondito nel prossimo paragrafo).

In particolare, le agenzie di somministrazione o di selezione, per operare, devono iscriversi in un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro. Inoltre, a seconda di come le Regioni hanno inteso un istituto introdotto dalla Legge Biagi, vale a dire l'accreditamento, è possibile riconoscere agli operatori privati l'idoneità a svolgere alcuni servizi al lavoro di competenza regionale (la certificazione dello stato di disoccupazione involontaria, l'aggiornamento dello *status* del lavoratore, il collocamento dei lavoratori svantaggiati e il monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro).

In generale, in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia e in quasi tutte le regioni d'Italia, attraverso accreditamenti, *voucher* o appalti, il ruolo dell'attore privato nell'erogazione dei servizi sta assumendo un peso sempre più rilevante.

3.5 - I cinque modelli di accreditamento in Italia

Raccogliendo le indicazioni di politica del diritto fiscale dal *Libro Bianco*, la legge n.30 del 2003 (legge Biagi), stabilisce i *principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato* (Art. 1, Comma 1).

I quattro principali interventi definiti dalla disciplina, che rappresentano delle vere e proprie novità all'interno nel contesto italiano, sono: le Agenzie *multitasking*; i nuovi operatori autorizzati; i nuovi incentivi e le Agenzie sociali per il lavoro.

In particolare, la normativa, come in altri ordinamenti europei, introduce le Agenzie *multitasking*, le attività di queste agenzie possono spaziare a tutto raggio dall'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro, alle attività propedeutiche e detto incontro (senza cioè che l'agenzia divenga parte del rapporto di lavoro)²¹ e/o a quelle in cui invece la stessa agenzia è parte del contratto di lavoro, nella veste di datore di lavoro della manodopera inviata in missione presso l'azienda utilizzatrice.

Sempre con riferimento alle linee guida europee, la legge permette l'ingresso nel mercato dell'intermediazione ad una serie di nuovi soggetti, quali: Scuole superiori, Università, comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni, comunità montane, Camera di commercio, Associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le associazioni senza fini di lucro, i gestori di siti internet e la fondazioni.

La terza e quarta novità introdotta dalla legge Biagi sono i nuovi regimi di incentivazione per il collocamento dei soggetti "svantaggiati" (prima previsti solo per i soggetti iscritti alle liste di mobilità) e la possibilità da parte dell'attore pubblico di costituire sulla base di convenzioni da stipulare con agenzie di somministrazione appositamente accreditate, le cosiddetta Agenzie sociali per il lavoro. Su tale questione, analogamente alla fallimentare esperienza della PSA tedesche, anche in

²¹ Questo rappresenta la vera attività di innovazione, cioè la possibilità per le agenzie di somministrazione di esercitare l'intermediazione e le attività di consulenza.

Italia la dove sono state sperimentale, le *performance* in termini di collocamento da parte di queste Agenzie sono piuttosto deludenti (Spattini 2006).

Riprendendo le considerazioni fatte nel precedente paragrafo, tutti questi nuovi attori per erogare i servizi pubblici per l'impiego, devono rispondere a determinati requisiti . La definizione che regola tale accreditamento, pur non brillando per chiarezza, è disciplinata direttamente alle Regioni , che hanno le competenze legislative in materia, in analogia con quanto avviene nei settori della sanità e della formazione professionale.

In realtà, per l'effettiva applicazione della normativa si è dovuto attendere la sentenza della Corte Costituzionale n.50 del 2005, che ha deputate le Regioni ad intervenire, con podestà concorrente, su ciò che si attiene alla disciplina del collocamento e alle politiche attive, mentre sono rimaste di podestà dello Stato la disciplina del contratto individuale del lavoro, la materia previdenziale obbligatoria, gli interventi di indennizzo di integrazione salariale, le garanzie minime della tutela del lavoro e il cosiddetto diritto sindacale (Caroleo 2011).

Il conseguente scenario istituzionale del Paese, si contraddistingue dunque per una geografia fortemente regionalizzata delle competenze in materia di servizi per il lavoro e politiche del lavoro (Gilli e Landi 2009). A seconda di come è stata applicata la *Principal-Agent Theory* si sono creati modelli diversi di accreditamento.

In realtà, l'invito del legislatore nazionale a *normare* l'accREDITAMENTO, fatto nella prospettiva di incentivare forme di cooperazione pubblico-privato è stato accolto soltanto da undici Regioni, nelle altre continua ad essere presente il quadro normativo della fase del decentramento normativo. In altri termini, in queste Regioni sopravvivono le leggi di attuazione del decreto legislativo 469/1997 e le forme di collaborazioni con gli operatori privati (Marocco 2011).

Nelle prossime pagine, verrà presentata una descrizione sintetica dei vari modelli di accreditamento realizzati in Italia dopo il 2005. In particolare, confrontando i vari modelli, è possibile identificare differenze sostanziali tra la Lombardia e tutte le altre regioni d'Italia.

Un primo elemento da sottolineare è che tutte le Regioni, ad eccezione della Lombardia, hanno allocato le funzioni amministrative e i compiti di carattere strettamente burocratico, in materia di servizi per l'impiego presso le province.

A ciò si aggiunge, che il legislatore lombardo, è l'unico in Italia ad aver aperto agli operatori privati l'intera filiera di servizi pubblici per l'impiego, compresa la possibilità dell'accertamento dello stato di disoccupazione.

Infine, tutte le Regioni, ad eccezione nuovamente della Lombardia, prevedono la possibilità della creazione di un sistema misto nel quale altri operatori, pubblici o privati, possono essere chiamati ad integrare l'attività delle Province .

Il modello regionale, che più di altri sembra aver adottato invece le linee guida europee è probabilmente l'Emilia Romagna, la quale prevede che l'eventuale intervento degli operatori accreditati è comunque non sostitutivo, ma complementare e/o di supporto alla attività istituzionali (Marrocco 2011).

In altre parole, viene posto come principio fondamentale che l'ingresso dell'attore privato avvenga senza un arretramento della mano pubblica, altresì il legislatore dell'Emilia Romagna, si spinge a porre ulteriori limiti al principio di sussidiarietà orizzontale, infatti alla discrezionalità dell'autorità competenti in ordine al ricorso a fornitori accreditati, prevedono che questo possa avvenire solo alla ricorrenza di determinati presupposti.

In tal senso, proprio per evitare i costi dell'Agenzia, il legislatore emiliano richiede alle autorità pubbliche locali di valutare ex-ante, sulla base di criteri oggettivi, la convenienza economica del ricorso a forme di amministrazione indiretta, vale a dire: la "economicità" del ricorso al soggetto privato e la "motivata impossibilità" dei fornitori pubblici a svolgere lo stesso servizio²²(Ibidem).

Pertanto, in Emilia Romagna il sistema degli incentivi ai soggetti privati per il collocamento dei disoccupati funziona analogamente a quanto accade in Germania con i *voucher* di intermediazione.

²² L'autore di questa tesi avrebbe certamente apprezzato la possibilità di studiare i modelli dell'Emilia e della Lombardia in chiave comparativa. Tuttavia, per questioni economiche, per il differente ruolo delle province e per il particolare sistema "Circolare" presente in Emilia Romagna non è possibile realizzare.

In tal senso, il monitoraggio ISFOL (2008) individua due modelli di accreditamento introdotti in Italia:

- un modello integrativo a *doppio canale*, dove l'accREDITamento è atto solo propedeutico all'affidamento del servizio e riguarda solo attori ulteriori rispetto a quelli *istituzionali*;
- un modello sostitutivo a *canale unico*, ove l'accREDITamento costituisce l'unica via per accedere al sistema locale del lavoro(il caso lombardo).

Nel primo modello, adottato dalla maggioranza delle Regioni, accanto agli erogatori pubblici, intervengono anche selezionati operatori accreditati per integrare l'offerta dei primi.

In linea di principio, la Provincia mantiene il ruolo ad essa assegnata di principale erogatore del servizio pubblico. Tuttavia, sono configurabili da questo punto di vista due sotto-modelli, a seconda del livello istituzionale cui sono affidati i cordoni della borsa relativamente alle risorse pubbliche dedicate ai servizi per l'impiego (Marocco 2011):

- nel primo sotto-modello il ruolo della Provincia è più rilevante, poiché esso è l'unico a gestire nel proprio territorio le risorse regionali (Emilia Romagna,Piemonte, Liguria);
- nel secondo sottomodello, invece il ruolo della Provincia è meno rilevante, poiché la Regione riserva a se stessa il compito di allocare una parte delle risorse (Abruzzo,Veneto).

Una ulteriore differenza all'interno del modello a *doppio canale* è la scelta *dall'accREDITamento* a candidatura o confermativo. Quest'ultimo, presente solo in Toscana, comporta che l'accREDITamento viene realizzato solo come momento successivo alla scelta del soggetto cui si prevede di affidare il servizio. Mentre le altre regioni hanno scelto quello a candidatura, il quale implica che l'accREDITamento segni l'ambito dei soggetti tra i quali la scelta può essere effettuata (Falasca 2006).

In altre parole, nel primo caso si scelgono i soggetti (enti formativi, agenzie di selezione, ecc) e poi come fare l'accREDITamento (i requisiti di eleggibilità o anche i

servizi da erogate); nel secondo prima si definiscono i servizi previsti e beneficiari, successivamente, come nel caso dell'Emilia Romagna, è previsto tramite bandi pubblici la concessione ai soggetti privati²³.

Infine, solo la Regione Lombardia ha optato per il modello a *canale unico*, che comporta un deciso arretramento della mano pubblica, in quanto nega alle strutture provinciali, il ruolo di fulcro gestionale dei servizi pubblici. Essa infatti ha privilegiato un'offerta pubblica di tipo competitivo, nella quale tutti gli attori operativi, ivi compresi i CPI, sono tenuti ad accreditarsi.

In sintesi, il sistema dell'accREDITamento in Italia nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego vede la conformazione di cinque modelli diversi (Riquadro 3.4).

Riquadro 3.4 – Modelli di accREDITamento in Italia	
Modello con modelli di accREDITamento definiti tramite l'attuazione della legge 469/1997	Basilicata; Sicilia; Puglia; Val D'Aosta; Trentino; Umbria; Lazio; Molise; Calabria
Modello integrativo a <i>doppio canale</i> provinciale (accREDITamento a candidatura)	Emilia- Romagna; Campania; Liguria; Piemonte;
Modello integrativo a <i>doppio canale</i> provinciale (accREDITamento a candidatura)	Marche; Friuli; Veneto; Abruzzo
Modello integrativo a <i>doppio canale</i> regionale (confermativo confermativo)	Toscana
Modello regionale sostitutivo a <i>canale unico</i>	Lombardia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Adapt (www.adapt.it).

3.6 - I vari strumenti per valutare i SPI e ridurre i costi di Agenzia

Svezia, Regno Unito e Germania, hanno legato la spesa a seconda delle *performance* dei servizi al lavoro. Tuttavia, solo nel Regno Unito, che rappresenta un "caso-studio", sono presenti strumenti operativi per ridurre i costi di Agenzia (Riquadro 3.5).

²³ In realtà il bando è comunque previsto in tutte le regioni, in applicazione delle norme di derivazione comunitarie in tema di concorrenza nella scelta del contraente da parte delle pubbliche amministrazioni (Marocco 2011). Inoltre, se l'importo supera una determinata soglia va applicato il Codice dei contratti pubblici 163/2006.

Riquadro 3.5 – Valutazione e spesa delle politiche per l’impiego	
Regno Unito	Ente incaricato per la valutazione: <i>Department for Work and Pensions</i> Modello: <i>(Star rating system)</i>
Germania	Ente incaricato per la valutazione: <i>Verwaltungsrat</i> Modello: <i>(sistema steering)</i>
Francia	<i>Ente incaricato per la valutazione:</i> Comitato di Sorveglianza
Italia	<i>Ente incaricato per la valutazione:</i> <i>Italia Lavoro S.p.A.</i> <i>ISFOL</i>
Svezia	<i>Ente incaricato per la valutazione:</i> <i>(IFAU)</i> <i>Ufficio nazionale svedese di revisione (RRV)</i>

Fonte: Elaborazioni dati Italia Lavoro (2008 e 2010); Isfol (2008) ed Eurostat (2009).

Infatti, il *Department for Work and Pensions* valuta *Jobcentre Plus* e i relativi *partner* privati, in relazione ad una serie di valori obiettivo, rivisti su base annua, che fanno riferimento a sei macroaree:

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

Avendo riscontrato un diffuso fenomeno di *cherry picking* da parte dell’agenzie private, il *Job Outcome*, ossia l’inserimento al lavoro di soggetti in cerca di occupazione, viene 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* rispetto agli obiettivi viene monitorata costantemente nel corso dell’anno, sia a livello locale che a livello

nazionale, al fine di effettuare eventuali interventi correttivi e per definire le risorse da destinare.

Recentemente il DWP ha adottato un sistema di classificazione delle prestazioni dei fornitori (*Star rating system*), per mezzo dell'attribuzione di un voto, rappresentato da stelle. Il modello di calcolo dei punti fa riferimento a tre aree, a ciascuna delle quali è attribuito uno specifico "peso":

- *persone collocate al lavoro* (peso 70%)
- *qualità della fornitura* (peso: 20%)
- *rispetto dei termini e delle clausole contrattuali* (peso: 10%)

I finanziamenti vengono erogati a seconda dei risultati e i soggetti privati che non raggiungono gli *standard minimi* sono esclusi. Inoltre, il servizio pubblico, per ridurre i fenomeni di *gaming*, può anche nominare un valutatore esterno per monitorare le prestazioni dei fornitori del programma.

In Svezia l'*Ufficio nazionale di revisione* (RRV), che rappresenta l'autorità nazionale di revisione amministrativa, effettua, sia su richiesta del Governo che di propria iniziativa, studi di valutazione in materia di politiche del lavoro.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi può costituire, per un'agenzia del lavoro territoriale, critiche e valutazioni negative da parte dell'opinione pubblica, il controllo politico di conseguenza può ridurre le risorse finanziarie e sostituire i direttori delle agenzie.

Anche in Germania, la *Commissione amministrativa* per l'agenzia del lavoro è un organo con compiti di controllo dei vertici e di consulenza in questioni del mercato del lavoro. Sono quindi a metà tra un comitato di controllo e un comitato scientifico. La *performance* di ciascun *Jobcenter* è monitorata mensilmente, tramite l'analisi delle fonti amministrative, dalle direzioni regionali e il loro *budget* è vincolato al numero di re-inserimenti che pensano di poter realizzare.

Nel modello tedesco non è prevista una valutazione delle *performance* dell'attore privato, questi ricevono l'incentivo solo se il disoccupato viene collocato e successivamente possono riceverne un altro se il contratto dura più di sei mesi (Schneider 2008).

Il *voucher* di intermediazione, tuttavia, si sta rilevando abbastanza inefficace, la durata del rapporto di lavoro tra beneficiari e non beneficiari risulta piuttosto simile (Commissione Europea 2009). Inoltre, questo modello non è immune al rischio di “parcheggio” dei soggetti più vulnerabili, i fornitori privati, nonostante gli incentivi, non inseriscono le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro (Hatwhich et al 2008, Freedland et al. 2007, Bredgaard e Larsen 2008).

L’esperienza tedesca rileva che la mancanza di un meccanismo di incentivi variabili a seconda della difficoltà di collocamento, rende il modello di accreditamento piuttosto inefficace (Hatwhich et al. 2008).

Mentre in Francia, il *Comitato di sorveglianza* definisce, pianifica e coordina le analisi e gli studi ritenuti necessari. Vi è una molteplicità di indicatori interni al sistema collegati agli impegni assunti dalla struttura (*engagements*), che vengono verificati con cadenze diverse (anche settimanali e comunque al massimo mensili), ma i finanziamenti non sono vincolati alle *performance* dei Centri per l’impiego.

Stesso discorso vale per l’Italia, dove Isfol e Italia-Lavoro svolgono soprattutto attività di monitoraggio dei servizi al lavoro, ma non di *performance* degli stessi, in questo caso è completamente ignorato il tema del *costo di Agenzia*.

Inoltre, nel nostro Paese, questo compito risulta sempre più complesso, per l’estrema frammentazione e decentramento della gestione dei servizi pubblici per l’impiego (l’attività di valutazione è spesso delegata agli stessi enti locali). Infatti, nonostante l’accredimento abbia trovato un *minimo comun denominatore* in conseguenza del fatto che i servizi per l’impiego hanno beneficiato di finanziamenti comunitari (Fondi strutturali e Fondo Sociale europeo), il quadro rimante insoddisfacente poiché, pur assicurati i principi comunitari di par condicio e concorrenzialità, non vengono garantiti alcuni obiettivi che l’accredimento mirava a raggiungere (Marocco 2011). In primo luogo quello della verifica dell’affidabilità degli operatori privati chiamati ad erogare il servizio pubblico: i modelli di collaborazione privi di tale verifica comportano una scarsa qualità dei fornitori esterni, con il forte rischio di realizzare fenomeni di “scrematura” e di “parcheggio” nei confronti dei

soggetti più svantaggiati nel trovare lavoro (Freedland *et al.* 2007, Bredgaard e Larsen 2008).

Capitolo 4. Analisi SPI e politiche attive in Italia

4.1 - La normativa di riferimento

In occasione del Consiglio europeo del marzo 2000 a Lisbona, i governi dei Paesi dell'Unione europea concordarono un ampio ed ambizioso programma di riforme strutturali, nell'intento di contrastare la disoccupazione dei Paesi membri, rafforzando le politiche dirette e rendendo più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro

Questo riforme si sono articolate secondo due distinti percorsi: sul versante della domanda di lavoro sono stati accolti i principi del *modello liberale*, attraverso una sempre maggiore deregolamentazione del mercato del lavoro; sul versante dell'offerta di lavoro, invece, sono stati effettuati investimenti sui Servizi pubblici per l'impiego (SPI) o *Public Employment Services* (PES), per poter raggiungere gli standards di efficienza dei Paesi nordici.

In Italia, tali linee guida comunitarie (ovvero l'applicazione del modello di Flexicurity già definito in questa tesi) hanno assunto un peso rilevante nella strutturazione dei servizi pubblici per l'impiego. Infatti, con il D.Lgs 469/97 (all'interno della Legge Bassanini) che diede vita ai Servizi per l'impiego (SPI) e al decentramento amministrativo, ampliato successivamente dalla modifica del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 3/2001), si operò per evitare sanzioni dovute ad una sentenza della Comunità Europea, la quale imponeva all'Italia la fine del monopolio statale di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

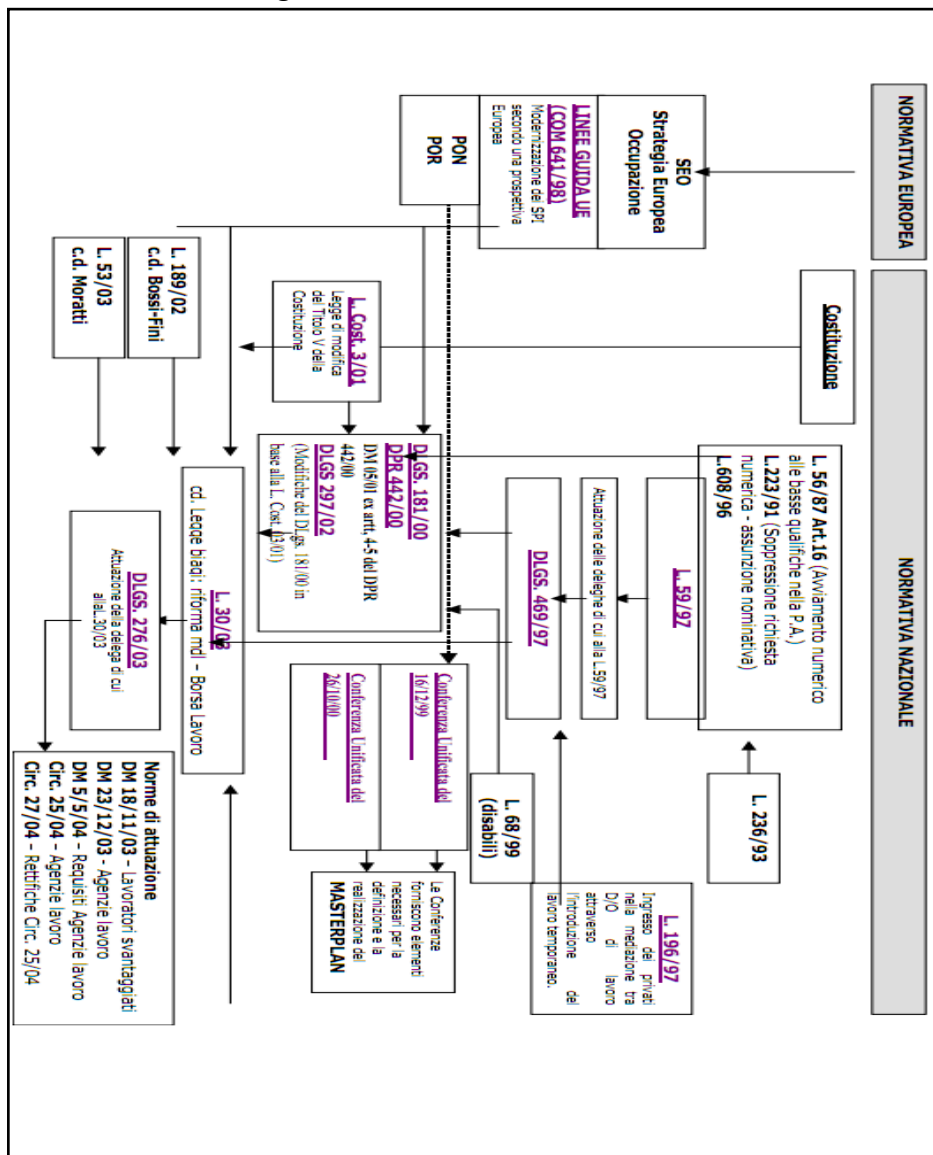
Nell'arco di un decennio, i sistemi pubblici di collocamento al lavoro italiani hanno visto, almeno dal punto di vista istituzionale, un radicale cambiamento dovuto alla necessità di razionalizzare, ammodernare e decentralizzare le amministrazioni pubbliche²⁴.

Le linee di fondo sulle quali poggia il percorso di riorganizzazione degli uffici di collocamento al lavoro, che può esser definito di vera e propria "fondazione" del sistema dei Servizi per l'impiego (SPI), sono state tracciate nell'accordo tra Stato e

²⁴ Per ulteriori informazioni si veda: Porcari S., (2009), *Le politiche del lavoro*, in Dell'Aringa e Lucifora C., *Il mercato del lavoro in Italia*, Carocci, Roma.

regioni sugli *Standard minimi di funzionamento dei Servizi per l'impiego* (Masterplan del dicembre 1999). Tali linee sono state successivamente implementate dal D.Lgs. n.181 del 2000 e dal D.Lgs n. 297 del novembre 2002 con la definizione delle prassi operative. Infine, con i successivi D.Lgs. 276/03 e L 326/03 (Finanziaria 2004), si è venuto a delineare l'attuale *sistema misto*. La figura che segue (Fig. 4.1.) fornisce una sintetica rappresentazione del complesso intreccio di norme che su scala europea e nazionale regolano l'attuale assetto dei Servizi per l'impiego in Italia²⁵.

Fig. 4.1 – Quadro normativo di riferimento

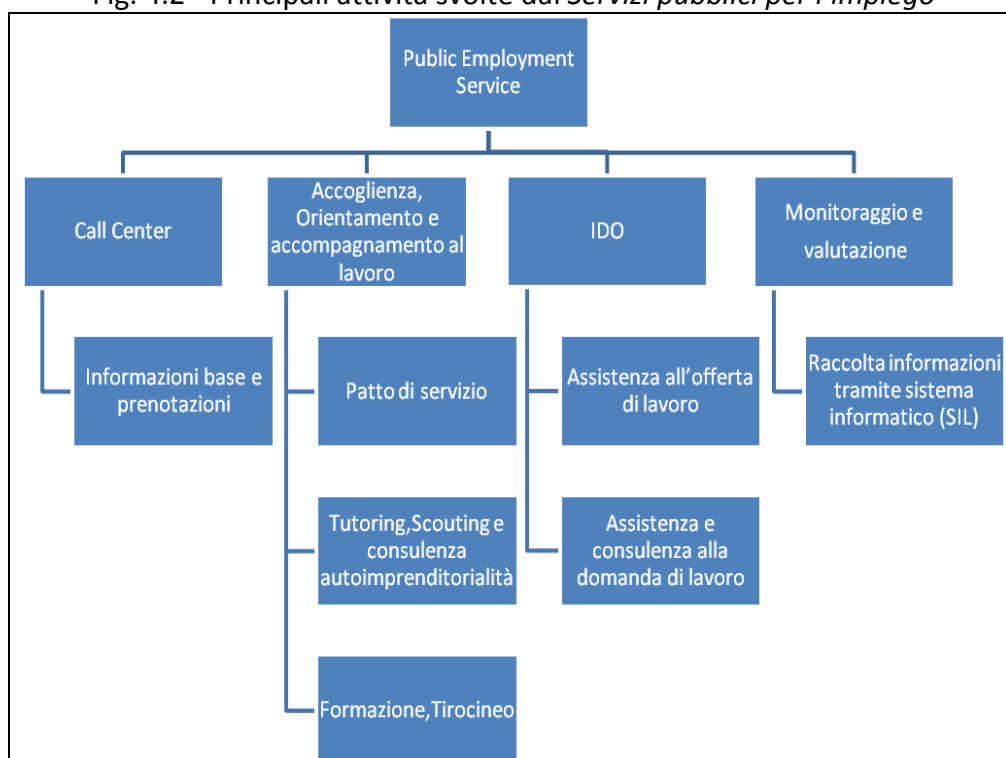


Fonte: Calvo R. (2005) *Le politiche attive del lavoro e i servizi all'impiego*, Agintec, Agrate Brianza.

²⁵ Alle norme presenti nello schema vanno aggiunti alcuni pacchetti attuativi introdotti negli ultimi anni. Tuttavia, il decreto legislativo 276/2003 rimane ancora oggi la normativa di riferimento degli attuali Servizi pubblici per l'impiego.

In particolare, riprendendo le considerazioni fatte nei capitoli precedenti sul modello idealtipico di *Public Employment Service* al centro di una rete complessa che comprende vari attori, nei paragrafi successivi si avrà modo di evidenziare quali sono in Italia i servizi che i SPI possono oggi offrire a questi interlocutori per realizzare le politiche attive del lavoro (la Fig. 4.2 è uno schema delle principali attività dei Servizi pubblici per l'impiego italiani).

Fig. 4.2 - Principali attività svolte dai *Servizi pubblici per l'impiego*

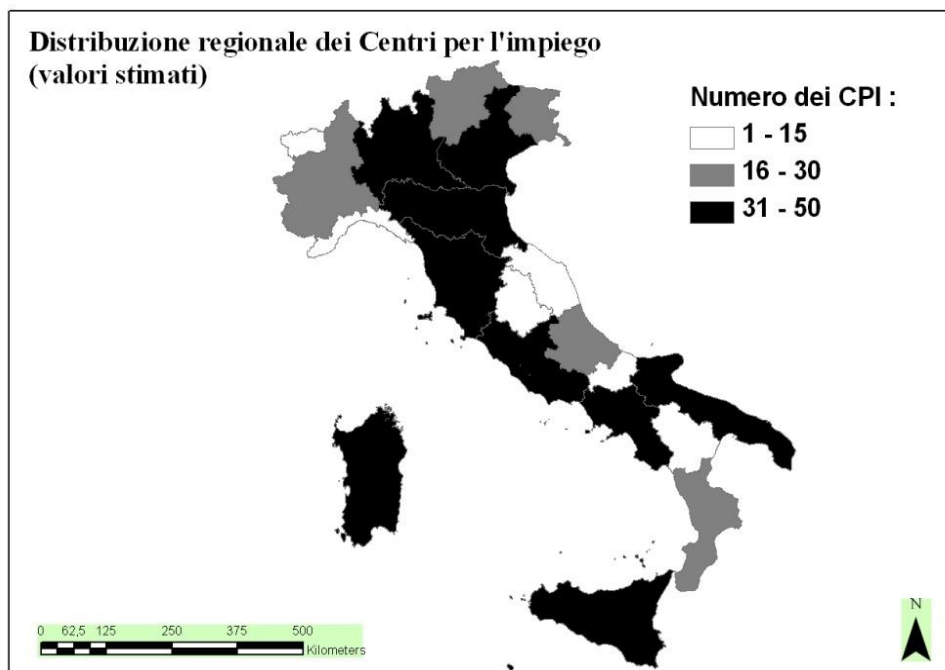


Fonte: Nostre elaborazioni.

4.2 - Caratteristiche e Analisi dei Servizi pubblici per l'impiego

Le informazioni che seguono sono frutto del *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego* realizzato dall'Isfol nel 2008, tramite interviste somministrate a quasi tutti i dirigenti dei CPI. Innanzitutto, dal monitoraggio risulta che i Cpi attualmente dislocati sul territorio nazionale sono 539, di cui 226 al Nord, 91 al Centro e 222 al Sud e Isole (Fig. 4.3).

Fig. 4.3 – Distribuzione degli operatori pubblici del lavoro



Fonte: Stima su dati del Ministero del lavoro (anno 2003).

Il personale in forza presso tali strutture è complessivamente di 9.989 unità, di cui il 62% composto da donne e il 38% da uomini²⁶. La quota maggiore di addetti nei Cpi si registra al Sud che assorbe il 51% del totale. Tale graduatoria per macroarea geografica si riflette anche nell'adozione di personale a collaborazione o consulenza (Tab. 4.1).

Tab. 4.1 - Personale in servizio presso i CPI al 2007 per area geografica

Area geografica	Personale in servizio		Collaboratori e/o consulenti	
	v.a.	Percentuale	v.a.	Percentuale
Nord	2951	29,5	528	26,2
Centro	1923	19,2	476	23,6
Sud	5115	51,1	1010	50,1
Italia	9989	100	2014	100

Fonte: Isfol, Monitoraggio Spi 2008.

Per quanto riguarda il tipo di servizio offerto, l'utente che si rivolge ai Centri per l'Impiego viene coinvolto in un percorso che va dalla preliminare fase di accoglienza, a

²⁶ Data l'attuale crisi economica e il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego è possibile che tale quota di dipendenti che fanno riferimento al 2007 sia rimasta inalterata negli anni successivi.

quella di orientamento, fino ad approdare alla fase cruciale di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Quanto sopra descritto rappresenta un modello “idealtipico”, che nei vari contesti può subire variazioni o adattamenti, in quanto il processo non è quasi mai lineare.

Accanto a questi tre servizi, che rappresentano in molti casi il riferimento normativo comune (se consideriamo le principali attività svolte dai *Servizi pubblici per l'impiego*), vanno aggiunti anche i Servizi alle imprese e il Sistema informativo lavoro (SIL) . In generale, possiamo suddividere i servizi offerti nelle seguenti attività:

1. *Servizio di call center.*
2. *Accoglienza.*
3. *Orientamento e accompagnamento al lavoro.*
4. *Preselezione, incontro domanda-offerta di lavoro (IDO) e Ricollocazione del personale.*
5. *Servizi per le imprese.*
6. *Sistema informativo lavoro.*

Ognuna di queste attività può essere a sua volta formata da vari strumenti operativi e richiedere determinati criteri organizzativi fondamentali per la loro efficace realizzazione.

Il primo servizio, per le strutture di collocamento pubblico, è quello di assistenza telefonica. Il *call center* è uno strumento utile sia nel rendere la comunicazione tra servizio e cittadino più efficace, sia nel facilitare l'accesso all'informazione da parte dell'utente stesso.

Il canale telefonico rende i Cpi accessibili ad un più ampio bacino di utenza, il quale può porre agli operatori specifiche domande e trovare soluzioni personalizzate superando i limiti del servizio di centralino telefonico all'interno dei Centri (analogamente a quanto avviene nel Regno Unito o in Germania), spesso utilizzato al fine di indirizzare le richieste degli utenti agli uffici competenti, ma che non sempre riesce a garantire una sicura risposta alle domande inoltrate.

Il concetto di *Accoglienza* fa riferimento a una modalità generalmente collocata al “punto iniziale” o “punto informativo” del percorso dell'utente, nel ciclo dei servizi per

l'impiego e si realizza fundamentalmente attraverso un breve colloquio (massimo 5 minuti). Le finalità di questo servizio possono essere riassunte in due precise *unità di servizio*²⁷:

- comprendere le domande e le esigenze degli utenti;
- in funzione delle domande espresse, rinviare l'utente al servizio più adatto.

La prima azione offre all'utente informazioni sui servizi del CPI, sulla diffusione/pubblicizzazione delle *vacancies* e del supporto all'auto-consultazione, mentre la seconda è legata alla canalizzazione dell'utente verso i servizi per l'impiego più adatti alle sue esigenze.

Strumenti e requisiti organizzativi per il servizio *Accoglienza e Call Center*:

L'assistenza clienti telefonica deve assicurare la risposta almeno al terzo tentativo cercando di ridurre il più possibile il tempo di attesa.

Il tempo di chiamata media non deve superare i 300 secondi.

I cartelli, la messaggistica posta all'ingresso del CPI e in generale la comunicazione esterna devono esprimere in maniera inequivocabile gli orari e le modalità di accesso al servizio.

Durante l'eventuale attesa, l'utente deve poter utilizzare il tempo consultando materiali informativi.

Gli operatori devono essere facilmente identificabili mediante opportuni cartellini con nome, cognome e indirizzo e.mail.

Tutti i passaggi al *front-office* e all'accoglienza devono essere registrati.

L'accoglienza fornisce all'utente solo alcune informazioni iniziali, che possono essere approfondite attraverso un successivo rinvio ad uno specifico servizio di *Orientamento e accompagnamento al lavoro*.

La modalità di erogazione di questo servizio consiste in un colloquio formale e mirato tra l'utente e un operatore del CPI (volto ad accertare le conoscenze, capacità ed esperienze professionali dell'utente) nel quale viene svolto un percorso di analisi delle motivazioni/aspettative, per la costruzione di un progetto professionale al fine di acquisire strumenti attivi e autonomi nella ricerca attiva del lavoro (progetto individuale personalizzato).

In alcuni casi, con l'obiettivo di raggiungere una maggiore qualificazione o riqualificazione nel mercato del lavoro, si può ritenere necessario rinviare l'utenza alla formazione professionale (progetto formativo).

²⁷ Con questa espressione ci si riferisce alla serie di strumenti messi a disposizione dell'utente/cliente che compongono i vari Servizi per l'impiego.

Strumenti e requisiti organizzativi del servizio *Orientamento e accompagnamento al lavoro*:

Incontri di orientamento presso strutture esterne

Colloquio individuale, incontri di orientamento su tematiche specifiche, assistenza alla compilazione curriculum

Coerenza dell'informazione rispetto all'obiettivo dell'inserimento lavorativo

Percorsi formativi individuali, bilancio di competenze

Promozioni all'inserimento lavorativo

Colloqui individuali e incontri di orientamento sulle misure per l'impiego

Percorsi formativi individuali, promozione mirata verso le imprese (aiuto nella redazione del curriculum; aiuto alla preparazione del colloquio di selezione)

Informazione, orientamento e attivazione del servizio di tutoraggio

Una volta “accolto” e “orientato”, il CPI somministra all'utente un'intervista semistrutturata avente per finalità la raccolta completa (le esperienze più significative), rispettosa (deve rispecchiare il profilo della persona), rapida e codificabile (deve esprimersi in un linguaggio tale da consentire la codifica e il trattamento elettronico dei dati) delle informazioni relative al profilo professionale per favorire il raccordo tra la domanda e offerta di lavoro.

In particolare per i giovani, questa intervista di *preselezione* è fondamentale nel caso si ritenesse opportuno procedere ad un percorso di inserimento lavorativo in azienda attraverso un tirocinio professionale, che può a volte anche tramutarsi al suo compimento, in una forma di rapporto di lavoro stabile.

L'intervista è la prima fase di un complesso percorso di *matching*, la fase più importante dei Servizi pubblici per l'impiego. Questo percorso è finalizzato ad incrociare i requisiti della domanda aziendale con le caratteristiche dei candidati disponibili. Infatti, per quanto riguarda il servizio di *incontro domanda-offerta di lavoro*, il Centro per l'impiego segue ogni singolo *step* della mediazione fino all'esito finale.

Tra i servizi di mediazione offerti dai CPI è presente anche quello di *ricollocazione del personale*, che offre supporto in situazioni di crisi dovute a ristrutturazioni aziendali, procedure fallimentari, cessazione parziale di rami d'azienda e situazioni di crisi occupazionale, attivando procedure di sostegno per un veloce reinserimento nel mercato del lavoro.

Strumenti e requisiti organizzativi del servizio *Preselezione, IDO e Ricollocazione del personale*

Esiste un locale appartato in cui svolgere l'intervista
Identificazione del codice Istat più appropriato per descrivere la figura professionale del candidato
Inserimento del profilo del lavoratore nella banca dati incontro domanda/offerta
Individuazione delle opportunità di lavoro interessanti per il lavoratore inserito in banca dati
Raccolta auto candidature dei lavoratori
Formulazione di proposte ai candidati individuati
Segnalazione dei candidati alle aziende
Assistenze alle aziende nelle fasi di selezione
Raccolta dell'esito finale
Feed-back del servizio offerto

Per quanto riguarda i *servizi alle imprese*, va sottolineato che, a differenza di quanto accade per i servizi alle persone in cerca di lavoro, il rapporto di servizio tra Centro per l'impiego e azienda non conosce alcun tipo di regolazione normativa, essendo le imprese vincolate unicamente agli adempimenti di natura obbligatoria²⁸.

In sostanza i CPI dovrebbero rispondere ad ambiti operativi in grado di soddisfare i fabbisogni professionali e le esigenze formative delle aziende e contemporaneamente realizzare delle banche di dati per il supporto alle attività di *matching*.

Strumenti e requisiti organizzativi dei *Servizi alle imprese*

supporti informatici per i processi di *matching on line*.
presenza di attività promozionali verso i datori di lavoro.
analisi dei fabbisogni formativi e/o professionali delle imprese.
Patto di servizio (ricorso a strumenti di trasparenza).

All'interno di una prospettiva futura, il supporto informatico assumerà un ruolo sempre più importante nell'intermediazione domanda/offerta di lavoro, diventando probabilmente il servizio più importante che i CPI potranno offrire ai propri utenti (disoccupati e aziende)²⁹. La raccolta e la gestione di tali informazioni permette, innanzitutto, il riconoscimento dello stato di disoccupazione (Dichiarazione di Disponibilità immediata al lavoro o DID), come definito dalla norma, al quale corrisponde per il cittadino la possibilità di far valere la sua posizione in merito

²⁸ Non esiste, cioè, un protocollo standard simile e/o speculare a quello definito dal D.Lgs. 181/2000 per i disoccupati, in grado di individuare un complesso di funzioni o una combinazione di azioni che i Servizi per l'impiego sono chiamati ad erogare, entro forme e tempi codificati, alle aziende.

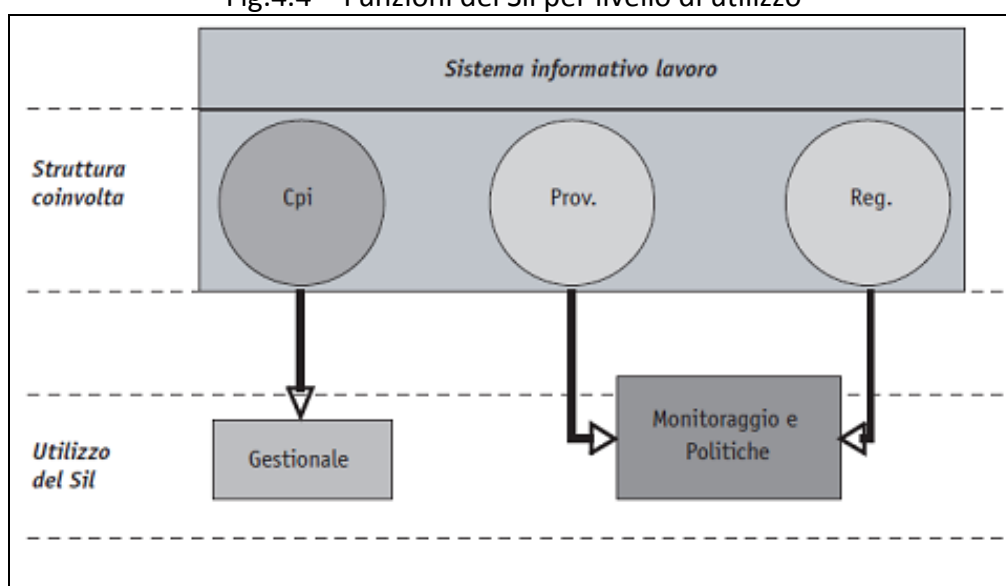
²⁹ Ad esempio *Cliclavoro* (www.cliclavoro.gov.it) è il portale del Ministero del Lavoro volto a garantire ai cittadini, alle imprese e agli altri operatori del "sistema lavoro", un accesso immediato a un elenco dettagliato di informazioni e servizi per il lavoro e migliorare l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali.

all'accesso a politiche attive del lavoro, ma anche e soprattutto a benefici di legge (sussidi, agevolazioni del *ticket* sanitario, ecc.) e l'accesso in graduatorie particolari.

Un'ulteriore spinta innovativa è derivata dai Decreti interministeriali del 2007 che hanno istituito il sistema delle Comunicazioni obbligatorie (COB), il quale definisce standard e regole della trasmissione informatica delle comunicazioni di instaurazione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro ed altre esperienze lavorative assimilate, che i datori di lavoro pubblici o privati e le Agenzie di somministrazione sono tenuti ad effettuare ai Servizi per l'impiego³⁰. Tale trasmissione di dati deve avvenire unicamente per via telematica, attraverso i servizi informatici messi a disposizione dai servizi competenti secondo le modalità stabilite da ciascuna Regione e Provincia Autonoma³¹.

In tal modo, il Sistema informativo lavoro coinvolge a diverso titolo le diverse amministrazioni SPI, svolgendo funzioni diverse (Fig. 4.4 – Funzioni del Sil per livello di utilizzo).

Fig.4.4 - Funzioni del Sil per livello di utilizzo



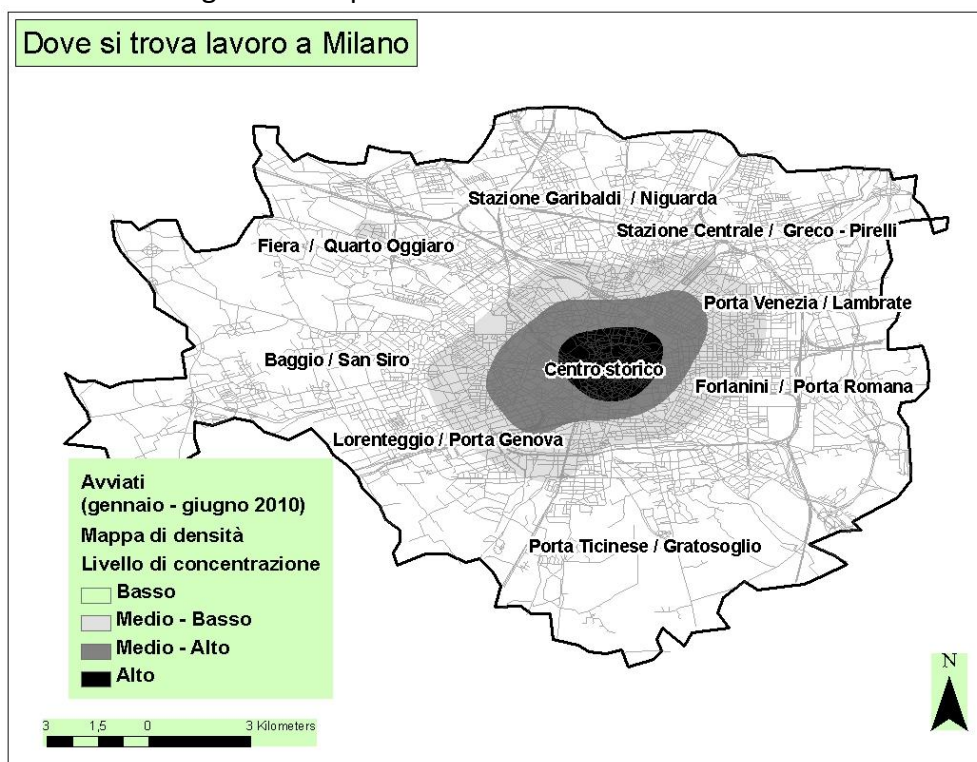
Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2008.

³⁰ E' il modulo mediante il quale tutti i datori di lavoro pubblici e privati, di qualsiasi settore (ad eccezione delle agenzie per il lavoro, relativamente ai rapporti di somministrazione) adempiono all'obbligo di comunicazione dell'assunzione dei lavoratori, della proroga, trasformazione e cessazione dei relativi rapporti di lavoro, direttamente o tramite i soggetti abilitati si chiama "Unificato Lav" (Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2011), Comunicazioni obbligatorie. Modelli e regole, Consultabile al sito www.lavoro.gov.it, aggiornato Aprile 2011).

³¹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2011), Comunicazioni obbligatorie. Modelli e regole, Consultabile al sito www.lavoro.gov.it, aggiornato Aprile 2011.

Il Centro per l'impiego utilizza il Sil come strumento gestionale, per la raccolta delle informazioni relative all'offerta di lavoro, mentre i livelli superiori (Province e Regioni), sono in grado di acquisire i dati sulle persone in cerca di lavoro e monitorare la platea di utenza dei Servizi per l'impiego per tarare l'organizzazione stessa dei servizi e le misure di politica attiva (Fig. 4.5 Esempio di analisi delle fonti amministrative).

Fig. 4.5 Esempio di analisi delle fonti amministrative



Fonte: Elaborazioni dati Osservatorio del mercato del lavoro Provincia di Milano.

4.3 - Luci e ombre nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego

Innanzitutto, occorre ricordare che i Servizi per l'impiego pubblici operano in un regime di risorse scarse. Questo significa che i Centri per l'impiego in possesso dei requisiti e strumenti operativi evidenziati nelle pagine precedenti rappresentano l'eccezione e non la norma³². In particolare, in quelle regioni come la Lombardia dove il modello di riferimento per accedere alle risorse pubbliche si basa sul sistema

³² Questo aspetto spiega la differenza tra l'elenco originale visto nel secondo paragrafo e le tabelle presentate nelle pagine successive.

competitivo, i CPI rischiano di essere completamente esclusi dai finanziamenti regionali e comunitari

A ciò si aggiunge, che il numero di addetti in confronto con gli altri Paesi europei è impietoso: adottando come termine di riferimento i disoccupati, dovrebbero essere 28 mila per raggiungere il livello di Olanda e Danimarca, 45 mila per agganciare quello della Germania e addirittura 90 mila per arrivare al livello di Gran Bretagna e Svezia (Reyneri 2011).

Considerando la mole di attività dei servizi provinciali e la dotazione numerica del personale, la percezione degli Enti è di generale inadeguatezza rispetto ai fabbisogni. Tale percezione cresce a mano a mano che si sale nella penisola, più ridotta al Sud, più sentita al Nord (Tab. 4.3).

Tab. 4.3 - Valutazione sulla sufficienza numerica del personale in servizio presso i CPI al 2007 per area geografica.

Area	Totale CPI	Cpi per il quali il personale è insufficiente	
		v.a.	Percentuale
Nord	226	155	68,5
Centro	91	56	61,5
Sud	220	115	52,2
Italia	537	326	60,7

CPI non rispondenti : 5,4%

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2008

Dopo la riforma dei SPI, può accadere che a fronte di un organico numericamente soddisfacente per l'attuazione degli adempimenti relativi al percorso standard previsto dalla Legge 181, si lamenti tuttavia l'inadeguatezza di figure specifiche competenti per singoli segmenti o livelli gestionali particolarmente delicati. Non è un caso quindi che, nonostante un'ampia presenza di *Orientatori* e di *Preselezionatori* nei Cpi italiani, il numero di queste due figure professionali non sia ritenuto spesso idoneo e sufficiente alla potenziale o reale domanda dei due rispettivi servizi.

Sempre per il medesimo motivo, tra le figure di *back-office* si lamenta una particolare carenza all'interno degli organici dei Cpi, di collaboratori ad alto contenuto specialistico come gli Statistici e Informatici (Tab. 4.4).

Tab. 4.4 - Presenza e fabbisogno di Operatori di accoglienza nei CPI

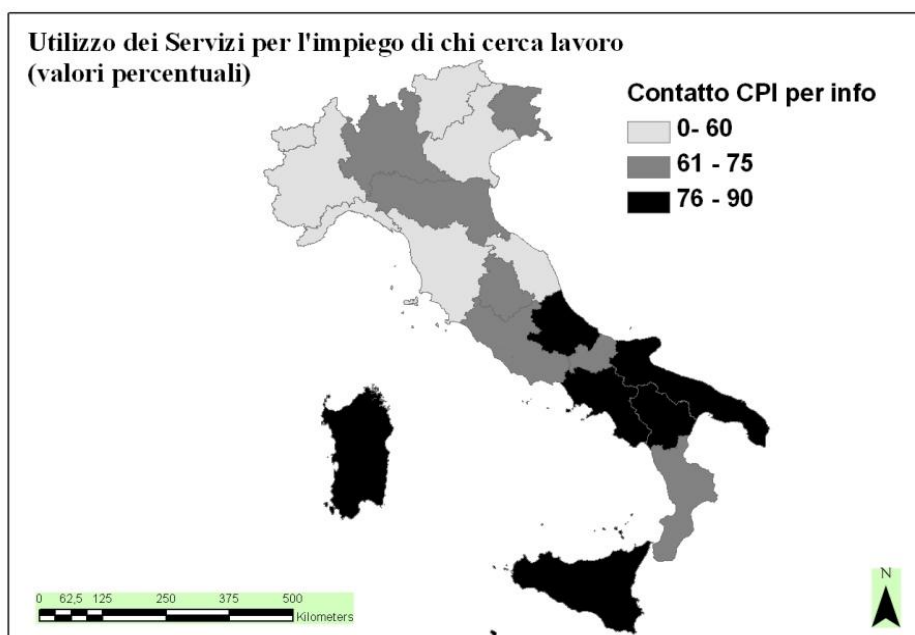
	Presente e sufficiente	Presente ma necessità di ulteriori operatori	Non presente
Operatori di accoglienza	53,3	35,6	5,6
Operatori del <i>Back Office</i>	55,9	33,0	4,7
Orientatori	38,2	33,0	23,3
Preselezione	41,5	37,1	15,2
Operatori delle fasce deboli	40,4	26,6	26,6
Mediatori culturali	21,0	4,3	68,0
Consulenti delle imprese	46,4	28,1	18,7

Fonte: Isflo, monitoraggio SPI 2008.

A queste figure va aggiunto il delicato ruolo del “progettista” in grado di realizzare domande per accedere ai fondi comunitari fondamentali per realizzare misure di politica attiva del lavoro.

La media italiana di disponibili non occupati per CPI è pari a circa 2.000 soggetti. Al contempo, spostandosi dalle regioni settentrionali verso quelle meridionali, cresce in maniera netta la quota di inattivi che hanno presentato la Dichiarazione di disponibilità (DID) o che contattano i CPI per informazioni generiche (Fig. 4.6).

Fig. 4.6 Utilizzo dei Servizi per l'impiego



Fonte: Elaborazioni dati Istat, Rilevazioni Forze lavoro (2009).

In generale, i Servizi per l'impiego del Sud Italia si trovano a doversi confrontare con una platea di potenziali clienti molto consistente, congiuntamente ad un mercato del lavoro scarsamente dinamico e a *performance* nell'erogazione dei servizi storicamente meno brillante se poste a confronto con quelle delle realtà centro-settentrionali. Si consideri, a titolo di esempio, che i CPI che operano in Calabria si confrontano con una quota media di disponibili di quasi 10 volte superiore a quelle che devono affrontare i CPI della Valle d'Aosta.

Analizzando la questione da un punto di vista strettamente organizzativo, proprio dalla necessità di doversi confrontare con un ampio volume di potenziali clienti (peraltro non tutti realmente interessati alle azioni di politica attiva offerte dal sistema dei SPI), nasce l'esigenza di ricorrere all'istituto del *Patto di servizio*³³. In particolare, il fatto che solo un Centro per l'impiego su 10 associ il momento della dichiarazione di immediata disponibilità alla sottoscrizione di un Patto di servizio, mostra come poco responsabilizzata sia l'attivazione del disoccupato da parte degli uffici pubblici (Tab. 4.6).

Tab. 4.6 - Modalità di compilazione della DID nei CPI

	Percentuale
In fase di accoglienza	83,8
In fase di orientamento	2,1
In concomitanza con la stipula del patto di servizio	13,5
Non viene fatta compilare	0,6
	(537)
CPI non rispondenti : 5,4%	

Fonte: Isflo, monitoraggio SPI 2008.

Proprio l'individuazione del reale bacino di "disoccupati attivi", rimane una delle principali questioni ancora aperte nell'implementazione delle procedure individuate dal D.Lgs. n. 181/2000. Il ricorso ad un patto tra utente e Cpi aumenta la capacità di isolare gli individui disoccupati che sono effettivamente alla ricerca attiva di un lavoro.

³³ In pratica, il Cpi si impegna alla "presa in carico" dell'utente secondo modalità e tempistiche concordate (colloqui di orientamento, avvio a percorsi formativi o di inserimento professionale, ecc.). Di contro, il disoccupato garantisce la sua disponibilità e partecipazione al percorso concordato, pena, in linea generale, la perdita dello stato di disoccupazione e l'impossibilità, per un periodo variabile da territorio a territorio, di accedere ai servizi erogati dallo stesso ufficio.

I limiti nell'affidabilità della Did, riportano l'attenzione sulla necessità di legare l'offerta del servizio e della presa in carico, all'applicazione di un regime sanzionatorio. Infatti, se si guarda ai Centri per l'impiego che procedono alla revoca dello stato di disoccupazione per ragioni non amministrative (legate all'assunzione o al superamento dei limiti reddituali e di orario previsti dalla normativa), si può verificare come coloro che utilizzano il patto di servizio siano in qualche misura, più "severi" degli altri (Tab. 4.7).

Tab. 4.7 - CPI che procedono alla revoca dello stato di disoccupazione per motivi diversi dall'assunzione o da ragioni amministrative

	Perdita dello status di disoccupazione (percentuali risposte affermative)
Utilizzo del patto di servizio	
No	16,0
Si	84,0
Totale	100 (537)
CPI non rispondenti : 5,4%	

Fonte: Isfol, monitoraggio SPI 2008.

I motivi per i quali i CPI attuano il principio di condizionalità e quindi revocano lo stato di disoccupazione sono:

- rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua";
- mancata presentazione alla convocazione per l'aggiornamento della DID;
- inottemperanza al patto sottoscritto con il CPI o al piano di azione individuale.

Per quanto riguarda i servizi presentati nel precedente paragrafo, se dal punto di vista normativo sarebbero garantiti a tutte le persone in cerca di lavoro, in questo caso la funzione specifica del condizionale è quella di marcare la carenza di risorse precedentemente descritta. Questa è accompagnata anche da un problema di carattere "qualitativo", ossia relativo alla mancanza di competenze specifiche da parte del personale presente nei CPI, la quale comporta l'impossibilità di erogare effettivamente in tutti gli uffici la completa filiera dei servizi per l'impiego.

Nel dettaglio, quasi il 40 per cento dei Centri sono in grado di offrire una prima informazione attraverso il telefono o la posta elettronica, mentre poco più del 25 per cento prevede un numero verde dedicato (Tab. 4.8).

Tab. 4.8 - CPI che erogano i Servizi di accoglienza e Call Center

	% CPI non rispondenti	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio	Totale
Via Telefono o e.mail:				
Fornitura di prima informazione	n.d.	61,8	38,2	100
Prenotazione a servizi su appuntamento	n.d.	73,7	26,3	100
Servizio di <i>call center</i> dedicati	n.d.	73,0	27,0	100
Smistamento dell'utenza agli altri servizi erogati	3,4	3,3	93,3	100
Presenza di materiale informativo per l'auto-consultazione	3,2	2,0	94,8	100
Illustrazione dei servizi/carta dei servizi	3,7	12,3	84	100

Fonte: Isfol, monitoraggio SPI 2008.

Tuttavia, nel caso una persona necessiti di avere delle informazioni di base, può sempre rivolgersi direttamente ad uno degli oltre 530 CPI sparsi per il Paese, dove verrà accolto da un addetto incaricato di fornirgli le prime informazioni e se richiede ulteriori approfondimenti, l'utente verrà "smistato" ad altri uffici o servizi.

Nel caso l'utente sia un disoccupato alla ricerca di un nuovo lavoro, gli verrà chiesto di compilare la *Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*, modulo obbligatorio per usufruire dei Servizi per l'impiego. In realtà, tale operazione riguarda solo una piccola parte di coloro che entrano in contatto con i Centri per l'impiego (Tab. 4.9).

Tab. 4.9 - Utilizzo dei Servizi per l'impiego in Italia

	Percentuale	v.a.	Totale (Forze lavoro)
Contatto CPI da parte delle forze lavoro	29,7	72873	245610
Contatto CPI da parte delle forze lavoro che cercano lavoro	61,2	1438	2351
Di cui:			
Dichiarazione disponibilità al lavoro (prima e rinnovi)*	27,4	221	771
Collegandosi al sito web di un CPI*	16,6	166	1001

* Il dato non comprende i soggetti che hanno risposto "non sa"

Fonte: Elaborazioni dati Istat (2009).

La compilazione della DID è solo la prima fase della lunga filiera dei Servizi per l'impiego, il disoccupato probabilmente verrà dirottato dal servizio accoglienza alla prima unità di servizio dell'orientamento, ovvero il *Colloquio individuale*. Attività offerta dal 90 per cento dei Centri per l'impiego, percentuale che scende man mano che l'attività di orientamento e accompagnamento al lavoro diventa sempre più specifica; infatti, solo il 43 per cento è in grado di offrire il *Bilancio di competenze* (Tab 4.10).

Tab. 4.10 - CPI che erogano i Servizi di Orientamento e accompagnamento al lavoro

	% CPI non rispondenti	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio	Totale
Colloquio individuale	3	3,2	93,9	100
Assistenza nella consultazione del catalogo offerta formativa*	n.d.	18,2	81,8	100
Attivazione di pacchetti formativi <i>on demand</i> *	n.d.	21,2	78,8	100
Definizione progetti formativi	5	29,6	65,4	100
Gestione delle pratiche di pre-iscrizioni/iscrizione al corso*	n.d.	38,8	61,2	100
Erogazione di voucher formativi*	n.d.	34,8	65,2	100
Verifica degli esiti del percorso formativo *	n.d.	41,6	58,4	100
Redazione bilancio di competenze	5	51,4	43,6	100

*Valore stimato sulla media delle ripartizioni geografiche.

Fonte: Isfol, monitoraggio SPI 2008.

Servizi che tuttavia, non interessano ai disoccupati alla ricerca di un lavoro (Tab. 4.11), dato che solo il 4 per cento dichiara di aver effettivamente utilizzato questo servizio.

Tab. 4.11 - Utilizzo dei Servizi per l'impiego in Italia di chi cerca lavoro

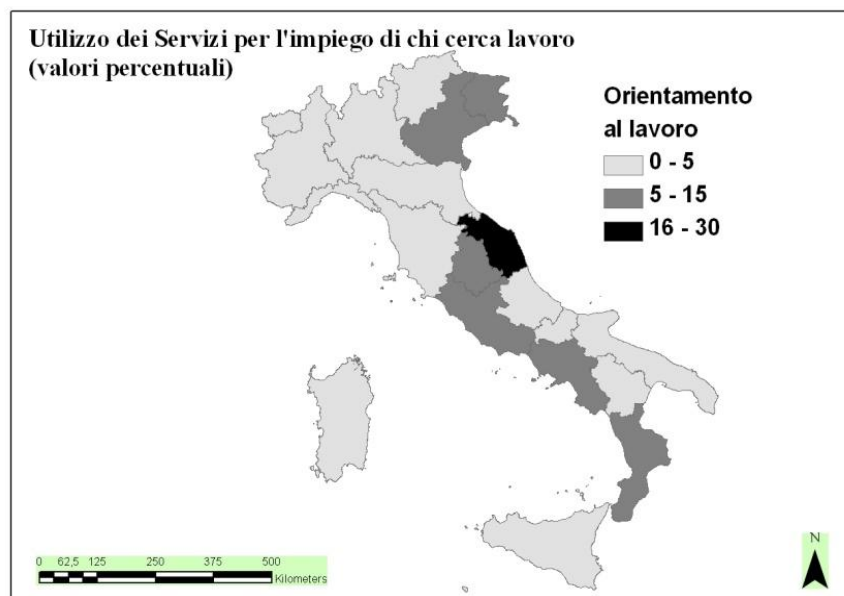
	Percentuale	v.a.	Totale (Forze lavoro)
Attività di Orientamento al lavoro *	4,8	37	771

* Il dato non comprende i soggetti che hanno risposto "non sa"

Fonte: Elaborazioni dati Istat (2009).

Inoltre, a differenza del servizio di accoglienza, il dato è in media omogeneo su tutto il territorio nazionale (ad eccezione delle Marche) e non va mai oltre il 15 per cento (Fig. 4.7).

Fig. 4.7 – Utilizzo dei Servizi per l'impiego di chi cerca lavoro (Attività di orientamento)



Fonte: Elaborazioni dati Istat, Rilevazioni Forze lavoro (2009).

Infine, per quanto riguarda i servizi dedicati all'offerta di lavoro, l'ultimo *step* (quello più importante) è il servizio di *matching*, che va dall'intervista di preselezione, al Tirocinio o all'invio dell'elenco dei candidati alle imprese.

Secondo le risposte date al monitoraggio Isfol quasi tutti i responsabili di CPI dichiarino di poter garantire i servizi che riguardano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (Tab. 4.12).

Tab. 4.12 - CPI che erogano i Servizi di Preselezione, IDO e Ricollocazione del personale

	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio	Totale
Realizzazione di colloqui di preselezione*	16,0	84,0	100
Supporto ai tirocinanti per inserimento lavorativo*	24,8	75,2	100
Supporto alla stesura dei progetti di Tirocineo*	24,0	76,0	100
Tutoraggio delle attività di Tirocineo*	24,8	75,2	100
Verifica degli esiti*	24,6	75,4	100
Promozione presso le aziende	33,8	66,2	100

Servizio di incontro Domanda/Offerta di lavoro	14,6	86,4	100
Invio elenco dei candidati rispondenti al profilo richiesto dalle imprese	33,5	66,5	100
Invio elenco dei candidati rispondenti al profilo richiesto e/o effettivamente disponibili all'impiego	23,0	87,0	100
Colloquio di selezione assieme alle imprese	57,5	42,5	100
Colloqui di selezione per conto delle imprese	62,2	37,8	100
Preselezione per conto di Agenzie di somministrazione	82,4	17,6	100
Verifica degli esisti della comunicazione dei candidati all'imprese	21,4	78,6	100

*Valore stimato sulla media delle ripartizioni geografiche

Fonte: Isfol, monitoraggio SPI 2008.

Un paradosso, se si pensa che molti Centri non sono in grado di offrire alcuni servizi di orientamento . In tal senso, la credibilità o meno di questi dati pongono certamente una priorità nella definizione dei nuovi *Livelli essenziali dei Servizi pubblici per l'impiego* (LEP-SPI), ovvero la possibilità che i prossimi monitoraggi sui Servizi per l'impiego si basino soprattutto su indicatori "oggettivi" definiti dai sistemi informativi (SIL), prevedendo anche strumenti per escludere tentativi di alterazione dei dati.

Tornando all'attività di intermediazione, questa assume il ruolo di attività più importante, in quanto la "verifica di opportunità di lavoro" è il servizio più richiesto (se non l'unico) da almeno la metà di tutti quelli che entrano in contatto con il Centro per l'impiego e sono alla ricerca di un lavoro (Tab. 4.13). Una media nazionale già elevata, che in alcune raggiunge percentuali di oltre il 75 per cento (Fig. 4.8).

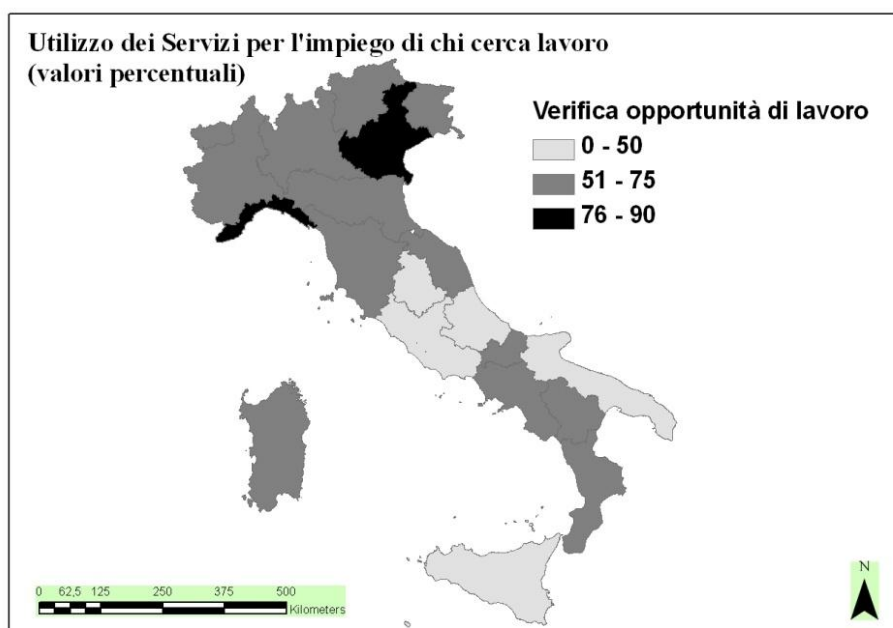
Tab. 4.13 - Utilizzo dei Servizi per l'impiego in Italia da parte di chi cerca lavoro

	Percentuale	v.a.	(Forze lavoro) Totale
Verifica Opportunità di lavoro*	59,8	461	771

* Il dato non comprende i soggetti che hanno risposto "non sa"

Fonte: Elaborazioni dati Ista (2009).

Fig. 4.8 – Utilizzo dei Servizi per l'impiego (Verifica opportunità di lavoro)



Fonte: Elaborazioni dati Istat, Rilevazioni Forze lavoro (2009).

Alla luce delle considerazioni fatte, emerge chiaramente che a fronte di una molteplicità di servizi offerti dai Centri per l'impiego, in particolare quelli riguardanti le attività di orientamento e accompagnamento, gli utenti sono soprattutto interessati all'ultima fase, ovvero a quella di *matching*. In altre parole, i dati mostrano come il percorso tipico di coloro che si recano ai CPI e sono alla ricerca di un lavoro, sia quello di passare immediatamente dalla fase di accoglienza a quella di *matching*, mostrando uno scarso interesse verso tutti gli altri servizi offerti.

4.4 - I servizi alle imprese

Nel secondo paragrafo si sono elencati alcuni ambiti o requisiti minimi che i Centri per l'impiego dovrebbero erogare per soddisfare i fabbisogni e le esigenze delle imprese. Grazie al Monitoraggio dei Servizi per l'impiego realizzato da Isfol, è possibile osservare quanti sono i CPI che effettivamente hanno erogano questi requisiti operativi (Tab. 4.14).

Tab. 4.14 - Presenza di condizioni propedeutiche all'erogazione di servizi ai datori di lavoro

	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio
Analisi dei fabbisogni formativi e/o professionali delle imprese.	29,4	70,6
Presenza di attività promozionali verso i datori di lavoro (marketing).	27,5	72,5
Supporti informatici per i processi di <i>matching on line</i> .	53,9	46,1
Patto di servizio (ricorso a strumenti di trasparenza).	81,2	18,8

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2008.

Dai dati, emerge chiaramente che il 70 per cento dei CPI sono in grado di realizzare almeno un'attività di analisi dei fabbisogni professionali delle aziende e un piano di *marketing*. Tuttavia, tali azioni si basano su attività più circostanziali che strutturate e comunque con una cadenza periodica, se non estemporanea (Tab. 4.15).

Tab. 4.15 - Realizzazione di attività di analisi dei fabbisogni professionali delle imprese.

	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio
Realizzazione di analisi o indagini ad hoc sulle qualifiche maggiormente richieste dai datori di lavoro	31,7	68,3
Esistenza di attività sistematica di analisi dei fabbisogni occupazionali	60,4	39,6

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2008

In generale, sul versante datoriale i Servizi per l'impiego assumono soprattutto una collocazione istituzionale, come ad esempio le informazioni su adempimenti amministrativi o le tipologie contrattuali (Tab. 4.16).

Tan. 4.14 - Attivazione del servizio di consulenza alle imprese da parte dei CPI

	% CPI che non attuano il servizio	% CPI che attuano il servizio
Servizio di consulenza alle imprese	14,7	85,3
Modalità di realizzazione dei servizi di consulenza e informazione alle imprese:		
Informazioni su tipologie contrattuali e altre informazioni	15,5	84,5
Informazioni su adempimenti amministrativi	16,2	83,8
Informazioni sul mercato del lavoro	33,1	66,9
Consulenza per adempimenti legali e amministrativi	34,5	65,5

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2008

Una prestazione che trova origine nell'impianto logico e funzionale asimmetrico dei vecchi *Centri di collocamento* al lavoro, sbilanciati più verso l'offerta di lavoro e che vedono la domanda premiare i servizi pubblici, soprattutto in quanto soggetti in grado di offrire una manodopera portatrice di vantaggi fiscali. Per quanto riguarda l'assistenza nelle strategie di reclutamento aziendale, dal monitoraggio possiamo individuare almeno tre punti critici:

1. nella maggioranza dei casi, la modalità di raccolta della domanda di lavoro, presuppone che sia l'impresa a "manifestarsi presso il Centro per l'impiego", tanto attraverso i canali tradizionali (telefono o fax), quanto servendosi di canali più moderni come quelli messi a disposizione dai portali web provinciali o dai sistemi di posta elettronica;
2. più della metà degli uffici non dispone degli strumenti per la gestione via web delle rispettive filiere della domanda e dell'offerta di lavoro, al fine di supportare i processi di *matching*. Eppure la gestione e, ancor prima, la costituzione del patrimonio informativo relativo alle candidature e alle *vacancies* costituisce un elemento essenziale in grado di condizionare la funzionalità e il posizionamento dei Centri per l'impiego nel mercato del lavoro;
3. l'organizzazione locale dei SPI ha sviluppato un approccio di natura "generalista" nel quale si sommano attività burocratiche, attività di servizio alla persona e attività di servizio alle aziende, lungo procedure assai articolate e complesse. Questa commistione di ruoli e il *turnover* elevato del personale, costituisce la regola dell'attività quotidiana dei Centri, con evidenti limitazioni nella possibilità di dedicare figure professionali alle attività di contatto diretto con le imprese "fuori" dall'ufficio o di poter destinare quantità di tempo adeguato nell'attività di definizione/esplicitazione dei fabbisogni professionali delle aziende stesse.

In generale, i servizi alle aziende rappresentano il "Tallone d'Achille" degli SPI, ridotta quantità e qualità di personale disponibile, pessima organizzazione e pochi se non inutili servizi dedicati alle esigenze della domanda di lavoro.

Riprendendo le considerazioni fatte nel primo capitolo, non disponendo di informazioni precise sulla domanda di lavoro, risulta praticamente impossibile poter realizzare efficacemente l'attività di intermediazione.

In assenza di un investimento nei servizi alle imprese, non è possibile conoscere quali sono le aziende che necessitano di manodopera con profili coerenti a quelli degli utenti che si recano nei CPI per cercare lavoro, in questo caso si tratta di una scarsa ottimizzazione da parte dell'attore pubblico nel ridurre *mismatch tra* ricerca dell'impiego e reclutamento di manodopera.

4.5 - Breve rassegna sulla valutazione delle politiche attive in Italia

In questo paragrafo, saranno oggetto di analisi tutti quei interventi (*misure*) introdotti in Italia che possono rientrare nelle politiche attive del lavoro (cui convenzionalmente si fa riferimento anche con l'acronimo *Almp*, *Active Labor Market Policies*).

Accanto agli interventi di politica attiva evidenziati nel secondo capitolo, possiamo far rientrare all'interno di questa voce tutti i provvedimenti sostenuti da spesa pubblica, volti a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro adeguando le caratteristiche dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone in tal modo l'incontro, migliorando le possibilità di accesso all'occupazione per le categorie più svantaggiate (*supporti*) ed, in ultima analisi, ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano (Di Domenico 2005).

In altre parole, la definizione contempla al suo interno un insieme articolato di misure e strumenti anche molto diversi tra loro, spesso introdotti nel nostro *welfare* occupazionale in via sperimentale. L'OCSE (2007, Cap. 5) considera come uno dei pilastri fondamentali delle politiche di attivazione, il monitoraggio e la valutazione degli effetti occupazionali di tali strumenti. Tuttavia, in Italia, l'idea che l'implementazione di una politica debba essere accompagnata dalla verifica empirica dei suoi effetti continua a trovarsi allo stadio iniziale (Kluve 2007 e 2009); come si è visto nel precedente paragrafo, uno dei motivi di tale mancanza è l'assenza di

personale con competenze statistiche all'interno dei Servizi pubblici per l'impiego. Eppure, l'unica analisi che abbia senso nella valutazione d'impatto è comprendere se lo specifico strumento sia efficace ed efficiente, cioè se è in grado di raggiungere determinati obiettivi tenendo conto dell'impiego di risorse che comporta (Sestino 2001).

Il miglior modo per analizzare gli effetti dei programmi di *welfare* occupazionale sul comportamento dei beneficiari consiste nell'utilizzo di metodologie "sperimentali o quasi-sperimentali" derivate dal campo sanitario. Infatti, la sola differenza tra la situazione osservata dopo l'esposizione dell'intervento e la situazione osservata prima dell'esposizione non è sufficiente per stimare l'effetto dello strumento sullo *status* occupazionale del beneficiario. È quello che Martini *et al.* (2009) definiscono una risposta "ingenua" all'interrogativo posto, in quanto non è dato sapere se il miglioramento dalle condizioni iniziali avrebbe potuto verificarsi comunque, per altre cause diverse dall'intervento.

Per evitare questa fallacia concettuale, è cruciale adottare una situazione controfattuale ovvero la differenza tra quanto si osserva in presenza di trattamento e quanto si sarebbe osservato in assenza di trattamento. Palesemente ciò non è possibile, dato che non si possono osservare gli stessi individui nello stesso spazio temporale per registrare l'*outcome* che gli stessi soggetti avrebbero realizzato con e senza l'essersi sottoposto al trattamento. Per tale motivo, la strategia di valutazione più comunemente utilizzata per stimare l'impatto di un intervento consiste nell'ottenere un'approssimazione della situazione controfattuale, ricorrendo alle condizioni/comportamento registrata per un conveniente gruppo di soggetti, con caratteristiche simili, non esposto all'intervento: il cosiddetto "gruppo di confronto o di controllo" (Rettore *et al.* 2002).

Al momento, come è stato detto precedentemente, gli studi sull'impatto delle politiche attive in Italia sono ancora da sviluppare, chiunque studi la materia non può che confermare le considerazioni di Rettore *et al.* (2002) che considerano l'attività valutativa svolta nel nostro Paese come:

valutazioni artigianali condotte sfruttando, con ingegnosità acuita dal bisogno, quel po' di informazioni che si riesce a racimolare tra indagini correnti e archivi risultanti da processi amministrativi (p. 11).

Per questo, nelle pagine seguenti verranno presentati i principali risultati sulla valutazione delle politiche attive fatte in Italia, si tratta spesso di indagini circoscritte in particolari ambiti territoriali e in alcuni casi di programmi erogati in un periodo limitato nel tempo.

Il primo strumento oggetto di analisi è la *lista di mobilità*³⁴. Tale strumento, combina una componente attiva, l'incentivo all'impresa che assume un lavoratore iscritto in lista, con una componente passiva, l'indennità di mobilità per taluni lavoratori iscritti nella lista. La valutazione sugli effetti dell'istituto di mobilità realizzata per il periodo 1995-1999 sulla probabilità di transitare ad un nuovo lavoro comprende da un lato, i lavoratori portatori esclusivamente del beneficio per l'impresa (gruppo non trattato), dall'altro coloro che, invece, avevano anche diritto all'indennità (gruppo trattato). I risultati mostrano che l'allungamento di un anno della permanenza in lista, ha un effetto positivo e significativo sui tassi di occupazione per gli uomini che non hanno diritto all'indennità, mentre l'effetto è negativo e significativo per tutti gli altri (Poggiaro *et al.* 2005). Sul l'effetto della diversa durata di ammissibilità nelle liste, gli stessi autori hanno recentemente presentano nuove evidenze empiriche che mostrano come l'allungamento della durata del periodo di ammissibilità di un anno per gli *Over 40* (cioè la proroga di 12 mesi degli incentivi), non ha alcun effetto né sulla probabilità di ri-occupazione né sui salari (Poggiaro *et al.* 2009).

Uno strumento analogo alla componente attiva delle liste di mobilità sono i *crediti di imposta* per la creazione di nuova occupazione, riconosciuti ad un datore di lavoro. In questa sede, presentiamo lo studio di Santoro (2002) sul credito di imposta previsto dalla Legge Finanziaria (L. 449/97), che ha dispiegato i suoi effetti tra il 1° ottobre 1997 e il 31 dicembre 2000. Il provvedimento consisteva in circa 5 mila euro per la prima assunzione e in 4 mila euro per le successive, entro un massimale di circa 30 mila euro

³⁴ Il programma introdotto con la legge 223/199 è stato definitivamente cancellato dalla Legge 92/2012..

annuali per imprese localizzate nelle regioni del Centro-Sud³⁵. Lo studio, basato sull'archivio relativo alle 60 mila assunzioni incentivate tra l'ottobre del 1997 e la fine del 1999, aveva come obiettivo valutare, seppur a livello descrittivo (non controfattuale), l'impatto effettivo del credito d'imposta attraverso un confronto della distribuzione delle assunzioni incentivate con la struttura occupazionale preesistente e con gli andamenti congiunturali verificatisi nel periodo considerato.

Dall'analisi dei dati, risulta evidente come l'utilizzo dell'incentivo sia riconducibile in gran parte a fenomeni congiunturali: si è osservato infatti un notevole ricorso al credito di imposta in alcuni settori del Sud legati ai servizi ed all'imprenditorialità diffusa, che erano già in crescita e che hanno continuato a crescere nel corso del 1998. Tuttavia, è stato possibile constatare, in primo luogo, che il 40% delle assunzioni sono riconducibili a imprese che, prima del credito d'imposta, ufficialmente risultavano prive di dipendenti e, in secondo luogo, che vi è stata una relativa concentrazione di assunzioni in settori che prima dell'introduzione del credito d'imposta non risultavano avere, secondo il censimento Istat, alcun occupato o solo alcune decine di occupati.

Accanto alle liste di mobilità e al credito d'imposta, possono esserci strumenti che riguardano gli investimenti nel settore privato che, pur non essendo in relazione diretta con le politiche attive, possono comunque produrre effetti sull'occupazione. Uno di questi strumenti è la legge 488/98 che predispone *incentivi all'investimento nelle aree cosiddette "svantaggiate"*³⁶. I contributi sono concessi selezionando, su base regionale, gli interventi da agevolare sulla base di criteri di merito, individuati attraverso una serie di indicatori, secondo le valutazioni del legislatore.

³⁵ Si rientrava pertanto nel limite del *de minimis*, il che ha consentito di applicare il credito d'imposta in modo selettivo pur senza violare la normativa comunitaria in tema di aiuti di stato. Inoltre, il credito d'imposta era riconosciuto per tutte le assunzioni a tempo indeterminato, anche *part-time* ed anche, seppur con una rimodulazione dell'importo, per le assunzioni a tempo determinato di durata almeno triennale.

³⁶ La legge 488/92 è lo strumento attraverso il quale il Ministero delle Attività Produttive mette a disposizione delle imprese che intendano promuovere programmi di investimento, nelle aree depresse, agevolazioni sotto forma di contributi in conto capitale ("a fondo perduto"). Tali contributi vengono erogati, a copertura di investimenti che riguardano: nuova unità locale, l'ampliamento, l'ammodernamento, la riconversione, la riattivazione o trasferimento di unità locale, da avviare successivamente alla presentazione della domanda per spese in beni durevoli: acquisto del terreno, opere di edilizia, infrastrutture, acquisto macchinari e impianti, programmi informatici, brevetti.

L'analisi non-parametrica³⁷ di Carlucci e Pellegrini (2003) prende in considerazione i 4.392 bilanci delle imprese selezionate nel biennio 1997 – 1998 e i bilanci relativi al 1995, cioè all'anno precedente il programma di investimenti. I risultati ottenuti sembrano confermare che gli incentivi erogati tramite la Legge 488/98 hanno effettivamente indotto le imprese agevolate ad aumentare la propria occupazione in misura maggiore che tra le non agevolate, sebbene sia difficile individuare di quanto.

Un secondo studio sugli investimenti nel settore privato riguarda la valutazione degli interventi di aiuto alle imprese, co-finanziati dal *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e predisposti dai Documenti unici di programmazione (Docup)* della Regione Piemonte. Il documento definisce l'erogazione, dal 1994 al 1999, di un aiuto finanziario per le piccole e medie imprese che si è concretizzato nelle seguenti principali iniziative: contributi a fondo perduto per investimenti in ampliamenti degli insediamenti produttivi esistenti; contributi in conto capitale per l'acquisizione di servizi di consulenza tesi ad ammodernare e rendere maggiormente efficiente il processo produttivo; abbattimento del 50% del tasso di interesse di riferimento, mediante la concessione di un contributo in conto interessi sulle operazioni di credito relative alla realizzazione di nuove unità produttive e/o la ristrutturazione ammodernamento delle esistenti.

I risultati a cui giunge Bondonio (2001) sull'impatto occupazionale evidenziano che i benefici offerti alla PMI non modificano significativamente il comportamento di quest'ultima in termini di incremento delle forze lavoro. In altre parole, gli incentivi elargiti rappresenterebbero nient'altro che un "premio" per alcune categorie di imprenditori che avrebbero comunque realizzato gli investimenti previsti anche in assenza del programma di incentivi.

Una particolare forma di politica attiva è stata la sperimentazione *del Reddito minimo di inserimento (RMI)*, introdotto nel 1998 su proposta della Commissione Onofri in 39 comuni e successivamente estesa nel 2000 ad altri 267 comuni. Tale

³⁷ Strumento di analisi contro-fattuale, utilizzando tre tecniche diverse di *matching*. Per maggiori informazioni si rimanda a Carlucci C. e Pellegrini G., *Non parametric analysis of employment effects of public subsidies to capital accumulation: the case of law 488/92 in Italy*, Congresso AIEL 2004, Sessione: La valutazione di politiche del lavoro., pg. 10. (www.aiel.it aggiornato a giugno 2012).

strumento, che rappresentava un nuovo schema d'assistenza sociale di ultima istanza per i nuclei familiari con redditi sotto la soglia di povertà, rientra in questa breve rassegna delle politiche attive, in quanto tra i requisiti di accesso al RMI vi era la partecipazione da parte dei beneficiari a programmi di reinserimento, organizzati dalle autorità che gestivano l'assistenza a livello locale.

La sperimentazione ha registrato una varietà di programmi di inserimento, che hanno visto inserire oltre 37.000 persone nella prima fase e circa 28.000 nella seconda, pari rispettivamente al 42,3 ed al 27,5 per cento dei soggetti complessivamente a carico (Ranci Ortigosa 2005).

Pur in una polverizzazione del dato, emerge la diversità dei possibili sbocchi offerti dalla misura al Nord e al Sud del Paese. Se nel primo caso hanno prevalso programmi di inserimento occupazionale, nel Mezzogiorno sono emersi quelli orientati all'integrazione socio-relazionale³⁸ (Turcio 2003). Nello specifico, la maggior parte dei programmi meridionali rientrava in quella di pubblica utilità (mantenimento dei parchi pubblici, o lavori di segretariato presso gli uffici comunali) che, per il Sud, sono l'equivalente dei programmi occupazionali realizzati nei comuni settentrionali (Ibidem).

Allo stato attuale, le conoscenze circa gli effetti quantitativi dei sistemi di protezione sociale sull'offerta di lavoro e sulla partecipazione alla forza lavoro sono limitate. Il report *Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, realizzato per conto del Ministero della Solidarietà sociale, evidenzia come il RMI non abbia avuto sostanziali effetti in termini di orientamento ed inserimento occupazionale (IRS, Fondazione Labos, Censis e Cles 2007). A questo proposito, è interessante evidenziare come oltre il 54% dei 267 Comuni partecipanti alla seconda sperimentazione, non abbia neppure tentato di attivare programmi di inserimento occupazionale, per mancanza di offerta o per carenze strutturali del territorio (Ibidem). In realtà, la "sperimentazione" del RMI ha avuto ben poco a che spartire con quello che comunemente si intende per esperimento. I sussidi non sono stati distribuiti

³⁸ Nel complesso, l'evidenza mostra che pochi dei beneficiari residenti nelle regioni del Sud sono stati effettivamente coinvolti in programmi personali aventi un esito immediato sul mercato del lavoro, le percentuali vanno dallo 0 % di Orta di Atella al 60 % di Foggia (Boeri e Perotti 2002).

casualmente fra chi ne ha fatto domanda e in questo modo, è venuto a mancare il gruppo di controllo (Boeri e Perotti 2002).

Tra gli strumenti di politica attiva, certamente quello più discusso e studiato è *la formazione professionale*. Tuttavia, molte delle indagini che si sono occupate degli esiti occupazionali della formazione non forniscono valutazioni, ma solo informazioni ex-ante dei partecipanti. A ciò si aggiunge un'ulteriore criticità sulla valutazione dei corsi di formazione professionale: come sottolinea Bulgarelli (2002), gli agenti delegati che progettano e realizzano le azioni formative, tendono a selezionare i soggetti relativamente più forti (giovani diplomati o laureati) in conseguenza del maggior punteggio che, proprio nell'ambito della valutazione *ex ante* dei progetti formativi, viene assegnato agli organismi, i cui allievi presentano buoni tassi di inserimento occupazionale.

Tuttavia, utilizzando i dati Isfol sul quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 (Centro-Nord Italia)³⁹, relativo alle politiche formative realizzate nel periodo 1994-1999, Bulgarelli (2002), attraverso un modello econometrico che tiene conto degli effetti di selezione avversa e di auto-selezione, mostra un impatto netto positivo della formazione: se i non formati partecipassero ad un intervento, le loro probabilità di occupazione aumenterebbero del 22% per le donne e del 13% per gli uomini.

Una valutazione di efficacia assoluta⁴⁰ è stata realizzata anche da Laudisa (2000), sui corsi di formazione professionale finanziati dal FSE nell'area di Torino, nella seconda metà degli anni novanta. L'autrice mostra attraverso un modello di regressione, come la variabile età incida significativamente sulla possibilità di essere occupati (le persone con meno di 25 anni hanno infatti maggiori possibilità di avere un lavoro), al contrario del sesso e del titolo di studio che non sembrano esercitare alcuna influenza.

Inoltre, per quanto riguarda la valutazione dei corsi di formazione, l'indagine condotta nel 2005 dall'istituto di ricerca *Poleis* per conto dell'Agenzia del lavoro della

³⁹ *Obiettivo 3*: Lotta contro la disoccupazione di lunga durata, facilitazione dell'inserimento professionale dei giovani e integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro.

⁴⁰ Espressione utilizzata quando l'obiettivo della ricerca è valutare di quanto aumentino le opportunità occupazionali di un individuo trattato, piuttosto che uno non trattato.

Regione Emilia Romagna⁴¹, rappresenta uno degli studi più importanti sull'argomento. Utilizzando il metodo del *Propensity Score Matching*, l'indagine evidenzia come dopo 12 mesi dal termine della formazione, l'aver frequentato un corso migliora del 18% la probabilità di trovare un'occupazione, a parità di condizioni individuali di partenza. Tuttavia dalla stessa indagine, l'analisi sulla probabilità di rimanere disoccupati individua un gruppo di formati particolarmente vulnerabili e a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Infatti, la probabilità di essere ancora disoccupati a 12 mesi, aumenta per coloro che già prima del corso erano disoccupati di lunga durata, adulti e con figli piccoli (in prevalenza donne).

In generale, a dispetto di una forte preferenza politica verso la formazione professionale, i dati mostrano un quadro alquanto differente a seconda delle caratteristiche del beneficiari. In particolare, a livello europeo, gli studi empirici dimostrano una bassa efficacia della formazione nell'accrescere la probabilità di trovare lavoro dei partecipanti, riscontrando un bassissimo effetto positivo nei confronti dei disoccupati di lungo periodo (Kluve 2009).

Riassumendo, in questo paragrafo sono state presentate le principali valutazioni attualmente disponibili sugli strumenti di politica attiva riguardanti il contrasto all'esclusione sociale e la deregolamentazione del mercato del lavoro introdotte a fine anni '90 e i primi anni del nuovo millennio (Riquadro 4.7 - Sintesi strumenti oggetto di analisi).

Riquadro 4.7 Sintesi strumenti oggetto di analisi		
	Effetto della misura in termini di tasso di occupazione	Considerazioni
<i>Lista di mobilità</i> (Legge 223/1991).	positivo	L'allungamento della durata del periodo di ammissibilità di un anno, non ha alcun effetto.
<i>Crediti di imposta</i> (L. 449/97).	nullo	L'utilizzo dell'incentivo sia riconducibile in gran parte a fenomeni congiunturali
<i>Incentivi all'investimento nelle aree "svantaggiate"</i> (legge 488/98).	positivo	Le imprese agevolate hanno aumentato la propria occupazione
<i>Reddito minimo di inserimento</i> (D. Lgs. 18 /1998).	----	Non staticamente rilevato per assenza del gruppo di "controllo"

⁴¹ POLEIS, (2005), Valutazione di efficacia delle azioni di formazione del P.o.r./ F.s.e della Regione Emilia Romagna anno 2002, Programma operativo regionale obiettivo 3 fondo sociale europeo 2000 – 2006. L'articolo è consultabile al seguente link: <http://www.poleis.org>.

<i>Formazione professionale.</i>	positivo	Quadro alquanto differente. La variabile età e il periodo di disoccupazione incide significativamente sulla possibilità di essere occupati. Non si escludono fenomeni di spiazzamento
----------------------------------	----------	---

Fonte: Nostre elaborazioni su analisi presentate precedentemente.

I risultati sono ancora parziali e spesso realizzati solo in particolari contesti, perché nella maggior parte dei casi non si dispone dei gruppi di controllo per realizzare valutazioni di efficacia assoluta oppure non si dispone di risorse economiche sufficienti per realizzare l'analisi. A ciò si aggiunge, riprendendo le considerazioni di Caroleo (2011), che gli studi empirici non mostrano un così chiaro effetto positivo sull'occupazione regolare come una certa teoria vorrebbe far credere, senza dimenticare che alcuni strumenti di politica attiva, possono produrre effetti di spiazzamento dell'occupazione attraverso i ben noti "effetti di sostituzione" ed "effetti di adattamento sui salari" (*deadweight/accomodation effect*), rendendo il risultato finale incerto (Ibidem; Calmfors *et al.* 2001; Kluge 2007).

Capitolo 5. La ricerca di lavoro

2.1 - Come si cerca lavoro in Germania, Francia, Regno Unito, Svezia, Italia e Lombardia

Per comprendere il ruolo dell'attore pubblico nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro, è fondamentale conoscere il "peso" che i Servizi pubblici per l'impiego (SPI) hanno nel cercare lavoro, rispetto ad altri strumenti di ricerca. Le dimensioni della ricerca di lavoro, che saranno oggetto di interesse in questo capitolo, sono :

1. la natura dei metodi scelti;
2. l'estensione;
3. il periodo della ricerca.

Tramite l'*Indagine europea sulle Forze lavoro* (LFS Eurostat), è possibile osservare se in Germania, Francia, Regno Unito, Svezia, Italia e Lombardia i valori all'interno delle tre dimensioni sono omogenei oppure presentano delle differenze tra i diversi contesti.

In tal senso, la prima dimensione, cioè la *natura del metodo scelto*, permette di conoscere quali sono i canali più utilizzati per cercare lavoro nei singoli paesi, sia da un punto di vista generale, sia per quanto riguarda tre particolari target di soggetti: *donne, giovani e Over50enni* .

L'analisi comparata, da un punto di vista generale, mostra diversi modelli di ricerca del lavoro, che trovano origine sia nei diversi assetti istituzionali, sia nelle diverse culture nazionali (Reyneri 2011). Infatti, per quanto riguarda il ruolo dell'attore pubblico, questo è molto utilizzato in Germania (80 %) e Svezia, mentre in Italia riveste un ruolo marginale rispetto ai contatti informali, le auto-candidature e la lettura di giornali o riviste. Quest'ultimo metodo di ricerca, rappresenta nel Regno Unito e in Francia il metodo di ricerca più utilizzato (Tab. 5.1).

Tab. 5.1 - Distribuzione percentuale per canale di ricerca di lavoro (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
PES	14,1	17,2	80,0	39,4	51,1	54,6
Auto-candidature	46,1	41,8	17,1	44,3	59,2	44,0
Amici e parenti	50,3	56,3	35,9	44,3	55,3	19,5
Letture di giornali o riviste	42,1	39,0	52,7	77,2	76,7	49,0
Inserzioni a modulo	16,5	14,4	51,0	53,4	46,8	19,5
Concorsi pubblici o privati	25,8	22,4	10,2	n.d.	22,2	1,7
Agenzie private	22,1	12,8	14,7	21,7	27,5	4,8
Altri metodi usati	26,6	26,2	32,3	8,8	36,8	1,7
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(354)	(2797)	(6.195)	(3626)	(3673)	(663)

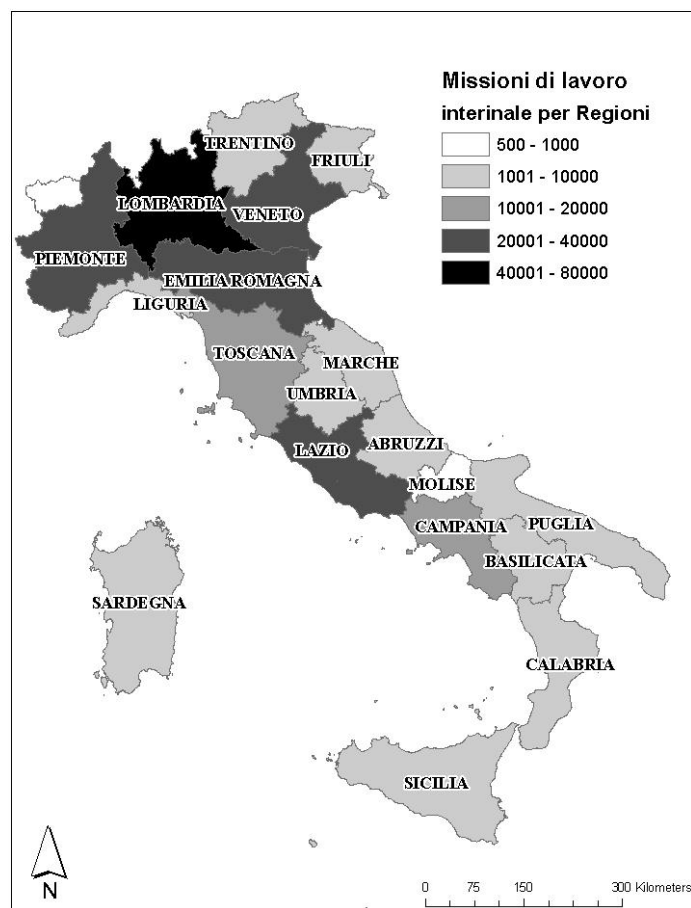
Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Per quanto riguarda il ricorso alle *Agenzie private di collocamento* (di selezione o somministrazione) nel cercare lavoro, in Lombardia la percentuale è quasi il doppio del dato medio nazionale ed è superiore anche agli altri paesi europei ad eccezione della Francia.

Il dato è in relazione al fatto che la diffusione del lavoro interinale⁴² è strettamente legata alle caratteristiche del contesto oggetto di analisi. In tal senso, in Italia l'attore privato si è inserito solo dove si trova un numero molto alto di opportunità di lavoro, mentre risulta quasi assente nei contesti in cui non è certo il vantaggio economico (Fig. 5.1).

⁴² In Italia esiste un dibattito sul corretto termine "interinale" o "somministrazione" del lavoro a causa delle recenti riforme del mercato del lavoro. In realtà le linee guida europee fanno esplicito riferimento al termine latino *interim* dato il particolare rapporto di lavoro. Resta un mistero il perché in Italia si sia provveduto al sostituzione del termine. A ciò si aggiunge che l'attore privato è presente nel territorio solo sottoforma di agenzia di somministrazione, quasi inesistente è la presenza di strutture private di selezione.

Fig. 5.1 - Missioni di lavoro interinale in Italia per ripartizione regionale.



Fonte: Editemp (2011) *Il lavoro interinale nel terzo trimestre 2010* attraverso i dati INAIL, consultabili al sito www.ebitemp.it/.

Il discorso va esteso anche per gli altri paesi presi in considerazione. Infatti, in Svezia le *Agenzie private* sono situate esclusivamente nelle grandi città (Malmo, Helsingborg e Goteborg), mentre nel resto del paese, date anche le condizioni ambientali in alcuni mesi dell'anno, il ruolo dell'attore pubblico rappresenta l'unica soluzione per la ricerca di un lavoro (Italia Lavoro 2008).

La *presenza dell'attore privato* e la *massimizzazione della sua utilità attesa* sono alla base della principale criticità verso l'idea che tale attore produca migliori risultati in termini di collocamento, nei contesti dove è assente la domanda di lavoro. Infatti, per i residenti nel Mezzogiorno, la ricerca di lavoro di lavoro tramite questo canale, come evidenzia chiaramente la figura precedente, è in relazione alla loro disponibilità di spostarsi nelle regioni del Centro-Nord.

Tornando all'analisi della prima dimensione, le considerazioni fatte in relazione alla prima tabella valgono anche per quanto riguarda la "scelta" da parte delle donne nel cercare lavoro (Tab. 5.2), tanto che le differenze in termini di percentuale tra le due tabella sono minime.

Tab. 5.2 - Distribuzione percentuale per canale di ricerca di lavoro delle donne (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
PES	13,0	15,1	77,9	35,5	51,8	58,5
Auto-candidature	47,0	40,1	16,3	44,4	59,3	43,1
Amici e parenti	52,7	54,1	35,2	43,0	46,4	19,6
Lettura di giornali o riviste	41,4	36,7	51,2	78,6	77,6	49,7
Inserzioni a modulo	16,8	15,0	49,8	53,8	47,6	19,9
Concorsi pubblici o privati	24,9	22,7	10,0	n.d.	20,9	1,5
Agenzie private	21,7	12,4	14,0	18,5	21,6	4,1
Altri metodi usati	26,5	26,2	31,6	8,1	38,9	1,5
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(185)	(1417)	(3.045)	(1647)	(1901)	(342)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Mentre significative differenze sono presenti per quanto riguarda la "scelta" dei canali di ricerca di lavoro da parte dei giovani tra i 17 e 24anni (Tab. 5.3). In particolare, in Svezia crolla di quasi dieci punti l'utilizzo dei CPI e la lettura dei giornali, mentre aumenta in maniera rilevante il ricorso all'autocandidature, che rappresentano il metodo più utilizzato dai giovani svedesi per cercare lavoro.

Sempre per quanto riguarda i giovani, anche in Francia aumenta, il ricorso alle autocandidature rispetto al dato generale, tuttavia come nel Regno Unito lo strumento più utilizzato resta la lettura di giornali e riviste.

Analogie con il dato generale si possono trovare anche per il caso tedesco, dove i servizi pubblici per l'impiego sono lo strumento utilizzato di più dai giovani tedeschi per cercare lavoro, questo è in relazione anche all'obbligo reciproco di studenti e centri per l'impiego (azione proattiva) di dedicare del tempo all'*orientamento mirato* (ItaliaLavoro 2009 e 2012). In questo modo, tutti gli studenti di qualsiasi indirizzo o livello di istruzione apprendono gli strumenti offerti dall'attore pubblico e soprattutto conoscono come cercare lavoro tramite l'attore pubblico. Tale servizio, tranne isolate eccezioni, è totalmente sconosciuto in Italia e anche in Lombardia, dove i contatti informali di amici e parenti sono lo strumento più utilizzato per cercare lavoro.

In generale, per quanto riguarda la Lombardia, le percentuali aumentano significativamente per tutti i canali di ricerca, questo può significare una maggiore conoscenza dei vari strumenti da parte dei giovani, ma anche una maggiore difficoltà nell'individuare quelli "giusti" per trovare lavoro. Infatti, non è detto che una maggior conoscenza dei canali di ricerca o maggior utilizzo corrisponda ad una migliore *chance* di trovare lavoro.

Tab. 5.3 - Distribuzione percentuale per canale di ricerca di lavoro dei giovani (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
PES	18,3	18,7	76,4	48,0	47,1	47,4
Auto-candidature	60,0	52,6	20,6	54,8	65,5	51,7
Amici e parenti	63,3	64,0	38,1	51,1	56,6	24,4
Lettura di giornali o riviste	52,2	45,7	56,7	76,7	79,1	40,0
Inserzioni a modulo	21,3	18,3	56,0	58,4	47,2	15,1
Concorsi pubblici o privati	33,3	27,4	17,3	n.d.	23,3	1,5
Agenzie private	31,7	15,6	13,5	18,7	38,7	2,9
Altri metodi usati	36,7	33,5	31,8	7,8	30,1	1,0
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(61)	(541)	(981)	(1240)	(803)	(205)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

L'ultimo dei tre target, precedentemente descritti, riguarda i soggetti alla ricerca di un lavoro che hanno più di 50anni. In generale, per quanto riguarda Germania e Svezia, la riduzione percentuale nel ricorso ai contatti formali e informali è compensata dal ruolo dell'attore pubblico, che aumenta in maniera evidente la propria percentuale, sintomo che questo canale rappresenta per questi soggetti una sorta di "ancora di salvezza" per rimanere nel mercato del lavoro (European Commission 2009).

Tuttavia, nonostante un leggero incremento percentuale, analogamente al dato generale (Tab. 5.1) per gli *Over 50'* i CPI assumono un ruolo residuale rispetto al capitale sociale (Tab. 5.4).

Tab. 5.4 - Distribuzione percentuale per canale di ricerca di lavoro Over 50' (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
PES	20,0	15,9	89,3	41,0	44,1	69,9
Auto-candidature	36,4	25,0	10,5	42,4	45,3	37,5
Amici e parenti	70,0	64,8	28,7	41,0	51,4	17,9
Lettura di giornali o riviste	50,1	33,0	37,5	79,5	59,8	53,6
Inserzioni a modulo	20,0	13,7	36,0	53,1	31,3	20,0
Concorsi pubblici o privati	19,9	14,8	5,7	n.d.	8,9	1,8
Agenzie private	20,1	9,0	9,9	24,9	15,1	5,4

Altri metodi usati	20,1	11,2	24,4	10,9	34,1	1,8
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(10)	(88)	(934)	(249)	(179)	(56)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Accanto ai tre target, per quanto riguarda la natura dei metodi scelti, si è deciso di analizzare anche la “scelta” da parte dei laureati (o livelli di istruzione superiori)⁴³. Nel dettaglio, per quanto riguarda l’Italia e la Lombardia crolla completamente il ricorso ai CPI e anche il ricorso ai contatti informali, mentre pur non aumentando assumono un ruolo rilevante le autocandidature (Tab. 5.5).

Tab. 5.5 - Distribuzione percentuale per canale di ricerca di lavoro dei laureati (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
PES	5,1	9,9	62,0	22,4	44,3	52,0
Auto-candidature	51,7	52,7	23,0	39,1	69,0	38,6
Amici e parenti	36,7	40,9	39,4	36,5	57,9	16,6
Lettura di giornali o riviste	33,3	41,0	58,2	78,5	81,6	56,0
Inserzioni a modulo	15,2	16,7	55,0	60,5	58,1	23,4
Concorsi pubblici o privati	30,0	28,0	15,8	n.d.	31,1	2,3
Agenzie private	15,6	14,0	17,8	31,4	21,2	7,4
Altri metodi usati	48,3	54,3	38,0	11,1	39,9	2,3
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(60)	(414)	(748)	(901)	(915)	(175)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Anche in Germania si riduce notevolmente il ruolo dei PES, che tuttavia rappresentano comunque il principale canale di ricerca assieme alla lettura dei giornali. Quest’ultimo rappresenta il canale più rilevante per quanto riguarda il Regno Unito, la Francia e Svezia. In generale, si evidenzia una costante per quanto riguarda la scelta dei laureati nel cercare lavori, ovvero una maggiore preferenza nei contatti formali rispetto a quelli informali.

Nel confrontare la natura del metodo con lo *status* occupazionale, si osserva che per i disoccupati tedeschi, francesi, britannici e svedesi i PES rivestono un ruolo rilevante nella ricerca di lavoro. Mentre in Lombardia, sempre per quanto riguarda i canali istituzionali utilizzati dai disoccupati nel cercar lavoro, emerge come il ricorso alle *Agenzie private di collocamento* presenta una percentuali maggiore rispetto a

⁴³ In realtà, l’analisi è stata condotta per tutti i titoli di studio, ma le differenze tra il quadro generale e i titoli di studio basso o medie sono minime. Ad eccezione del Regno Unito dove aumenta in maniera rilevante il ricorso all’attore pubblico.

quella che riguarda i CPI, raggiungendo un valore pari o superiore a quelli di altri paesi (Tab 5.6 e Tab. 5.7).

Tab.5.6 - Ricerca di lavoro per status occupazionale: disoccupati (percentuale).

	Lombardia	Italia	Germania	Regno Unito	Francia	Svezia
PES	28,2	27,2	93,4	64,2	65,0	71,7
Auto-candidature	65,1	58,2	18,3	52,5	61,1	40,9
Amici e parenti	75,9	81,5	40,1	51,3	58,8	22,7
Lettura di giornali o riviste	64,4	56,4	57,3	80,6	84,3	53,0
Inserzioni a modulo	27,6	22,2	58,7	58,1	51,9	17,0
Concorsi pubblici	39,2	32,7	12,0	n.d.	21,3	1,5
Agenzie private	33,1	18,2	18,2	22,2	33,1	4,5
Altri metodi usati	32,9	33,2	34,2	7,8	45,3	0,8
* Tutte domande a risposta multipla						
V.A. in migliaia	(151)	(1404)	(3.609)	(1576)	(1945)	(265)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Tab.5.7 - Ricerca di lavoro per status occupazionale: occupati (percentuale).

	Lombardia	Italia	Germania	Regno Unito	Francia	Svezia
PES	2,9	5,3	58,2	20,3	33,3	44,2
Auto-candidature	31,3	23,6	19,1	38,2	64,4	44,7
Amici e parenti	30,3	27,8	38,8	39,9	57,2	18,1
Lettura di giornali o riviste	24,9	19,1	58,1	77,4	74,6	48,5
Inserzioni a modulo	7,1	5,4	50,3	52,1	46,6	21,6
Concorsi pubblici	15,0	11,6	9,3	n.d.	27,0	2,1
Agenzie private	13,3	7,3	13,2	23,3	24,1	4,9
Altri metodi usati	22,4	18,1	35,5	10,2	26,9	1,8
* Tutte domande a risposta multipla.						
V.A. in migliaia	(206)	(1326)	(1.660)	(1780)	(1395)	(342)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Spostando l'attenzione verso coloro che hanno già un lavoro, ma che contemporaneamente ne cercano un altro, il ruolo dei Centri per l'impiego diminuisce drasticamente in tutti i contesti oggetto di analisi. In particolare, sia in Lombardia, ma in generale in tutta Italia, chi lavoro non utilizza i CPI, i quali diventano esclusivamente il canale dei soggetti deboli e come sostiene Reyneri (2003):

i servizi pubblici hanno anche il ruolo di porre particolare attenzione ai soggetti meno occupabili. Tuttavia, per riuscire a "collocarli", devono svolgere almeno in parte un'attività di collocamento anche per i soggetti più forti e qualificati. Occorre, infatti, avere rapporti con imprese ove vi siano posti vacanti di buon livello alle quali poter proporre l'assunzione dei soggetti meno "appetibili"(p.1).

Riprendendo le considerazioni del precedente capitolo, non realizzando i servizi alle imprese, i Centri per l'impiego non sono in grado di rappresentare un canale "interessante" per i lavoratori alla ricerca di un nuovo lavoro.

Le elaborazioni Eurostat, permettono inoltre di conoscere il motivo della ricerca di un nuovo/altro lavoro da parte degli occupati: in Lombardia è legato all'aspirazione di realizzare il *job-to-job verso* condizioni di lavoro migliori; mentre in Germania e in Francia, sono soprattutto i lavoratori con contratti a tempo determinato quelli più interessati ad un nuovo lavoro⁴⁴ (Tab. 5.8).

Tab. 5.8 - Motivo della ricerca di un altro lavoro da parte degli occupati (valore percentuale).

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
Teme di perdere l'attuale occupazione	19,4	26,9	18,9	12,4	21,6	24,5
L'attuale occupazione è temporanea	5,6	12,9	30,0	10,6	30,6	4,5
Cerca una seconda attività lavorativa	n.d.	n.d.	2,9	9,8	n.d.	3,3
Ricerca un lavoro con più ore	n.d.	n.d.	26,8	12,6	1,0	23,9
Cerca un lavoro con meno ore	n.d.	n.d.	0,2	2,8	0,2	0,7
Aspira a condizioni di lavoro migliori	62,3	49,6	8,9	33,4	28,9	25,4
Altri motivi	12,4	10,7	12,3	18,4	17,8	17,7
Totale	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(206)	(1326)	(1.660)	(1780)	(1395)	(342)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Infine, dall'*Indagine europea sulle Forze lavoro 2008*, non è possibile conoscere in dettaglio il ruolo della rete, ma escludendo i motori di ricerca del lavoro online (come *Monster; Jobrapido; InfoJob*), questo strumento rappresenta soprattutto un "mezzo" per utilizzare con maggiore facilità alcuni metodi di ricerca del lavoro. Ad esempio, in passato le autocandidature consistevano nell'invio tramite posta del proprio *curriculum* cartaceo, oggi molte aziende utilizzano esclusivamente un *format* strutturato, da compilare esclusivamente sul proprio sito *online*.

In altre parole, è possibile che il primo contatto di diversi canali di ricerca del lavoro avvenga tramite internet, che tuttavia non rappresenta un canale di ricerca effettivo,

⁴⁴ In entrambi i contesti è possibile che l'utilizzo dei lavoro temporanei non preveda frequenti proroghe come in Italia, sulla base di un corretto utilizzo degli strumenti deregolamentativi del lavoro.

ma piuttosto un mezzo per conoscere l'offerta di lavoro di altri metodi di ricerca⁴⁵. Analoga considerazione può essere fatta per il ruolo dei "social network" e i canali informali. D'altronde questi strumenti rappresentano l'inevitabile evoluzione tecnologica del capitale sociale nella ricerca del lavoro⁴⁶ (Franzen e Hangartner 2006).

In generale, il web sembra funzionare come semplice scambio di notizie, tuttavia, l'utilizzo di internet, nonché dei social networks, nella ricerca del lavoro rappresenta ormai un fenomeno oggetto di studio in diversi paesi europei, soprattutto in Germania (Ioannides e Loury 2004; Voss 2007; Hellerstein et al. 2008; Kropp 2010; Rebien, 2010), mentre in Italia rimane un campo ancora poco esplorato.

La seconda dimensione oggetto di analisi è l'estensione della ricerca, ovvero il numero di canali utilizzati contemporaneamente per la ricerca di lavoro (Tab. 5.9).

Tab.5.9 - Estensione della ricerca di un lavoro (percentuale)

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Francia	Svezia
1	17,8	21,8	26,5	22,8	9,8	45,5
2	20,4	21,7	15,1	20,4	14,9	28,9
3	21,2	19,8	19,6	21,0	18,3	14,7
4	16,7	15,7	16,6	17,8	18,7	6,8
Più di 4	23,9	20,9	22,1	18,0	38,2	4,0
Totale	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(354)	(2796)	(6.195)	(3626)	(3673)	(663)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

La tabella evidenzia come solo in Svezia, quasi la metà di coloro che sono alla ricerca di un lavoro utilizzano un unico metodo (probabilmente i servizi al lavoro pubblici),

⁴⁵ Infatti, secondo Reyneri (2004), il ricorso ad internet per cercare lavoro non sostituisce i tradizionali canali, ma si aggiunge ad essi. L'utilizzo della rete può avvenire in diversi modi: mettere in rete il curriculum nel sito personale; depositare il curriculum nella rubrica dedicata di un motore di ricerca; lasciare il curriculum nel sito di un'impresa con cui si intende entrare in contatto; depositare il curriculum nel sito di un'organizzazione specializzata di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. A ciò si aggiunge, che l'effetto della ricerca online nella riduzione della disoccupazione è attualmente oggetto di dibattito. Infatti, il minor costo della ricerca di lavoro via internet potrebbe spingere più persone a cercar lavoro e le imprese ad allungare i tempi della selezione per esaminare più candidati. A ciò si aggiunge, che gli addetti alla selezione del personale non riescono a dominare la crescente massa di curriculum che si accumulano nei siti delle loro imprese e in quelli delle agenzie di reclutamento, perciò elaborano due strategie molto rudimentali per risolvere il problema dell'eccesso di informazioni: si concentrano tra i primi della lista o verso chi ha inviato il proprio curriculum da minor tempo (Ibidem).

⁴⁶ L'utilizzo di internet, nonché dei social networks, nella ricerca del lavoro rappresenta ormai un fenomeno oggetto di studio in diversi paesi europei, mentre in Italia rimane un campo ancora poco esplorato. In particolare, in Germania il ricorso da parte delle imprese ai social networks cambia a seconda del livello di qualifica, tanto che molti autori hanno definito questo comportamento U-shaped (Voss 2007, Kropp 2010). Infatti, questo canale è utilizzato quando vengono richieste generiche capacità cognitive e bassi livelli di qualifica professionale oppure figure di leadership, dove la domanda di lavoro ricerca persone affidabili e dove l'offerta di lavoro può ricorrere alla rete sociale fatta da precedenti colleghi di lavoro, da qui la definizione U-shape (Ioannides e Loury 2004, Hellerstein et al. 2008; Rebien, 2010).

mentre negli altri Paesi, il 60 per cento della ricerca si concentra su tre canali utilizzati contemporaneamente.

Le differenti modalità di ricerca sono riaggregabili, per mezzo dell'analisi delle componenti principali. In sintesi, dato che l'estensione della ricerca di lavoro può variare da chi si concentra su un solo tipo di azione a chi li tenta quasi tutti, la tecnica permette di conoscere se il Centri per l'impiego, nei vari contesti oggetto di analisi, sia utilizzato con altri metodi di ricerca (nel caso positivo si vede anche quali sono) oppure da solo. Le tre componenti ricavate per ognuno dei cinque Paesi, riassumono una particolare strategia di ricerca (Tab. 5.10).

Tab. 5.10 - Analisi delle componenti principali

Paese	Componente		
	1	2	3
Lombardia	Auto-candidature Lettura di giornali o riviste Inserzioni a modulo Amici e parenti	PES Altri metodi usati	Agenzie private
Varianza spiegata	57,4 %		
Italia	Auto-candidature Inserzioni a modulo	PES Agenzie private	Amici e parenti
Varianza spiegata	57,5 %		
Germania	Auto-candidature Amici e parenti Lettura di giornali o riviste Inserzioni a modulo Concorsi pubblici o privati Altri metodi usati	PES	Agenzie private
Varianza spiegata	55,2 %		
Regno Unito	Lettura di giornali o riviste	PES Auto-candidature Amici e parenti	Agenzie private
Varianza spiegata	57,5		
Francia	Auto-candidature Lettura di giornali o riviste Inserzioni a modulo Concorsi pubblici o privati	PES	Agenzie private
Varianza spiegata	55,4 %		
Svezia	Auto-candidature	PES	Agenzie private Concorsi pubblici o privati
Varianza spiegata	48,8 %		

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

In Germania, Regno Unito, Svezia Francia e Lombardia la scelta di utilizzare un canale rispetto ad un altro è molto simile, probabilmente per il *target* professionale ricercato: gli utenti dei PES (prevalentemente disoccupati di lunga durata) difficilmente

si rivolgeranno alle Agenzie private (prevalentemente coinvolti nella collocazione delle qualifiche più elevate), mentre è possibile che nessuno di questi canali venga scelto da chi decide di acquisire le informazioni attraverso altri metodi.

Mentre, in Italia, è confermata la classificazione avanzata da Reyneri (2011) che distingue le vie attraverso le quali si cerca lavoro ricorrendo alla classica tripartizione di Polanyi, cioè la regolazione istituzionale/pubblica, quella anonima del mercato e quella comunitaria fondata su le relazioni personali.

In tal senso, non emerge una differenza tra attore pubblico e privato nella ricerca di lavoro, che rappresenta una strategia di ricerca comune. Infatti, i soggetti si rivolgono contemporaneamente ai CPI e alle Agenzie di somministrazione, che tuttavia, come si è sottolineato precedentemente assumono un ruolo marginale rispetto all'utilizzo dei metodi informali di ricerca (richiesta a familiari, parenti, amici e conoscenti)⁴⁷.

Proprio il ruolo delle Agenzie private, rappresenta la differenza più rilevante tra la Regione Lombardia e il contesto nazionale. Tale considerazione verrà riprese nei prossimi capitoli, soprattutto quando si studieranno in che modo attore pubblico e privato hanno realizzato le politiche attive in Lombardia.

La terza dimensione oggetto di studio è il *periodo della ricerca*, che descrive da quanto tempo una persona è alla ricerca di un lavoro. In quasi tutti i paesi oggetti di analisi, sia per quanto riguarda coloro che hanno utilizzato i *Servizi pubblici per l'impiego*, sia coloro che hanno utilizzato *altri canali di ricerca* (Altri), la distribuzione percentuale presenta una caratteristica evidente: si concentra soprattutto tra la prima e terza categoria (Tab. 5.11).

Tab. 5.11 – Durata della ricerca non ancora conclusa (percentuali).

	Lombardia		Italia		Germania		U.K.		Francia		Svezia	
	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri
0-6 mesi	48,8	43,5	34,7	33	23,6	29,5	55,4	62,6	38,3	40,3	67,1	77,1
6-12 mesi	14,0	15,2	12,1	12,6	14,3	15,9	18,1	16,2	17,1	16,3	16,7	12
Più di un anno	37,2	41,2	53,2	54,4	62,1	54,6	26,5	21,2	44,6	43,4	16,2	10,9

⁴⁷ Il primato delle relazioni personali in Italia, si deve anche alla prevalenza delle piccole imprese, poiché la letteratura internazionale sull'argomento mostra una relazione inversa tra dimensioni di impresa e ricorso ai contatti personali per il reclutamento. Il capitale sociale degli individui diventa pertanto l'unico strumento per reperire informazioni su eventuali posti di lavoro offerti dalle microimprese italiane.

	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(49)	(305)	(481)	(2316)	(4956)	(1239)	(1428)	(2198)	(1876)	(1797)	(361)	(302)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

In altre parole, la ricerca di lavoro riguarda coloro che hanno appena iniziato tale attività (soprattutto nel Regno Unito e in Svezia), una caratteristica che si osserva soprattutto tra i giovani (Tab. 5.12); oppure quelli che stanno ancora cercando un lavoro da più di un anno che, rappresenta, la tipica situazione, tranne alcune eccezioni, dei soggetti *Over 50'*.

Tab. 5.12 – Durata della ricerca non ancora conclusa e classe di età (percentuali)

	Lombardia		Italia		Germania		U.K.		Francia		Svezia	
	Giov.	Ov50'	Giov.	Ov50'	Giov.	Ov50'	Giov.	Ov50'	Giov.	Ov50'	Giov.	Ov50'
0-6 mesi	58,7	30,0	44,5	33,0	44,2	12,1	70,2	48,8	51,6	20,9	86,9	55,6
6-12 mesi	12,7	10,1	12,0	11,7	20,9	12,3	16,0	17,6	17,4	15,4	8,5	18,5
Più di un anno	28,6	59,9	43,4	55,3	34,9	75,6	13,8	33,6	31,0	63,7	4,5	25,9
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(63)	(10)	(548)	(1172)	(974)	(920)	(1271)	(250)	(862)	(1622)	(176)	(54)

*Non sono presenti gli inattivi.

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

A ciò si aggiunge che la letteratura non evidenzia alcuna relazione tra questa dimensione e l'estensione dei metodi di ricerca: chi ha appena iniziato la ricerca utilizza più o meno lo stesso numero di metodi di chi sta cercando lavoro da oltre tre anni, purché si tenga conto dell'area territoriale e del livello di istruzione (Reyneri 2011).

Una volta analizzato le tre dimensioni sulla natura dei metodi scelti, l'estensione e la durata della ricerca del lavoro, nelle prossime pagine evidenziamo le principali *caratteristiche socio-anagrafiche* dei soggetti che utilizzano i Centri per l'impiego (CPI) o altri canali (Altri) per la ricerca di un lavoro.

Ad eccezione del Regno Unito, le differenze di genere rilevate per la Lombardia si ritrovano anche nella quasi totalità degli altri contesti oggetto di analisi. In generale, la ricerca di un lavoro riguarda più le donne che gli uomini (Tab. 5.14).

Tab. 5.14 – Genere di chi cerca lavoro (valore percentuale).

	Lombardia		Italia		Germania		U.K.		Francia		Svezia	
	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri
Maschi	42,4	46,1	48,1	48,3	50,6	48,7	57,6	52	45,3	46,6	43,1	46,6
Femmine	57,6	53,9	51,9	51,7	49,4	51,3	42,4	48	54,7	53,4	56,9	53,4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(49)	(305)	(481)	(2316)	(4956)	(1239)	(1428)	(2198)	(1876)	(1797)	(361)	(302)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Per quanto riguarda le *Classi di età* sono presenti differenze tra coloro che scelgono i PES rispetto ad altri canali (Tab. 5.15). In particolare, la sovrastima degli *Over52*, riprende le considerazioni fatte precedentemente, infatti, dato che si tratta di lavoratori che hanno enormi difficoltà nella ricerca di lavoro, i servizi pubblici rappresentano la loro “ultima spiaggia” in attesa della pensione. A tali considerazioni, si aggiunge che osservando la tabella, in quasi tutti i paesi, sono i giovani, la classe di età dove la percentuale è più elevata e quasi sempre oltre il 50 per cento.

Tab. 5.15 – Classe di età di chi cerca lavoro (valore percentuale).

	Lombardia		Italia		Germania		U.K.		Francia		Svezia	
	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri
15 - 32	50,6	52,8	57,5	57,4	33,5	27,1	59,5	54,3	54,5	59,6	52,8	55,2
33 - 52	47,3	43,1	30,9	39,1	36,4	50,2	26,5	37,9	36,3	36,7	28,8	35,6
Oltre 52	5,1	4,1	11,6	3,5	30,1	22,7	14	7,8	9,2	3,7	18,4	9,2
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(49)	(305)	(481)	(2316)	(4956)	(1239)	(1428)	(2198)	(1876)	(1797)	(361)	(302)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Infine, l’ultima caratteristica socio-anagrafica è il titolo di studio, che rappresenta certamente una delle variabile chiave nella ricerca del lavoro. Ad esempio, il livello di istruzione è il fattore decisivo che spiega la diversa estensione della ricerca: i più istruiti riescono a usare un più elevato numero di metodi di ricerca, sia perché dispongono di maggiori risorse materiali e informative, sia perché possono accedere a metodi di ricerca propri di mercati del lavoro che ad altri sono preclusi (Russell 1994; Reyneri 2011).

In generale, dall’*Indagine LFS Eurostat*, emerge che, ad eccezione dei Centri per l’impiego italiani e lombardi, il *titolo di studio* prevalente di chi cerca lavoro è il diploma (o comunque un titolo equivalente di livello medio). A ciò si aggiunge che, in

tutti i paesi, la percentuale di laureati che si rivolgono all'attore pubblico è sempre inferiore rispetto alla percentuale del valore complessivo (Tab. 5.16).

Tab. 5.16 – Titolo di studio di chi cerca lavoro (valore percentuale).

	Lombardia		Italia		Germania		U.K.		Francia		Svezia	
	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri	PES	Altri
Livello basso	56,1	42,7	45,8	43,3	32,4	27,4	41,6	30,1	38,2	34,4	21,2	21,1
Livello medio	38	42,8	44,7	42,6	58,1	59,1	44,9	44,7	40,3	41,1	53,4	51,2
Livello alto	5,9	14,5	9,5	14,1	9,5	13,5	13,5	25,2	21,5	24,5	25,4	27,7
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(49)	(305)	(481)	(2316)	(4956)	(1239)	(1428)	(2198)	(1876)	(1797)	(361)	(302)

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Infine, l'ultimo argomento del capitolo è quello di stimare il ruolo assunto dai servizi di collocamento pubblici nell'aver trovato lavoro (Tab. 5.17). Il termine "coinvolgimento" dovrebbe permettere di fornire una stima ampia del contributo diretto o indiretto dei servizi al lavoro pubblici. In altri termini, tale definizione comprende anche un contributo minimo dell'attore pubblico: ad esempio, una persona che ha trovato lavoro presso un negozio, nel quale si è recata con una amica, che si era informata tramite internet, su segnalazione di un operatore allo sportello "accoglienza" del CPI.

Tab. 5.17 - Coinvolgimento dell'attore pubblico nell'aver trovato lavoro (percentuale).

	Lombardia	Italia	Germania	Regno Unito	Svezia
Occupati nell'ultimo anno					
No	98,1	96,3	87,0	92,3	87,6
Si	1,9	3,7	13,0	7,7	12,4
	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(232)	(1415)	(2642)	(1941)	(123)
Totale (occupati dal 2006)					
No	97,8	96,4	87,2	93,3	85,7
Si	2,2	3,6	12,8	6,7	14,3
	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(376)	(2197)	(4192)	(4716)	(863)

* Dati non disponibili per la Francia.

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Nonostante la versione allargata, i dati mostrano un basso contributo da parte dei PES nel trovare lavoro, anche in quei Paesi come Svezia e Germania dove la spesa in politiche del lavoro è molto alta, valori confermati anche da precedenti ricerche (Konle-Seidl e Walwey 2001; Petrongolo e Pissarides 2001; Reyneri 2011).

D'altronde, anche nei Paesi dove i servizi pubblici per l'impiego sono efficienti e collaborano da tempo con gli attori privati, spetta il compito di affrontare i fallimenti del mercato del lavoro e quindi di affrontare le situazioni più difficili. Queste, se collocate, risultano essere di particolare valore, in quanto si consente l'approccio al lavoro anche per quei soggetti privi di particolari reti sociali, con capitale umano non particolarmente appetibile o, semplicemente, novizi del mercato del lavoro (Mandrone *et al.* 2005; Reyneri 2005)⁴⁸. In particolare, per quanto riguarda i CPI italiani, i posti di lavoro in cui consentono di accedere sono quelli manuali non qualificati e spesso all'interno della stessa area pubblica (Reyneri 2004; 2005).

Il ruolo di "ponte" tra non lavoro e lavoro da parte dei Servizi pubblici per l'Impiego va valutato pertanto oltre l'efficacia in termini di *Job Outcome*, dal momento che non tutti i collocamenti sono ugualmente semplici e non tutti andrebbero in porto senza laboriose azioni di accompagnamento e orientamento al lavoro degli individui meno forti sul mercato.

In linea con le considerazioni fatte da Mandrone *et al.* (2005) e Reyneri (2005), comprendendo la particolare natura dei lavoratori coinvolti, i successi occupazionali dei CPI sono da ritenere più importanti perché genericamente ottenuti in ambiti problematici (tra i quali disoccupati di lunga durata *Over 50*, disabili ed ex-carcerati).

A queste considerazioni, si aggiunge che quasi mai il collocamento è legato ai criteri di attivazione del *Welfare-to-work*, nemmeno nel Regno Unito che investe molto nell'attivazione dei disoccupati (Tab. 5.18). Infatti, nella maggioranza dei casi si tratta di soggetti che non si sono registrati ai servizi pubblici per l'impiego, ad eccezione della Lombardia e l'Italia, ma grazie a loro hanno trovato lavoro.

⁴⁸ In altre parole, il collocamento pubblico entra in gioco quando sia il mercato sia le reti sociali hanno fallito il loro compito.

Tab. 5.18 – Registrazione e coinvolgimento dell'attore pubblico nel aver trovato lavoro.

	Lombardia	Italia	Germania	U.K.	Svezia
Lavoratori precedentemente registrati ai PES e beneficiari di sussidi	0,0	6,8	24,3	3,1	4,1
Lavoratori precedentemente registrati ai PES e non beneficiari di sussidi	75,0	64,4	8,5	0,0	4,9
Lavoratori non registrati ai PES	25,0	28,8	67,2	96,9	91
	100	100	100	100	100
V.A. in migliaia	(8)	(73)	(530)	(323)	(123)

* Dati non disponibili per la Francia.
 ** (valori espressi in percentuale).

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

In generale, confrontando il coinvolgimento dei PES nel trovar lavoro con le principali variabili socio-demografiche risulta che la figura "tipica" che trova lavoro tramite l'attore pubblico in Lombardia, Italia e Svezia sono donne di mezza età con un titolo di studio medio-basso, analogamente a quanto succede in Germania e Regno Unito dove tuttavia in questo caso sono soprattutto uomini di mezza età con un titolo di studio medio (Tab. 5.19).

Tab. 5.19 – Genere, livello di istruzione e classe di età di coloro che hanno trovato lavoro grazie al coinvolgimento dell'attore pubblico (percentuale).

	Lombardia	Italia	Germania	Regno Unito	Svezia
Genere					
Maschi	46,2	47,3	59,6	53,9	43,1
Femmine	53,8	52,7	40,6	46,1	56,9
	100	100	100	100	100
Livello di istruzione					
Basso	27,7	54,7	35,8	27,5	13,9
Medio	67,7	38,6	57,7	50,6	54,9
Alto	4,3	6,7	6,4	21,9	31,1
	100	100	100	100	100
Classe di età					
Giovani 17-24	16,9	18,7	30,5	36,0	26,0
Adulto	80,0	74,7	62,2	59,6	65,8
Over50'	3,1	6,7	7,3	4,3	8,2
	100	100	100	100	100
	(8)	(73)	(530)	(323)	(123)

* Dati non disponibili per la Francia.

Fonte: Elaborazioni indagine LFS Eurostat 2007.

Capitolo 6. Le fragilità del mercato del lavoro lombardo

Il mercato del lavoro in Lombardia

Il capitolo intende analizzare solo alcuni aspetti del mercato del lavoro lombardo, nello specifico l'attenzione sarà rivolta ai quei problemi connessi con le politiche attive del lavoro, quali: le principali criticità del contesto territoriale, il livello di qualifica delle professioni più richieste e il tema della "sovrainstruzione". Infatti, tali questioni sono legate al *mismatch* di competenze tra domanda e offerta di lavoro, ovvero l'idea che la disoccupazione sia prodotta dalla distanza tra la competenza in possesso dell'offerta di lavoro e i posti di lavoro che le imprese offrono.

In questo caso le politiche attive del lavoro, in linea con i suggerimenti della comunità europea, sarebbe quello di ridurre questo *mismatch* tramite la formazione professionale di secondo livello. Nelle pagine successive si tenterà di fornire una fotografia del contesto che possa in parte verificare se i problemi nel mercato del lavoro sono effettivamente legati a questa distanza tra domanda e offerta di lavoro nelle competenze.

6.1 - Scenario in un periodo di crisi

In regione Lombardia la grave recessione economica non si è tramutata in un elevato tasso di disoccupazione generale, quanto piuttosto in un aumento del tasso di disoccupazione giovanile e della percentuale di disoccupazione di lunga durata.

Inoltre, i dati sulle Forze lavoro 2008, 2009 e 2010 forniscono un quadro stabile per quanto riguarda il numero complessivo di occupati. Tuttavia, nessuno degli Obiettivi di Lisbona 2010 è stato raggiunto e probabilmente per effetto della crisi tali obiettivi rischiano di rappresentare un traguardo ancora più lontano (Tab. 6.1).

Tab. 6.1 – Indicatori del mercato del lavoro, Lombardia, 2009-2010 (percentuali)

	2008	2009	2010	Obiettivi di Lisbona 2010
Tasso di occupazione	67	65,8	65,1	70,0
Tasso di occupazione femminile	57,1	56,1	55,8	60,0
Tasso di occupazione <i>Over 54</i>	32	35	34,9	50,0
Differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile	19,5	19,1	18,5	15,0
Tasso di disoccupazione	3,7	5,4	5,6	3,0
Tasso di disoccupazione giovanile	12,5	18,5	19,8	7,0
Tasso di disoccupazione femminile	4,8	6,4	6,5	3,0
Percentuale di disoccupati di lunga durata	34,6	33,6	41,9	16,0
Indice di abbandono scolastico (*)	19,8	19,9	18,4	<10
Tasso di scolarizzazione superiore (**)	75,3	74,1	75,6	85,0
Adulti che partecipano all'apprendimento (***)	6,0	5,8	n.d.	12,5
Occupati	(4.351)	(4.300)	(4.527)	

(*) % della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione.
(**) % della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore.
(***) % della popolazione 25-64 che frequenta un corso di studio o di formazione professionale.

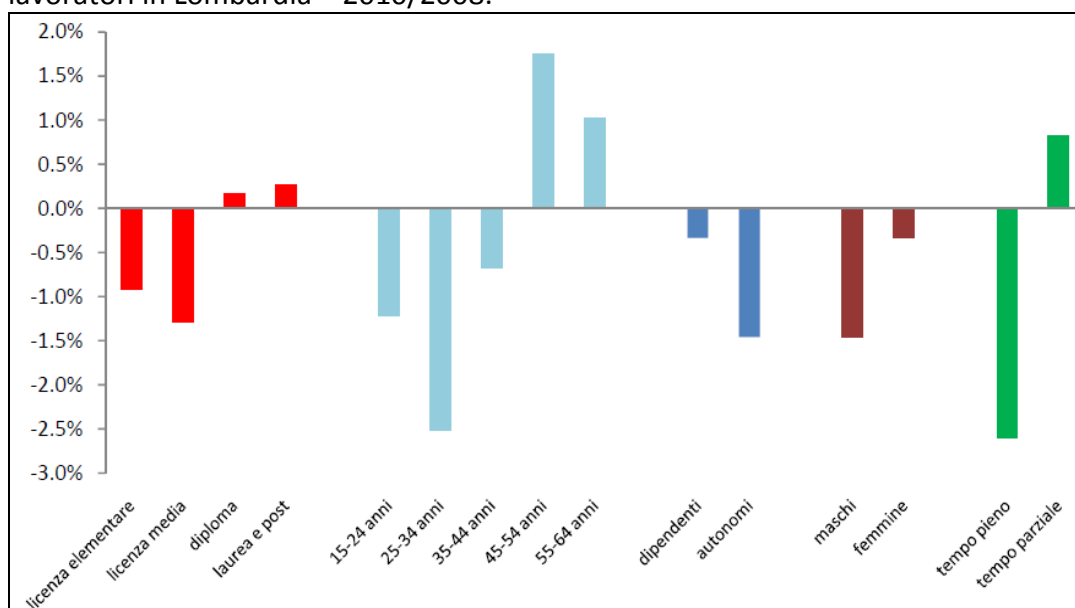
Fonte: Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (2012), *La prima relazione sull'attuazione della legge regionale 22/2006*, Regione Lombardia.

Osservando la variazione occupazionale tra il 2010 e il 2008, la contrazione occupazionale è stata più forte per l'occupazione autonoma (-1,5%). Sono soprattutto i titoli di studio deboli a contribuire alla caduta occupazionale, mentre i lavoratori in possesso della laurea conoscono una crescita di impiego.

Inoltre, la riduzione dell'occupazione tra i giovani (15 - 34), evidenzia come questa classe di età abbia pagato le conseguenze più pesanti della crisi economica, ritardando l'ingresso nel mercato del lavoro o non vedendosi rinnovare il proprio contratto, esattamente a quanto è successo in Spagna (Bentolila 2004; Bentolila *et al.* 2012).

Nel nostro paese, la presenza di contratti "atipici" e la loro breve durata rappresentano due importanti aspetti che si riflettono direttamente sulla ricerca del lavoro. Infatti, dopo le principali riforme del mercato del lavoro (Pacchetto Treu e Legge Biagi), il dualismo tra *insider /outsider* si è ampliato moltissimo e questo si è tradotto in una costante ricerca di nuove opportunità di lavoro sia per i disoccupati, sia per i lavoratori "atipici" consapevoli della loro precaria situazione contrattuale.

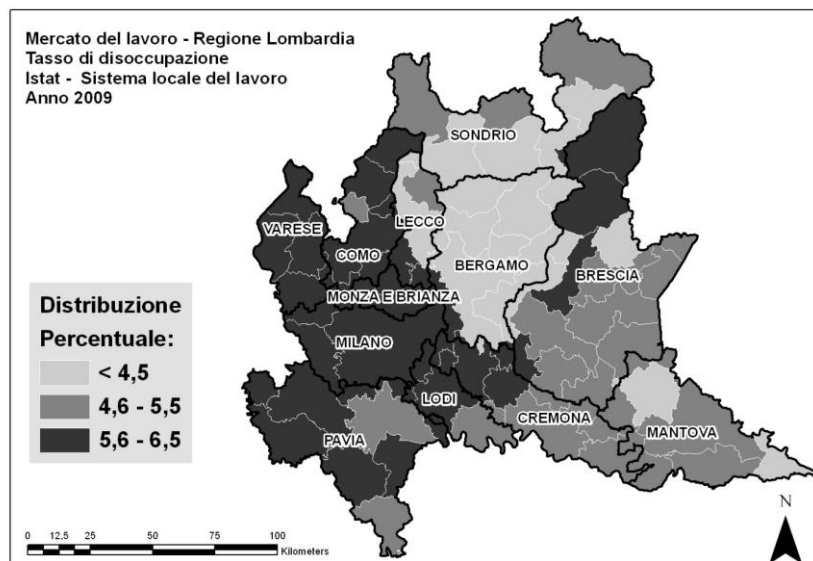
Graf.6.1 - Contributi alla variazione dell'occupazione di diverse caratteristiche dei lavoratori in Lombardia – 2010/2008.



Fonte: Elaborazioni su dati RTI su dati Regione Lombardia RAE 2008, 2009 e 2010.

La disoccupazione si è concentrata soprattutto nella Provincia di Milano e in quelle limitrofe (Fig. 6.1). Utilizzando i dati dei sistemi locali del lavoro, nel 2009 (ultimo anno disponibile), il tasso di disoccupazione vede le punte massime intorno al *core metropolitano milanese*, nell'Alto Varesotto, in Val Camonica e in diverse aree intorno a Pavia, mentre la province di Bergamo e Sondrio sono quelle che hanno sentito meno la crisi.

Fig. 6.1 – Tasso di disoccupazione dei Sistemi Locali del lavoro in Regione Lombardia.



Fonte: Elaborazioni dati Sistemi Locali del lavoro, Istat 2009.

Le dinamiche del mercato del lavoro appena presentate sono una “fotografia” scattata a intervalli regolari di tempo, privilegiando l’osservazione degli stock (e le variazioni degli *stock* di breve e di lungo periodo) dei principali aggregati in termini di occupati, disoccupati, inattivi. Tuttavia, la profonda metamorfosi che ha interessato il mercato del lavoro negli ultimi decenni e che ha aumentato significativamente il grado di mobilità della domanda e dell’offerta di lavoro ha limitato fortemente l’efficacia di questa prospettiva di analisi nella comprensione dei fenomeni sociali in atto e delle politiche attive del lavoro (Irpel 2012).

Alla luce di tali riflessioni è emersa la necessità di affiancare alle fonti statistiche tradizionali l’uso di banche dati amministrative in grado di arricchire la rappresentazione del mercato del lavoro e di coglierne la complessità perché costruite sostanzialmente su dati di flusso.

Attraverso le informazioni ricavate dall’analisi delle *fonti amministrative*, è possibile fornire una fotografia sugli avviamenti (tale termine indica esplicitamente i nuovi rapporti di lavoro) nel mercato del lavoro lombardo in questi ultimi anni.

Nel dibattito attuale si usa spesso l’inappropriato termine “dinamicità” per descrivere l’andamento del mercato del lavoro lombardo, presupponendo che gli attori siano coinvolti in una libera scelta delle opportunità lavorative offerte (modello di mobilità orizzontale presente nel Regno Unito), ma in realtà il 75% degli avviamenti è

un contratto “ atipico” ed è possibile che l’elevata mobilità sia dettata esclusivamente dalla breve durata dei contratti di lavoro (Tab. 6.2).

Tab. 6.2 - Avviamenti per tipologia contrattuale 2009 e 2010 .

Contratto	Anno 2009		Anno 2010	
	Avviamenti	Percentuale	Avviamenti	Percentuale
Contratti a Tempo Indeterminato	390.512	25,3	411.657	24,3
Contratti a Tempo Determinato	683.174	44,3	728.495	43,0
Contratti a Progetto	215.853	14,0	245.028	14,5
Apprendistato	44.245	2,9	224.512	13,3
Altre forme contrattuali	207.631	13,5	84.717	5,0
Totale	1.541.415	100	1.694.409	100

Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arilf e Sistemi Informatici Regione Lombardia.

Questo è dimostrato anche da un dato significativo, ovvero il basso *tasso di trasformazione*⁴⁹ dei contratti “atipici” in contratto a tempo determinato. Infatti, elaborando i dati del sistema informativo risulta che tale indice va dal 3,5 per cento del 2009 al 2,1 per cento nel 2010 (Tab. 6.3). Mentre rimane stabile intorno al 80 per cento il tasso di avviamenti, ovvero di coloro che hanno instaurato un nuovo contratto di lavoro che non figurano come trasformazione o proroga rispetto al totale dei movimenti.

Tab. 6.3 - Tasso di trasformazione e avviamento in Lombardia

	Anno 2009	Anno 2010
A. Avviamenti	1.541.415	1.694.409
B. Trasformazioni	65.214	44.208
C. Proroghe	260.979	325.415
T. Totale movimenti (A+B+C)	1.846.602	2.064.032
Tasso di trasformazione (% di B/T)	3,5	2,1
Tasso di avviamento (% di A/T)	83,4	82,0

Fonte: Elaborazioni dati Crisp *Analisi dei flussi del Mercato del Lavoro della Regione Lombardia*, Rapporti Annuali Anni 2009 e 2010, www.crisp-org.it. (ultimo aggiornamento giugno 2012).

Tornando alla tabella 6.2, per arrivare al 25 per cento dei contratti a tempo indeterminato vanno sommati i pochi fortunati che iniziano subito con tale contratto di lavoro e poi non vanno dimenticate le ristrutturazioni aziendali che possono

⁴⁹ Si ha trasformazione allorché il prolungamento del rapporto iniziale comporti una trasformazione legale dello stesso: da contratto a termine a contratto a tempo indeterminato, da tempo parziale a tempo pieno, da apprendistato a contratto a tempo indeterminato, da contratto di inserimento a contratto a tempo indeterminato (*Decreto InterMinisteriale* del 30 ottobre 2007, in vigore da gennaio 2008). Il tasso di trasformazione è il rapporto tra il numero di trasformazioni e la somma di questi con gli avviamenti.

sostanzialmente alterare il dato⁵⁰. A ciò si aggiunge, che il 70 % dei rapporti di lavoro si concludono entro cinque anni dalla loro instaurazione (Tab. 6.4).

Tab. 6.4 - Rapporti conclusi e non conclusi per tipologia contrattuale dal 2004 al 2009.

Tipologia	Rapporti conclusi	Per.	Rapporti non conclusi	Per.
Apprendistato	267.754	75	88.167	25
Co.co.pro	305.895	90	35.048	10
Lavoro somministrato	885.907	92	77.791	8
Tempo determinato	1.657.926	77	483.300	23
Tempo indeterminato	1.114.246	52	1.034.979	48
Totale	4.231.731	71	1.719.285	29

Fonte: Mezzanzanica, *Dinamicità e sicurezza i dati del lavoro che cambia. Il mercato del lavoro in Lombardia*. Guerini, Milano.

L'analisi delle fonti amministrative permette di confrontare la tipologia contrattuale e il settore di attività economica (Tab. 6.5). Nei settori dei servizi e dell'agricoltura la tipologia contrattuale più utilizzata è quella a tempo determinato, mentre nell'industria in senso stretto è il contratto a somministrazione (Tab. 6.6).

Tab. 6.5 - Avviamenti per tipologia contrattuale e settore di attività economica, Anno 2010.

	Agricoltura	Servizi	Costruzioni	Industria senso stretto
Apprendistato	0,5	2,3	5,9	3,4
Lavoro a progetto	0,6	17,9	2,8	4,8
Somministrazione	4,6	8,5	3,9	42,7
Tempo Determinato	87,8	45,2	43,0	25,8
Tempo Indeterminato	5,9	23,6	43,9	21,2
Altre comunicazioni	0,5	2,5	0,5	2,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(35421)	(1282370)	(117890)	(254737)

*(valori espressi in percentuale).

Fonte: Elaborazioni dati Crisp *Analisi dei flussi del Mercato del Lavoro della Regione Lombardia*, Rapporto Annuale Anni 2010, www.crisp-org.it. (ultimo aggiornamento giugno 2012).

Tab. 6.6 - Variazione percentuale per tipologia contrattuale e settore di attività economica, Anno 2010/2009.

	Agricoltura	Servizi	Costruzioni	Industria senso stretto
Apprendistato	-5,3	1,5	-9,2	28,3
Lavoro a progetto	4,2	13,9	7,5	7,8
Somministrazione	21,5	15,1	49,0	37,4
Tempo Determinato	12,8	5,0	4,5	23,7

⁵⁰ Per esempio, i lavoratori di una azienda che cambia la propria *Ragione sociale* per vari motivi, pur rimanendo nello stesso luogo di lavoro e con stesse mansioni, formalmente risultano aver cambiato lavoro.

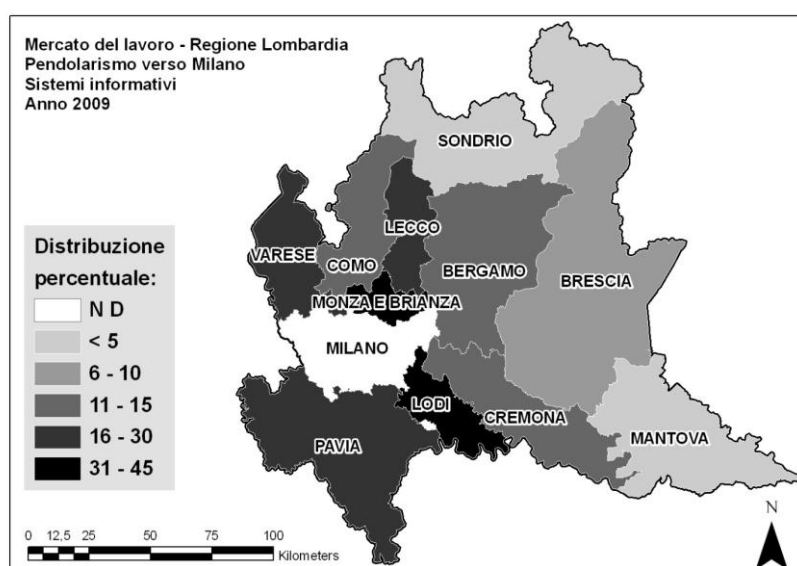
Tempo Indeterminato	8,6	6,4	-7,6	14,7
Altre comunicazioni	58,2	36,8	36,4	41,7

Fonte: Elaborazioni dati Crisp *Analisi dei flussi del Mercato del Lavoro della Regione Lombardia*, Rapporto Annuale Anni 2010, www.crisp-org.it. (ultimo aggiornamento giugno 2012).

Sempre attraverso l'analisi delle Comunicazioni obbligatorie è possibile osservare la distribuzione territoriale degli Avviamenti e il peso delle singole province.

In particolare, postando l'attenzione dal luogo di residenza a quello di lavoro, quasi il 50 % delle persone che abitano in Regione Lombardia lavorano a Milano o nei comune limitrofi (Fig.6.2).

Fig. 6.2 – Pendolarismo verso la provincia di Milano da parte delle altre province Lombarde.



Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arif e Sistemi Informativi Regione Lombardia.

La dipendenza è soprattutto verso i settori dei servizi presenti nel *Core metropolitano milanese*, che in tutta la Regione rappresenta oltre il 75 per cento di tutti i nuovi avviamenti (Tab 6.7).

Tab. 6.7 - Avviamenti per settore di attività economica, Anno 2010

Settore	Valori Assoluti	Percentuale
Commercio e servizi	1.282.890	76
di cui:		
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	233.523	
Servizi di supporto alle imprese	221.998	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	165.002	
Istruzione	125.023	
Servizi di informazione e comunicazione	124.171	
Industria in senso stretto	254.754	15

di cui:

Attività manifatturiere	244.903	
Fornitura di acqua e gestione dei rifiuti	5.179	
Fornitura di energia elettrica e gas	2.737	
Estrazione di minerali da cave e miniere	1.935	
Costruzioni	117.895	7
Agricoltura	35.421	2
Dato non disponibile	3.449	0
Totale	1.694.409	100

Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arilf e Sistemi Informatici Regione Lombardia.

Sono soprattutto i settori della ristorazione, commercio all'ingrosso e i servizi alle imprese a trainare il mercato del lavoro lombardo. Tuttavia, tra il 2004 e il 2009, solo la metà dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato risulta non aver concluso il proprio rapporto di lavoro⁵¹ (Tab. 6.8).

Tab. 6.8 - Durata dei rapporti a tempo indeterminato per settore (percentuale).

Settore :	Da 1 mese a 6 mesi	Da 6 a 2 anni	Da più di due anni	Non concl.	Totale
Servizi e commercio	20	19	7	54	100
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	21	19	6	55	100
Servizi di supporto alle imprese	23	20	5	52	100
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	14	19	10	57	100
Settore industria	14	19	10	57	100
Attività manifatturiera	13	17	10	59	100

Periodo di riferimento: 2004 - 2009

Fonte: Mezzanzanica, *Dinamicità e sicurezza i dati del lavoro che cambia. Il mercato del lavoro in Lombardia*. Guerini, Milano.

In conclusione di questo paragrafo, si intende evidenziare se sono presenti delle caratteristiche che possono esercitare una certa influenza sulle possibilità o meno di lavoro.

Questa operazione è possibile realizzarla tramite un modello di *effetti marginali*⁵² di un *Logit*, che consente di rilevare gli effetti di associazione causale che ogni variabile

⁵¹ Si sottolinea come un quinto dei lavoratori nei settori della ristorazione e dei servizi alle imprese hanno visto il proprio contratto indeterminato interrompersi entro i primi sei mesi e una delle possibili spiegazioni è la prima ipotesi avanzata nelle pagine precedenti.

⁵² Una particolare elaborazione del modello di regressione. Questa tecnica statistica, però, richiede di svolgere l'analisi in modo comparativo, cioè gli effetti netti rilevati sono la *differenza percentuale* rispetto ad una modalità della variabile dipendente presa come riferimento (in questo caso il mantenimento del posto di lavoro) e una modalità di ogni variabile indipendente presa anch'essa come riferimento (ad esempio maschi per il genere). Per

indipendente (classe di età, genere, titolo di studio, ecc..) esercita sulla variabile dipendente (disoccupati/occupati), al netto degli effetti esercitati dalle altre. In altri termini, lo strumento consente di cogliere i tratti distintivi dei soggetti che lavorano ponendolo in confronto con quelli dei disoccupati al netto degli effetti esercitati dal contesto territoriale, dall'età, dal sesso e dal livello di istruzione (Tab. 6.9).

Tab.6.9 - Marginali del modello *Logit* sulle possibilità di essere occupati.

	<i>dy/dx</i>	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
Sesso						
	-.10	.003	-29.91	0.00	-.1117365	-.0979929
Classe Età						
35-54	-.16	.004	-35.34	0.00	-.1703883	-.152483
Oltre 55	-.04	.006	-7.22	0.00	-.0608256	-.0348412
Titolo di studio						
Licenza Elem/Media	-.09	.007	-12.25	0.00	-.1051379	-.0761253
Superiori	-.18	.007	-25.03	0.00	-.1961863	-.1676922
Laurea/Post-Laurea	-.20	.008	-25.85	0.00	-.2229109	-.1914956
Cittadinanza						
UE	-.00	.013	-0.18	0,59	-.0286409	.0238498
Non - UE	.03	.006	5.03	0.00	.0198634	.0452576
Stato Civile						
Coniugato	-.04	.003	-11.99	0.00	-.0542485	-.0390006
Precedente Esper. lavor.						
Con Esperienza	.63	.003	160.39	0.00	.631697	.6473268

*Categoria di riferimento: Uomini; 17 – 34; Nessun Titolo; Italiana ;Non Coniugato; Nessuna esperienza.

Fonte: Elaborazioni dati Istat – Forze lavoro 2009.

Dall'analisi del modello emerge che le possibilità per una donna di trovare lavoro rispetto a quelle di un uomo sono inferiori al 10 per cento, così come minori *chance* si evidenziano per i giovani (17 - 34anni) rispetto alle coorti più anziane.

Inoltre, il modello sottolinea il peso rilevante nelle *chance* di trovare lavoro nell'aver precedenti esperienze lavorative. Sono molte le ipotesi che in passato hanno tentato di spiegare tale discriminazione: quella che raccoglie più credito vede come principale causa i tentativi della domanda di lavoro di ridurre eventuali costi del lavoro legati alla volontà delle donne di voler dei figli.

maggiori informazioni sul l'argomento si veda: Drukker D. M. (2010) *Using margins to estimate partial effects*, Italian Stata Users Group meeting, Bologna, November (<http://www.stata.com>).

6.2 - Le basse competenze del mercato del lavoro in Lombardia

Tramite le fonti amministrative è possibile conoscere quali siano le professioni più richieste nel mercato del lavoro. Recentemente ISTAT e ISFOL hanno realizzato un lavoro che ha portato alla elaborazione di un nuovo repertorio delle qualifiche professionali, basato sul criterio della competenza. Questi grandi gruppi sono stati a loro volta aggregati ulteriormente da parte del CRISP (Centro di Ricerca Interdipartimentale sui Sistemi Sanitari e le Politiche di Welfare) e successivamente analizzati⁵³. Gli avviamenti sono stati suddivisi per livello di skill: *high*, *medium* e *low*. Il Riquadro 6.1, evidenzia la metodologia di aggregazione delle qualifiche professionali utilizzata.

Riquadro 6.1 <i>Classificazione skill level</i>		
High skill level	Medium skill level	Low skill level
Legislatori, dirigenti e imprenditori.	Impiegati.	Conduttori di impianti e operai semiqualeficati
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione.	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	Addetti a macchinari fissi e mobili
Professioni tecniche.	Artigiani.	Professioni non qualificate
	Operai specializzati e agricoltori.	

Analizzando gli Avviamenti per livello di *skill*, si osserva che in Lombardia le figure più richieste dal mercato del lavoro sono di medio e basso livello (Tab. 6.10). In letteratura, per spiegare tale fenomeno si richiama al particolare tessuto produttivo lombardo caratterizzato da micro-imprese (vedi capitolo successivo), le quali sono poco interessate alle professioni altamente qualificate.

Tab . 6.10 - Avviamenti per settore e livello di skill, Anno 2010 (percentuale).

	Agricoltura	Servizi	Costruzione	Industria	Totale
Low	63	18	41	43	34
Medium	35	49	52	35	44
High	1	33	7	18	21
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arilf e Sistemi Informatici Regione Lombardia.

⁵³ Per maggiori informazioni si veda: Mezzanica M., (2010), *Dinamicità e sicurezza i dati del lavoro che cambia. Il mercato del lavoro in Lombardia*. Guerini Editore, Milano.

Confrontando i livelli di qualifica con la tipologia contrattuale, la percentuale di contratti a tempo indeterminato è maggiore nelle professioni a bassa qualifica rispetto agli altri livelli di qualifica (Tab. 6.11). Infatti, dalla tabella emerge il peso rilevante del contratto a progetto verso le professioni *High skill*.

Tab. 6.11 - Avviamenti per contratto e livelli di skill nel settore dei Servizi, Anno 2010.

	Low	Medium	High
Tempo Indeterminato	50	31	18
Tempo determinato	36	38	31
Lavoro a progetto	3	12	28
Apprendistato	1	6	2
Altre comunicazioni	10	13	21
Totale	100	100	100

*(valori espressi in percentuale).

Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arilf e Sistemi Informatici Regione Lombardia.

Tuttavia, quei pochi lavoratori *High skill* del settore dei Servizi che riescono ad ottenere un contratto a tempo indeterminato, sono anche coloro che hanno maggiori *chance* di stabilità del proprio rapporto di lavoro, mentre solo il 38 % dei lavoratori *Low Skill* nello stesso settore non ha ancora concluso il proprio rapporto di lavoro dopo cinque anni (Tab. 6.12).

Tab.6.12 - Distribuzione dei rapporti a tempo indeterminato (percentuale).

	Da 1 mese a 6 mesi	Da 6 a 2 anni	Da più di due anni	Non concluso	Totale
Low	32	25	17	38	100
Medium	19	19	8	54	100
High	12	19	10	59	100
Totale	23	21	8	48	100

Fonte: Mezzananza M., 2010, *Dinamicità e sicurezza: i dati del lavoro che cambia. Il mercato del lavoro in Lombardia dal 2004 al I semestre 2009*, Guerini, Milano.

Infine, osservando le principali qualifiche degli Avviamenti, si può constatare che il 40% del lavoro offerto in Lombardia è sostanzialmente concentrato nelle attività commerciali (commessi nella grande distribuzione e vendite al dettaglio) e in professioni non qualificate (Tab. 6.13).

Tab. 6.13 – Avviamenti per qualifica professionale, Anno 2010

Qualifica	Avviamenti	Percentuale
Professioni nelle attività commerciali	384.487	23
Professioni non qualificate	286.485	17
Professioni tecniche	286.208	17
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	205.248	12
Impiegati	197.847	12
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	173.599	10
Conduttori di impianti e operai semi-qualificati	121.045	7
Legislatori, dirigenti e imprenditori	12.562	1
Dato non disponibile	26.928	2
Totale	1.694.409	100

Fonte: Elaborazione dati Crisp, Arilf e Sistemi Informatici Regione Lombardia.

Alla luce delle considerazioni fatte, la “dinamicità” del mercato del lavoro lombardo richiama molto la mobilità occupazionale anglossassone, con la propagazione dei *bad jobs* che nel lungo periodo rischiano di provocare una forte polarizzazione sociale con l’aumento dei cosiddetti *working poor*.

6.3 - La sovraistruzione nel mercato del lavoro in Lombardia

Il paragrafo intende evidenziare come esista all’interno del contesto lombardo una particolare offerta di lavoratori con elevate credenziali educative più ampia delle necessità del sistema produttivo. La prospettiva contraddice l’assunzione dell’economia neoclassica di un equilibrio tra domanda ed offerta di lavoro ed è in relazione alle considerazioni che verranno avanzate nel prossimo capitolo sulla *curva di Beveridge*.

Capire in che modo le imprese scelgono i lavoratori da assumere è alla base del *job-competition model* (Thurow 1975). Il *job-competition model* ipotizza che l’istruzione sia correlata con la produttività economica potenziale dei candidati, dove il processo di allocazione del lavoro opererebbe in questo modo (Terraneo 2010):

1. sul mercato diventa disponibile un posto di lavoro;
2. i soggetti a conoscenza di questa nuova disponibilità e interessati al lavoro si impegnano per ottenerlo;

3. il datore di lavoro deve scegliere il miglior candidato (il più produttivo e il meno costoso) tra quelli disponibili per svolgere il tipo di lavoro richiesto.

Sulla base di questo argomento, secondo quanto suggerito dal *job-competition model*, ci si può attendere che gli individui che posseggono un tipo di laurea che fornisce competenze e conoscenze più facilmente spendibili sul mercato del lavoro, dato il carattere maggiormente professionalizzante degli studi, sperimentino un modello di transizione differente da quello che invece attende i laureati in discipline meno specializzanti (Ortiz e Kucel 2008).

Terraneo (2010) mette in luce come la condizione di *sovraistruzione (overskilling)* coinvolge una quota piuttosto consistente dei neolaureati italiani e questo determina pesanti conseguenze per la società nel suo complesso: oltre un quarto dei neolaureati occupati a circa tre anni dal conseguimento del titolo si trova impegnato in un lavoro per il quale il possesso della laurea si rileva non necessario o eccessivo per le concrete mansioni che è chiamato a svolgere.

In conclusione del suo articolo, Terraneo (2010) ipotizza che è realistico supporre che i laureati *sovraistruiti* in cerca di una nuova occupazione concorrano con i laureati appena usciti dal sistema formativo per gli stessi posti di lavoro ed è esattamente quello che è successo in Lombardia nel 2010.

L'offerta è risultata sovrabbondante perché si è creato un accumulo: i nuovi laureati si sono sommati ai laureati dell'anno precedente che non avevano trovato occupazione a causa dell'irrompere della crisi, creando un effetto "onda", la domanda proveniente dal sistema delle imprese non si è concentrata sui laureati più recenti, ma si è spalmata su più coorti di laureati (Specula 2011).

Tale domanda è stata insufficiente ad assorbire la massa di disoccupazione che si era accumulata, gli ultimi arrivati sono stati penalizzati dalla concorrenza proveniente dai colleghi laureatisi l'anno precedente, ancora sul mercato, spesso più attraenti perché nel frattempo avevano acquisito qualche esperienza di lavoro (in molti casi si tratta di prestazioni di lavoro gratuite).

L'analisi che verrà presentata nelle pagine seguenti sulle *performance* occupazionali per indirizzo di laurea, approfondirà il tema proposto dalla teoria del *job-competition*

model, mostrando una generale radicalizzazione delle tendenze già presenti nel passato.

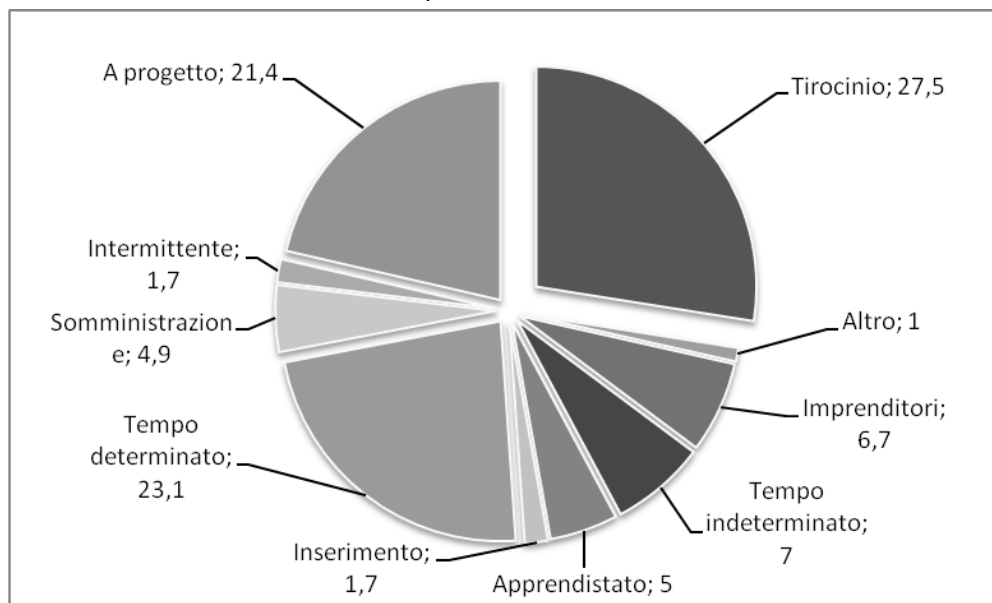
Tutte le informazioni presenti sono una sintesi del *Report Specula* (2011) e la ricerca si basa su un impianto metodologico, ormai sperimentato, che utilizza l'unione di tre tipologie di archivi amministrativi⁵⁴:

- la banca dati dei laureati di undici Università lombarde negli anni 2006, 2007, 2008 e 2009;
- la banca dati delle Province Lombarde o dei loro Osservatori (OML), che raccoglie dal 2001 le informazioni sugli avviamenti, le cessazioni e anche le trasformazioni dei rapporti di lavoro in Lombardia.
- la banca dati *Infocamere*, derivata dai Registri Imprese delle Camere di Commercio che raccoglie i dati sulle imprese e gli imprenditori in Lombardia.

In generale, nel 2010 il sistema lombardo ha inserito 35.308 laureati del triennio 2007-2009, contro i 32.575 laureati del triennio 2006-2008 assorbiti nel 2009, con un aumento percentuale dell'8,4. Tuttavia, nel 2010 la sproporzione tra l'offerta e la domanda ha rafforzato l'asimmetria nel potere contrattuale e ha permesso ai datori di lavoro maggiori processi di selezione rispetto all'anno precedente, producendo un peggioramento dei contratti proposti. Non è un caso, che la modalità di inserimento più utilizzata è il tirocinio, seguono tempo determinato e collaborazione a progetto (Graf. 6.2).

⁵⁴ Il 28% degli studenti laureati, sfugge completamente dalle rilevazioni COB e RI, e l'analisi mostra che questa percentuale è molto più elevata per gli indirizzi che prevalentemente preparano ad attività di ricerca e quindi incontrano maggiori opportunità fuori dall'Italia.

Graf.6.2 - Contratto di primo inserimento dei laureati 2009



Fonte: *Specula (2011) "Laureati in Lombardia: è ancora crisi?", Camera di Commercio di Milano, www.formaper.it*

Nelle pagine seguenti, si presenta al lettore una tavola che riassume le *performance* nel mercato del lavoro dei laureati a seconda dell'indirizzo di laurea (Tav.6.1).

Tav. 6.1a - Performance nel mercato del lavoro dei principali indirizzi universitari

Indirizzo	Settori economici	Contratti più utilizzati	Occupati entro sei mesi dalla laurea	Stime placement
Scienze della comunicazione	Studi mercato e pubblicità (12,1%) Commercio all'ingrosso (6,9%) Commercio al dettaglio (6,8%)	Tirocinio (20,1%) Copro (23,9%)	45,3	Lavori poco coerenti
Scienze politiche	Banche (9,1%) Commercio all'ingrosso (7,4%) Commercio al dettaglio (5,2%)	Determinato (25%) Copro (22%) Tirocinio (13,4%)	36,5	Oltre il 20% studia in altri territori Lavori poco coerenti
Giurisprudenza	Banche (18,7%) Attività legali (11,9%)	Imprenditori (20%) Tirocini (16,4%) Copro (16,2%)	22,8	Molti non lavorano Oltre il 15% è praticante
Economia bancaria, finanziaria e assicurativa	Banche (48,6%) Contabilità (9,2%)	Indeterminato (25,8%) Tirocinio (16%)	53,3	Oltre il 4,5% lavora all'estero
Scienze economico-aziendali, del marketing e dell'amministrazione	Banche (15,3%) Manifattura (15,8%) Servizi contabili (13,8%)	Tirocinio (19,4%) Tempo indeterminato (19%) Apprendistato (14,4%)	53,3	Praticantato
Scienze della formazione primaria	Istruzione (86,1%)	Tempo determinato (80%) TI (13%)	71,4	Lavori coerenti
Scienze dell'educazione	Assistenza sociale (49,9%) Istruzione (17,5%)	Tempo determinato (41,6%) Tempo indeterminato (26,9%) Copro (18,9%)	62,4	
Traduzione e mediazione linguistica	Commercio all'ingrosso (11,4%) Manifattura (15,3% - meccanica)	Tempo determinato (28,3%) Copro (15,8%) Tirocinio (12%)	40,7	Lavori poco coerenti
Filosofia, scienze delle religioni e antropologia	Istruzione (21,7%) Editoria (7,1%) Commercio al dettaglio (6,7%)	Tempo determinato (30,6%) Copro (26,8%) Tirocinio (12,8%)	34,3	Circa il 15% studia in altri territori Lavori poco coerenti
Architettura	Studi di architettura (19,4%) Costruzioni (11,6%) Commercio al dettaglio (8,7%)	Copro (37,6%)	25,0	33% lavoro autonomo
Lettere classiche, moderne e materie letterarie	Istruzione (25%) Editoria (6,6%) Commercio al dettaglio (6,6%)	Tempo determinato (34%) Copro (25,3%) Tirocinio (12,8%)	34,1	Circa il 20% studia in altri territori Lavori poco coerenti. Molti non lavorano

Tav. 6.1b - Performance nel mercato del lavoro dei principali indirizzi universitari

Indirizzo	Settori economici	Contratti più utilizzati	Occupati entro sei mesi dalla laurea	Stime placement
Scienze e conservazione dei beni culturali, archeologia	Commercio al dettaglio (11,6%) Istruzione (11,2%)	Copro (28,3%) Tempo determinato (26,8%) Tirocinio (11,4%)	28,3	altri territori. Lavori molto poco coerenti.
Biotechnologie	Chimica (16,3%) R&S (12,9%) Commercio all'ingrosso (8,3%)	Copro (31,8%) Tirocini (14,9%) Internali (7,5%)	34,2	Oltre il 25% studia in altri territori
Medicina veterinaria	Commercio all'ingrosso (16%) Commercio al dettaglio (19,6%) Agricoltura (7%)	Imprenditori (23,6%) Indeterminati (18%)	17,3	Oltre 50% autonomi. Molti non lavorano.
Psicologia	Assistenza sociale (28,2%) Istruzione (15,7%)	Copro (34,6%) Tempo determinato (25,6%) Imprenditori (8,7%)	36,3	Oltre 8% autonomi. Molti non lavorano.
Professioni dell'assistenza sanitaria, infermieristiche, Ostetricia	Sanità (78,4%)	Tempo indeterminato (37,1%) Tempo determinato (57,9%)	67,3	n.d.
Informatica	Informatica (45,8%)	Copro (24,4%) Apprendistato (18,5%)	57,7	n.d.
Chimica	Chimica (32,8%) Commercio all'ingrosso (9%) R&S (7,4%)	Tempo determinato (26,8%) Copro (18,7%) Tempo indeterminato (18,7%)	44,1	Studiano in altri territori. Circa 4% lavora altrove
Ingegneria informatica	Informatica (44%) Meccanica (10%)	Tempo indeterminato (25,2%) Apprendistato (11,5%) Copro (24,9%)	62,3	n.d.
ingegneria gestionale	Meccanica (19,1%) Informatica (14,7%) Banche (7,4%),	Tempo indeterminato (25%) Apprendistato (11,8%) Tirocinio (16,3%)	61,3	n.d.
Ingegneria meccanica, mineraria e navale	Meccanica (50,2%) Commercio all'ingrosso (8,3%)	Tempo indeterminato (35,3%) Apprendistato (10,6%)	59,6	n.d.
Disegno industriale, moda, design, grafica, comunicazione	Manifattura (20,1%) Commercio al dettaglio (10,2%) Attività professionali (8,2%)	Copro (28,9%) Tirocinio (15,1%)	33,4	n.d.

In conclusione, la situazione occupazionale dei laureati, seppur caratterizzata da alcuni tratti comuni, appare molto differente a seconda dell'indirizzo di studi. Dai dati relativi ai laureati del 2009 avviati nel biennio 2009-2010 è possibile identificare due gruppi con situazioni occupazionali contrapposte:

- a) da un lato vi sono gli indirizzi di laurea con alte percentuali di avviati, un'elevata presenza di contratti dipendenti stabili e coerenza tra titolo di studio e professione svolta;
- b) dall'altro lato vi sono gli indirizzi che registrano basse percentuali di avviamenti, con contratti parasubordinati o tirocini, con lavori che risultano non continuativi, oltre che generalmente non coerenti.

A ciò si aggiunge che la domanda di lavoro è diventata estremamente "pretenziosa" verso le competenze che riguardano i laureati in giurisprudenza, biologia, storia e filosofia. In tal senso, colpisce la discrasia tra le caratteristiche richieste (molto giovani, buon *curriculum*, conoscenza fluente delle lingue, conoscenze informatiche, esperienze lavorative, ecc.) e la povertà delle proposte lavorative (redditi bassi, largamente inferiori a quelli medi europei, contratti senza garanzie, sottoccupazione) (Ibidem).

L'inflazione delle credenziali educative come conseguenza del vantaggio che il conseguimento di titoli di studio elevati assicura sul mercato del lavoro sembrerebbe portare a un progressivo innalzamento dei livelli di istruzione, anche in assenza di una reale necessità di questo da parte della domanda di lavoro, producendo anche il rischio di "spiazzare" nel mercato del lavoro i possessori di credenziali educative di livello inferiore (Terraneo 2010). Sul piano sociale tale fenomeno segnala la difficoltà del sistema economico lombardo di assorbire manodopera altamente qualificata.

In generale, da un lato il terziario, che rappresenta il principale bacino di sbocco per il lavoro ad alta qualifica, si presenta con una struttura fortemente dicotomica: le grandi imprese terziarie inseriscono i laureati con contratti tendenzialmente stabili, magari dopo uno *stage* o una prestazione temporanea; le piccole imprese terziarie, invece, attingono a piene mani a tutto il vasto campionario di contratti flessibili.

D'altro lato le imprese manifatturiere, in particolare le più piccole, ricorrono da sempre in misura ridotta a laureati; esse raramente riconoscono alle conoscenze, ed in particolare a quelle connesse all'istruzione formale, un ruolo altrettanto importante del capitale fisico (Specula 2011).

Basse qualifiche offerte e sovra-istruzione dei laureati sono informazioni rilevanti perché contraddicono l'assunzione dell'economia neoclassica di un equilibrio tra

domanda ed offerta di lavoro, che rappresenta invece l'interpretazione che è stata data dalla giunta regionale al mercato del lavoro lombardo (si veda per maggiori informazioni sull'argomento la Legge Rgl 22/2006, all' Art.1 *Obiettivi e finalità*, Comma 4, Punti e - h - g).

In altre parole, secondo tale assunzione le criticità sarebbero legate allo *skill mismatch* tra la domanda (che chiederebbe professioni con determinate qualifiche professionali) e l'offerta (che propone profili con basse competenze) e la cura sarebbe concentrare tutte le risorse delle politiche attive del lavoro sulla *formazione professionale di II livello* verso disoccupati e inoccupati (anche se istruiti).

Tuttavia, le informazioni raccolte mostrano che tale *skill mismatch* di competenze, se presente ricopre un ruolo marginale rispetto ad altre questioni come l'equilibrio imperfetto tra domanda e offerta di lavoro (ci sono troppe persone che cercano lavoro e pochi posti disponibili).

Di quest'ultimo punto, tra le principali cause, la letteratura di riferimento segnala la questione del cambiamento tecnologico *skill-biased* (Ricci 2011). L'idea sottesa è che l'innovazione favorisce l'assorbimento di persone con elevato livello di istruzione e permette soprattutto alla micro-imprenditorialità di essere competitiva nel mercato globale, mentre il permanere di attività produttive tradizionali, fa sì che le persone con livelli di istruzione più elevati siano assorbiti in posti di lavoro che richiedono *skill* più ridotti o se non altro meno specialistici (Krueger 1993; Acemoglu 2002).

In tal senso, secondo Centra e Tronti (2011), tra gli elementi che hanno contribuito al fatto che l'investimento in istruzione si è rilevato meno remunerativo in termini di *chance* occupazionali rispetto al passato, è da attribuire principalmente alla scarsa diffusione dell'innovazione tecnologica nel tessuto imprenditoriale del nostro paese e alla specializzazione del settore manifatturiero in settori tradizionali a tecnologia matura.

Capitolo 7. Come assumono le aziende in Lombardia

7.1 - Quanti posti disponibili ci sono ?

L'indagine dell'Istat sulla *Struttura e competitività del sistema imprese* (www.istat.it), nel 2008 evidenziava come il contesto italiano sia caratterizzato da una larga presenza di microimprese (la dimensione media risulta estremamente bassa, pari a 3,9 addetti per impresa).

Tale modello produttivo è costituito soprattutto da PMI a conduzione familiare, cosa che determina una chiusura verso l'esterno nel reclutare personale, poiché il patrimonio di conoscenze viene trasmesso tra generazioni, spesso restie ad accettare confronti con figure estranee (Rosolia e Cingano 2005).

In termini generali, la Lombardia rappresenta più del 15 per cento delle imprese in generale e il 12 per cento dell'impresе individuali in Italia. Tale percentuale aumenta se consideriamo i titolari di imprese individuali dei soggetti immigrati nel nostro paese (Tab. 7.1). Mentre per quanto riguarda il tasso di femminilizzazione, questo risulta leggermente inferiore al dato nazionale.

Tab. 7.1 - Numero di imprese, titolari di imprese e tasso di femminilizzazione nel 2010.

	Lombardia	Italia
Numero imprese (v.a.)	(959788)	(6099799)
% rispetto al dato nazionale	15,7	100,0
Variazione 2010/2009	0,3	0,2
Tasso di femminilizzazione	20,0	23,3
Titolari di imprese individuali	(427122)	(3375800)
% rispetto al dato nazionale	12,7	100
Titolari di imprese individuali immigrati	(45953)	(251562)
% rispetto al dato nazionale	18,3	100

Fonte: Elaborazioni Unioncamere-InfoCamere, Movimprese (www.infocamere.it/movimprese.html).

La fotografia appena descritta definisce le caratteristiche della domanda di lavoro in Lombardia. Il capitolo intende evidenziare quali sono le principali difficoltà di tale domanda nel reclutare forza lavoro. Tale difficoltà è misurata attraverso un particolare indice il *Job vacancies rate* (tasso dei posti di lavoro vacanti).

I posti vacanti, sono definiti come quei posti di lavoro retribuiti che siano nuovi, liberi o in procinto di diventarlo, per i quali il datore di lavoro cerchi attivamente un candidato adatto al di fuori dell'impresa interessata e sia disposto a fare sforzi supplementari per trovarlo⁵⁵. La ricerca attiva di un candidato idoneo può essere effettuata in diversi modi, quali:

- la notifica ad agenzie del lavoro pubbliche;
- il contatto con agenzie del lavoro private;
- la pubblicazione di avvisi di ricerca di personale sui *media* (per esempio, internet, quotidiani, riviste).

Il tasso denominato anche *JVR*, misurando la quota di posti di lavoro per i quali le imprese cercano lavoratori idonei, corrisponde alla parte di domanda di lavoro non soddisfatta. L'oggetto di interesse in questo capitolo è la rappresentazione grafica del rapporto tra il *JVR* e il tasso di disoccupazione, ovvero la cosiddetta *curva di Beveridge*.

Esistono attualmente molteplici studi empirici sulla *curva di Beveridge* (Bean 1994). Tali contributi concordano nell'identificare una chiara relazione negativa (forma ad iperbole) tra disoccupati e posti vacanti. Dal 1980 in poi, un tasso di posti vacanti si associa ad un tasso di disoccupazione maggiore che in passato, soprattutto in fasi di recessione e contrazione economica.

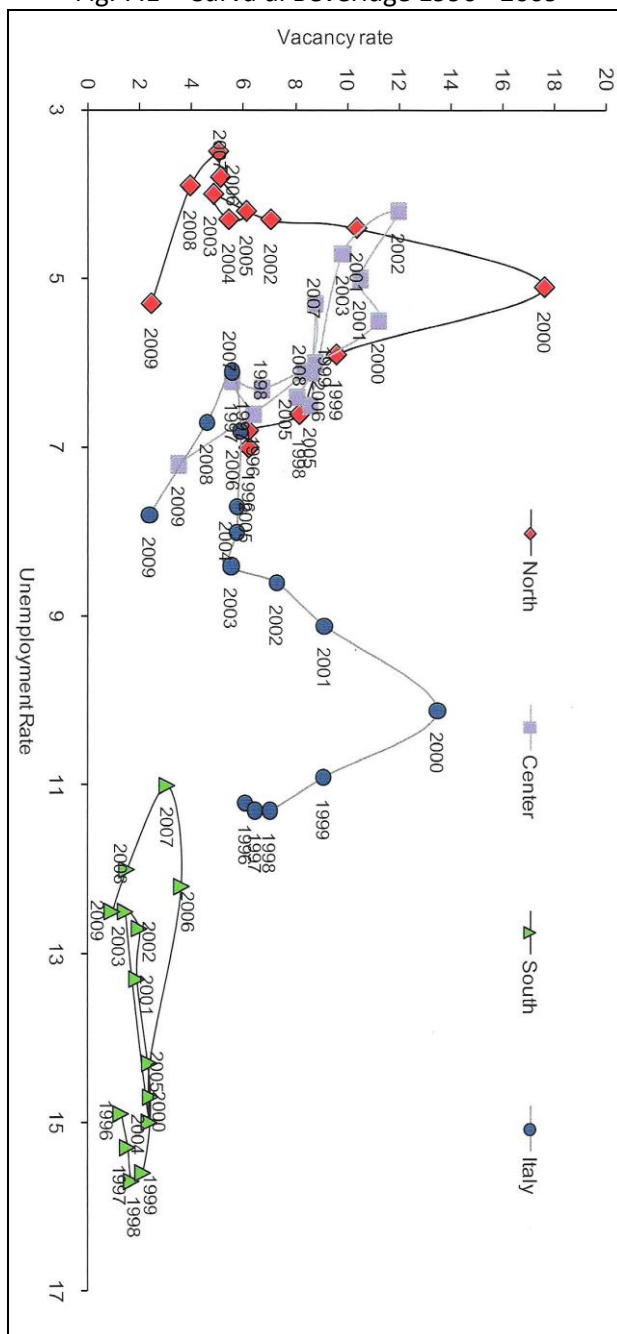
Data la rilevanza delle micro-imprese in Italia, costruire una curva di Beveridge è molto difficile, per questo sono necessarie elaborazioni *ad hoc* condotte su delle *proxy* dei posti vacanti come la *Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro* (RIL)

Passando ad analizzare il grafico, vediamo come le serie di dati, presi in ordine cronologico, mostrino che i periodi di espansione economica registrato nel 2000 un picco, dove a fronte di una generale riduzione del tasso di disoccupazione nel Nord-est si affianca un numero elevato di posti vacanti, addirittura dato l'eccesso di domanda e la pendenza della curva fino a quel momento verso l'alto a sinistra si delineava una disoccupazione "frizionale".

⁵⁵ La ricerca attiva di un candidato idoneo può essere effettuata in diversi modi: la notifica ad agenzie del lavoro pubbliche; il contatto con agenzie del lavoro private; la pubblicazione di avvisi di ricerca di personale sui *media* (per esempio, internet, quotidiani, riviste) o su una bacheca di avvisi pubblica; il contatto, l'intervista o la selezione diretta di candidati; il contatto con dipendenti o altri conoscenti al fine di chiedere un loro interessamento per la ricerca di un candidato idoneo; l'uso di *stage* ai fini della scelta di futuri dipendenti.

Negli anni seguenti si assiste ad una costante discesa dei posti vacanti, ma anche della disoccupazione fino alla metà 2007, registrando da lì in poi una inversione di tendenza che ha conosciuto una successiva accelerazione del tasso di disoccupazione a causa della recessione (Ghirardini 2011). Tale disoccupazione per l'eccesso di offerta di lavoro è diventata "strutturale" e in alcuni casi, come nel Mezzogiorno anche "ciclica" (Fig. 7.1).

Fig. 7.1 – Curva di Beveridge 1996 - 2009



Fonte: Mandrone, 2010, *Job Vacancies in the Italian labour market*, Ediguida, Roma p.67.

A ciò si aggiunge che, nel periodo compreso tra il 2008 (con il fallimento della *Lehman Brothers*) e la fine del 2009 si è materializzata la più grave caduta del prodotto interno lordo e della produzione industriale dal dopoguerra, ma non ha però prodotto una reazione altrettanto immediata sul tasso di disoccupazione (Ghirardini 2011). Infatti, la pesantissima caduta dei livelli di attività nell'industria manifatturiera, ha fatto crollare la domanda di lavoro e il tasso di posti vacanti, ma non ha però prodotto una reazione altrettanto immediata sul tasso di disoccupazione, bloccato da un ricorso agli ammortizzatori sociali di enorme portata che ha visto incrementi inediti già dal quarto trimestre 2008 (Ibidem).

La crisi ha prodotto effetti di rilievo sulla *curva di Beveridge*, facendola pesantemente deviare dalla situazione di "normalità", in Italia la crescita del tasso di disoccupazione sarebbe stata "ritardata" e il tasso di posti vacanti, anziché decrescere in modo progressivo con l'avanzare della recessione, avrebbe conosciuto un abbattimento ed un successivo "appiattimento" al minimo storico (Ibidem; Mandrone 2010).

In sintesi, il massiccio ricorso alla Cassa integrazione guadagni e in deroga ha, da una parte, contenuto e rimandato i licenziamenti di un numero altamente consistente di lavoratori ma, dall'altra parte, conservandosi nelle imprese rilevanti risorse umane sottoutilizzate, ha prodotto una discontinuità significativa nella domanda di lavoro: in altre parole, si sono sì bloccate (almeno *pro tempore*) le "uscite", ma si sono contemporaneamente ridotte le "entrate" ad un livello minimo (Ibidem).

A fronte di questo blocco nel mercato del lavoro, va detto che esistono comunque *vacancies* che le imprese cercano di riempire e grazie all'Indagine Excelsior è possibile conoscere le caratteristiche della domanda di lavoro prevista dalle imprese in Lombardia e in Italia nel 2010.

Bisogna tuttavia precisare che l'indagine Excelsior si basa sulle dichiarazioni rese dalle imprese circa i livelli occupazionali attesi per l'esercizio successivo e che, quindi, le risposte possono discostarsi anche significativamente dai dati rilevati *ex-post*.

Innanzitutto, l'indagine pone come principali ostacoli al reperimento due aspetti: il ridotto numero e l'inadeguatezza dei candidati . Per quanto riguarda il primo, in

Lombardia, come del resto in tutta Italia, è collegato alla difficoltà di trovare delle persone interessate ad esercitare la professione (Tab. 7.2).

Tab. 7.2 - Assunzioni considerate di difficile reperimento per il ridotto numero di candidati

	Lombardia				Italia
	Numero di dipendenti				
	Meno di 10	Da 10 a 49	250 e oltre	Total e	
				1167	6823
Totale (V.A.)	3140	4000	4530	0	0
% sul totale assunzioni	13,5	20,8	13,3	12,1	12,4
Motivi della difficoltà di reperimento:					
poche persone interessate ad esercitare la professione	69,4	69,9	37,8	57,4	66,5
figura molto richiesta e per la quale c'è concorrenza tra le imprese	8,5	15,2	53,2	28	20,1
manca di strutture formative	14,5	8,6	3,5	8,2	6,6
professione nuova	0,8	2,4	3,7	2,5	1,4
altri motivi	6,8	3,8	1,7	3,8	5,4

*(valori espressi in percentuale).

Fonte: Elaborazioni dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.

Tale problema risulta tuttavia secondario se prendiamo in considerazione le imprese lombarde oltre i 250 dipendenti, in questo caso è la concorrenza con le altre imprese nel rendere difficile reperire le risorse adeguate.

Un secondo motivo della difficoltà di reperire manodopera è legata alla mancanza di esperienza dei candidati, una caratteristica comune in tutte le imprese lombarde e italiane, mentre meno rilevanti sono le caratteristiche personali o la divergenze di aspettative (Tab. 7.3).

Tab. 7.3 - Assunzioni considerate di difficile reperimento per l'inadeguatezza dei candidati.

	Lombardia				Italia
	Numero di dipendenti				
	Meno di 10	10 a 249	250 e oltre	Totale	
				14.080	79.010
Totale (V.A.)	6.600	4.580	2.900	14.080	79.010
% sul totale assunzioni	28,4	12,15	8,5	14,6	14,3
Motivi della difficoltà di reperimento					
manca della necessaria ed adeguata esperienza	63,9	64,9	54,9	62	63,2
manca delle caratteristiche personali adatte allo svolgimento della professione	18,8	24,85	27	22,5	21,1

i candidati hanno aspettative superiori o diverse da ciò che viene loro offerto	12,5	8,1	16,1	12	12
altri motivi	4,9	2,2	2,1	3,4	3,6

*(valori espressi in percentuale).

Fonte: Elaborazioni dati *Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.*

Per quanto riguarda le azioni intraprese dalla domanda di lavoro per assumere personale di difficile reperibilità, la via interna (ovvero la formazione all'interno dell'azienda) è la via preferita da parte delle imprese sia in Lombardia che in Italia (Tab. 7.4).

Tab. 7.4 - Azioni previste per trovare la figura ricercata (percentuale).

	Lombardia	Italia
Si assumerà una risorsa con competenze simili da formare in azienda	35,7	34,1
Si utilizzeranno modalità di ricerca non seguite in precedenza	23,7	24,4
Ricerca della figura in altre province	15,4	13,1
Offerta di una retribuzione superiore alla media o altri incentivi	4,6	4,8
Altro	32,2	31,6

* Risposta multipla

Fonte: Elaborazioni dati *Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.*

Un altro aspetto che riguarda le *vacancies* sono le competenze richieste dalle imprese per il loro svolgimento, risulta paradossale che le abilità informatiche, linguistiche e amministrative, che come avremo modo di vedere nei prossimi capitoli rappresentano l'oligopolio dell'offerta formativa regionale, in realtà rappresentano le competenze meno richieste da parte della domanda di lavoro. Infatti, capacità di lavorare in gruppo o in autonomia e l'abilità di gestire i rapporti con i clienti sono le caratteristiche più importanti che le imprese cercano nelle forza lavoro da reclutare (Tab. 7.5).

Tab. 7.5 - Competenze che le imprese ritengono molto importanti per lo svolgimento delle professioni richieste nel 2010 per livello di istruzione (percentuale).

	Totale	Livello universitario	Livello secondario e professionale	Scuola dell'obbligo
capacità di lavorare in gruppo	56,8	69,9	57,7	43,9
abilità nel gestire rapporti con clienti	46,2	61,5	45,45	20,8
capacità di lavorare in autonomia	47,8	59,4	44,45	41,9
capacità di risolvere problemi	40,2	63,4	34,75	25,5
capacità comunicativa	39	61	35,7	15,6

abilità manuali	34	12,9	39,7	53,3
capacità di coordinamento	18,6	32,1	14,75	12,5
competenze informatiche	17,1	29,4	12,9	3,6
conoscenza delle lingue straniere	11,4	22,7	8,05	2,8
conoscenze amministr. e d'ufficio	9,7	14,2	7,65	1,9

Fonte: Elaborazioni dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.

Infine, l'ultimo aspetto trattato in questo capitolo riguarda i canali di reclutamento della forza lavoro (Tab. 7.6). La tabella mostra chiaramente una relazione tra dimensione aziendale e le modalità per selezionare e reclutare personale; infatti, nelle piccole imprese la conoscenza diretta e le segnalazioni di conoscenti e fornitori rappresentano i canali di ricerca più utilizzati, ma più l'impresa diventa grande in termini di dipendenti più le autocandidature o le società di selezione (quindi i canali informali) aumentano di importanza. D'altronde creare un reparto delle risorse umane o pagare una società di selezione, rappresenta un costo d'impresa che solo alcune aziende medio - grandi si possono permettere.

Tab. 7.6 - Imprese secondo la principale modalità utilizzata per la selezione di personale nel 2009 per classe dimensionale (percentuale).

	Lombardia			Totale	Italia
	Numero di dipendenti				
	Meno di 10	10 a 249	250 e oltre		
Conoscenza diretta	25,4	15,8	7,2	23,8	28,7
Segnalazione Conoscenti/Fornitori	22,9	10,8	1,7	20,7	21
Banche dati interne aziendali	18,5	29,6	46,6	20,5	21,5
Quotidiani e stampa specializzata	10,2	8,6	3,8	9,9	6,1
Società di lavoro interinale	6,2	16,8	14,0	8,3	5,1
Società di selezione, Assoc. di categorie, Internet	6,0	10,6	15,8	6,6	5,0
Altre modalità	6,5	4,8	7,9	6,2	6,3
Centri per l'impiego	4,3	2,8	3	4	6,3
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.

Dalla tabella emerge anche che il ricorso all'attore pubblico nel reclutare personale assume un ruolo marginale e questo indipendentemente dalla dimensione aziendale o dal settore economico (Tab. 7.7).

Tab. 7.7 – Ricorso delle imprese lombarde ai Centri per l'impiego come modalità utilizzata per la selezione di personale nel 2009 per classe dimensionale e settore.

	Percentuale
INDUSTRIA	5,3
1-9 dipendenti	6,0
10-49 dipendenti	3,4
50-249 dipendenti	2,5
250 dipendenti e oltre	3,2
SERVIZI	3,4
1-9 dipendenti	3,5
10-49 dipendenti	3,2
50-249 dipendenti	2,0
250 dipendenti e oltre	3,0
Totale	4,3

*Percentuale risposte affermative.

Fonte: Elaborazioni dati *Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2010.*

A ciò si aggiunge che, riprendendo le considerazioni fatte dal monitoraggio ISFOL (2008) sui Servizi pubblici per l'impiego, il peso dei collocamenti di persone portatrici di vantaggi economici è rilevante. Infatti, secondo i ricercatori dell'ISFOL escludendo le "categorie protette", ad eccezione di alcuni particolari contesti come la provincia di Trento (IRS 2011), il ruolo dell'attore pubblico come metodo di reclutamento della forza lavoro è prossimo allo zero.

In generale, probabilmente per l'assenza di servizi dedicati alle imprese, i dati *Excelsior 2010* confermano che le imprese lombarde non si rivolgono ai CPI per la ricerca o selezione del personale.

Capitolo 8. Trovare lavoro in Lombardia

Il presente capitolo fornirà una serie di informazioni sul tema del “trovare” lavoro e intende rispondere agli interrogativi avanzati nel primo capitolo, in modo da comprendere meglio il funzionamento dei servizi pubblici per l’impiego nella fase di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

8.1 - I canali con cui si trova lavoro in Lombardia e in Italia

Quando l’oggetto di studio sono i metodi che hanno permesso di trovare lavoro, l’argomento di maggior interesse è il *best-match*. Vale a dire, quali tra i canali “organizzati” (pubblici o privati), informali o di mercato rappresentano la migliore corrispondenza tra istanze del datore di lavoro e caratteristiche del lavoratore.

Nel capitolo precedente si è osservato che le imprese lombarde utilizzano come principali canali di reclutamento la conoscenza diretta, le proprie banca dati o sfruttano il proprio capitale sociale (inteso come informazioni fornite da conoscenti/fornitori). Quest’ultimo, dall’analisi dei dati Isfol Plus 2010, rappresenta anche il principale canale con cui gli occupati residenti in Lombardia hanno trovato l’ultimo impiego (Tab. 8.1).

Tab. 8.1 –Distribuzione percentuale, variazione percentuale e rapporto con la ricerca di lavoro dei canali che hanno dato l’ultimo impiego (percentuale).

	Lombardia		Italia	
	%	Rap. Trov./Util.	%	Rap. Trov./Util.
Centri per l’impiego	2,1	14,2	3,4	17,4
Agenzie di lavoro interinale	2,9	23,4	2,3	20,2
Società di ricerca e selezione del personale	1,3	16,1	,9	12,5
Scuole università e istituti di formazione	3,0	30,9	2,6	27,7
Sindacati e organizzazioni datoriali	0,1	3,4	0,5	12,9
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	4,3	18,0	3,4	15,5
Attraverso contatti all’interno dell’ambiente professionale	7,6	28,2	7,4	28,4
Amici, parenti, conoscenti	35,5	66,1	30,5	61,1
Auto candidature	19,3	43,0	17,4	42,7
Concorsi pubblici	12,5	64,4	19,0	67,4

Iniziative legate all'avvio di una attività autonoma	11,3	73,1	12,6	74,6
Nessuno di questi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale	100		100	
	(4241282)		(21752507)	

*Le risposte riguardano tutte le persone che hanno trovato lavoro in Lombardia o Italia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

In generale, attorno al tema della relazione tra il capitale sociale e il mercato del lavoro è presente una vasta letteratura, che vede in Mark Granovetter (1974 e 1991) vero pioniere degli studi in materia. Tale autore ritiene che i *networks* (legami deboli) e la famiglia (legami forti) giocano, un ruolo centrale nel mercato del lavoro in quanto fanno aumentare o diminuire le *chance* nel trovare un lavoro (Granovetter e Swedberg 1992)⁵⁶.

In altri termini, le cerchie relazionali dell'individuo, costituite da semplici conoscenze, non necessariamente sovrapposte a quelle amicali e parentali apportano alla persona in cerca di impiego (*jobseeker*) una maggiore ricchezza informativa che si traduce, poi, in un maggior numero di opportunità occupazionali (Granovetter 1991).

In particolare, i possibili contatti sul luogo del lavoro, che tendono ad aumentare con eventuali trasferimenti, poiché sono illimitatamente accumulabili, fanno sì che ogni persona abbia a propria disposizione un personale *database* di relazione sociali, in grado di creare o quanto meno accentuare le differenziazioni delle opportunità individuali. Coleman (1988) ha chiamato questa "banca dati", il già più volte citato, "capitale sociale", il quale permette di trovare lavoro a quasi il 50 % della forza lavoro residente in Lombardia e Italia, analogamente a quanto avveniva negli anni novanta (Banca d'Italia 1991).

Dalla tabella è possibile osservare anche il valore percentuale della *performance* di ogni canale. Infatti, si è cercato di capire quanti tra coloro che hanno cercato lavoro

⁵⁶ Ormai in letteratura Granovetter (1974) è divenuto il riferimento obbligatorio per un approccio che implichi la concezione dell'*embeddedness* dei comportamenti economici degli attori nel contesto sociale in cui sono situati, le quali hanno fornito risultati assolutamente contrastanti (Mocavini e Paliotta 2003). Tuttavia, la maggior parte degli studi successivi alla tesi di Granovetter hanno riarticolato la sua ipotesi originale poiché si è visto che non è tanto la forza o la debolezza del legame a influire sugli esiti della ricerca di un impiego quanto la specifica appartenenza di status socioeconomico dei soggetti lo *status* socio economico delle persone con cui si viene in contatto (Barbieri 1998).

tramite un determinato canali hanno poi effettivamente trovato lavoro grazie al medesimo canale⁵⁷.

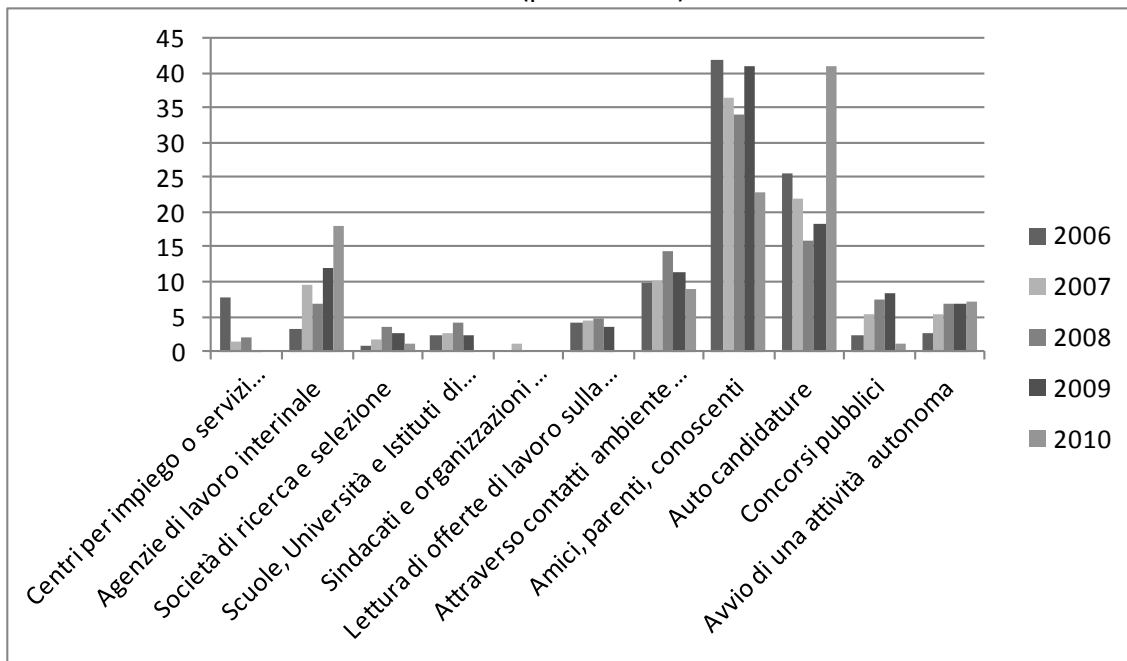
In generale, il rapporto mostra il buon esito dei concorsi pubblici, in quanto rappresentano un metodo di ricerca particolare, che spesso richiede specifiche competenze solo per potervi partecipare (un determinato livello di conoscenza dell'inglese, un particolare di titolo di studio, ecc ...) e quindi solo la forza lavoro che ritiene di possedere quel tipo di capacità cercherà lavoro tramite questo canale.

Un secondo canale che presenta buone *performance* è l'avvio di una attività autonoma, in questo caso valgono le considerazioni appena fatte per i concorsi pubblici, tuttavia accanto a determinate capacità e competenze, l'attività richiede spesso l'assunzione di un rischio d'impresa, che data l'attuale difficoltà in questi anni di crisi nel reperire liquidità tramite il nostro settore creditizio, rappresenta una opportunità che pochi possono effettivamente tentare.

Inoltre, sempre dalla tabella 8.1, emerge chiaramente il ruolo marginale nel successo occupazionale dei Centri per l'impiego nel contesto lombardo. In tal senso, analizzando la stessa fonte dati, ma prendendo solo coloro che hanno trovato lavoro in Lombardia tra il 2006 e 2010, si evidenzia come i CPI presentano prestazioni prossimi allo zero, mentre aumenta la percentuale delle agenzie private di somministrazione, rimane costante il ruolo del capitale sociale, ma soprattutto cresce in maniera rilevante il peso delle "auto-candidature" (Graf. 8.1).

⁵⁷ Il rapporto espresso in percentuale è calcolato nel seguente modo: numero soggetti che hanno trovato lavoro rispetto al numero soggetti che hanno cercato lavoro. In particolare, il dato considera sia coloro che hanno trovato lavoro nel 2010, sia coloro che hanno trovato lavoro negli anni precedenti.

Graf. 8.1. - I canali utilizzati per trovare lavoro dei residenti in Lombardia tra il 2006 e il 2010 (percentuali).



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

D'altronde, riprendendo le considerazioni fatte nel quinto capitolo, dato che ai CPI si rivolgono i soggetti più deboli, l'attività di intermediazione è molto difficile e non è in grado di soddisfare tutte le richieste (da qui la bassa *performance*), così i pochi posti di lavoro che questi servizi riescono a procurare sono per lo più di scarso livello dal punto di vista sia della stabilità, sia del contenuto professionale (Reyneri 2004) e non andrebbero in porto senza laboriose azioni di sostegno all'occupazione (Mandrone *et al.* 2005).

Per quanto riguarda le donne, va segnalato che non si riscontrano differenze rispetto al dato generale, analogamente a quanto visto nel capitolo sulla ricerca del lavoro (Tab. 8.2), anzi le *performance* per quanto riguarda l'avvio di iniziative imprenditoriali o le autocandidature presentano valori migliori rispetto a quelle della tabella 8.1.

Tab. 8.2 –Distribuzione percentuale, variazione percentuale e rapporto con la ricerca di lavoro dei canali che hanno dato l’ultimo impiego alle donne (percentuale).

	Lombardia		Italia	
	%	Rap. Trov./Util.	%	Rap. Trov./Util.
Centri per l’impiego	2,1	13,1	3,6	15,9
Agenzie di lavoro interinale	3,2	21,8	2,4	18,3
Società di ricerca e selezione del personale	1,1	13,3	0,8	11,5
Scuole università e istituti di formazione	2,8	28,5	3,2	26,9
Sindacati e organizzazioni datoriali	0,1	4,3	0,5	12,4
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	4,2	17,5	3,4	15,2
Attraverso contatti all’interno dell’ambiente professionale	7,1	26,9	5,8	24,3
Amici, parenti, conoscenti	36,6	69,9	30,8	63,9
Auto candidature	18,8	41,6	18,1	44,2
Concorsi pubblici	17,2	70,2	25,1	72,9
Iniziative legate all’avvio di una attività autonoma	6,7	66,6	6,4	65,1
Nessuno di questi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale	100		100	
	(1871662)		(8887411)	

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Analizzando i dati per classe di età, si osserva come le auto-candidature e i legami forti rappresentano i principali canali di inserimento nel mercato del lavoro per quanto riguarda i giovani (17 – 34 anni) lombardi e Italiani. In particolare, in Lombardia emerge un maggior “peso” delle agenzie interinali, che sommate a quelle di selezione raggiungono il 9 per cento (Tab. 8.3).

Tab. 8.3 – Distribuzione percentuale, variazione percentuale e rapporto con la ricerca di lavoro dei canali che hanno dato l’ultimo impiego ai giovani (17-34anni) (percentuale).

	Lombardia		Italia	
	2010	Rap. Trov./Util.	2010	Rap. Trov./Util.
Centri per l’impiego	1,4	7,1	2,8	11
Agenzie di lavoro interinale	7,1	29,2	5,5	24,4
Società di ricerca e selezione del personale	1,9	14,8	1,5	13,2
Scuole università e istituti di formazione	6,2	40	4,8	33,9
Sindacati e organizzazioni datoriali	0	0	0,1	3,4
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	5,8	20,4	4,2	14,4
Attraverso contatti all’interno dell’ambiente professionale	6,8	24,1	7,1	23,1

Amici, parenti, conoscenti	33,5	59,1	38,2	62,4
Auto candidature	24	47,7	21,1	34,6
Concorsi pubblici	7,3	47,5	7,3	39
Iniziative legate all'avvio di una attività autonoma	6,0	61,6	7,5	66,7
Nessuno di questi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale	100		100	
	(1242782)		(6316012)	

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Mentre per quanto riguarda gli *Over 50* dall'analisi dei dati Isfol emergono alcuni aspetti interessanti. Infatti, se il maggior "peso" dei legami deboli è certamente frutto dell'esperienza lavorativa, questa probabilmente favorisce anche il maggior ricorso ai concorsi pubblici (Tab. 8.4).

Tab. 8.4 – Distribuzione percentuale, variazione percentuale e rapporto con la ricerca di lavoro dei canali che hanno dato l'ultimo impiego agli *Over 50*' (percentuale).

	Lombardia		Italia	
	Trovato 2010	Rap. Trov./Util.	Trovato 2010	Rap. Trov./Util.
Centri per impiego o servizi pubblici	2,4	19,7	4	27,2
Agenzie di lavoro interinale	0,7	12,7	0,5	13,2
Società di ricerca e selezione del personale	0,4	10,8	0,2	8,3
Scuole, Università e Istituti di formazione	1,1	23,3	1,5	24,2
Sindacati e organizzazioni datoriali	0,2	5,9	0,6	15,9
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	3,1	17,1	2,1	15,6
Attraverso contatti ambiente professionale lavorativo	9,3	40,9	7,5	37,3
Amici, parenti, conoscenti	27,9	61,9	23,3	60,2
Auto candidature	15	41,6	13,5	34,9
Concorsi pubblici	18,8	76,6	29,6	81,5
Avvio di una attività autonoma	21,1	89,1	17,4	80,6
Nessuno di questi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale	100		100	
	(861465)		(5262700)	

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Infatti, non solo gli *Over 50* hanno una percentuale maggiore rispetto al dato della tabella 8.1, ma hanno anche *performance* nettamente migliori di quelle dei giovani⁵⁸.

⁵⁸ E' possibile ipotizzare che alcuni concorsi richiedano esperienze pregresse e le giovani generazioni non sono in grado di presentare.

Anche in questo caso, risulta residuale il ruolo degli altri canali di regolazione pubblica o istituzionale dove è completamente inesistente il “peso” dell’attore privato.

Infine, per quanto riguarda l’analisi descrittiva della dimensione che riguarda la natura dei metodi che hanno permesso di trovare lavoro, l’ultima categoria oggetto di studio è quella dei laureati (Tab. 8.5).

Tab. 8.5 – Distribuzione percentuale, variazione percentuale e rapporto con la ricerca di lavoro dei canali che hanno dato l’ultimo impiego ai laureati (percentuale).

	Lombardia		Italia	
	2010	Rap. Trov./Util.	2010	Rap. Trov./Util.
Centri per impiego o servizi pubblici	0,9	7,8	1,3	8,3
Agenzie di lavoro interinale	3,6	27	1,8	13,6
Società di ricerca e selezione del personale	1,4	8,7	1,2	10,1
Scuole, Università e Istituti di formazione	7,4	34,1	6	25,9
Sindacati e organizzazioni datoriali	0	0	0,1	4,2
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	4,3	18,3	3,6	14,3
Attraverso contatti ambiente professionale lavorativo	5,9	19	6,9	22,6
Amici, parenti, conoscenti	13,3	35	11,5	33,9
Auto candidature	18,5	34,1	15,4	33,7
Concorsi pubblici	29,4	71,3	39,4	74,3
Avvio di una attività autonoma	15,5	67,2	12,8	66,3
Nessuno di questi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale	100		100	
	(694224)		(3856238)	

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

In questo caso si notano le differenze maggiori rispetto al dato generale, crolla il “peso” della regolazione fondata sulle relazioni familiari a discapito di quelle di mercato legate all’avvio di un’attività di e soprattutto di regolazione pubblica come i bandi o concorsi. Questi ultimi, sono il principale canale di inserimento occupazionale dei laureati lombardi.

Rispetto al dato generale descritto nella Tab. 8.1 rimane costante il ruolo delle auto-candidature e aumenta quello delle università, mentre quasi inesistente è il contributo dei CPI nel trovare lavoro ai laureati.

In generale, da una lettura di sintesi di questa prima analisi descrittiva, emerge secondo i dati Isfol Plus 2010, il basso contributo nel collocamento delle agenzie private di selezione. Le possibili spiegazioni di questo ruolo residuale dell'attore privato sono molteplici e richiamano gli argomenti trattati nei precedenti capitoli, quali:

- la predominanza della micro-imprenditorialità nel tessuto imprenditoriale lombardo, che predilige la via interna o i canali informali nel reclutare forza lavoro piuttosto che l'intermediazione privata;
- un mercato del lavoro caratterizzato da qualifiche professioni di medio-basso livello e da un elevato fenomeno di "sovraistruzione" dei laureati;

Se a questi fattori sommiamo il particolare momento di recessione economica e il relativo ridotto numero di posti vacanti disponibili, per l'attore privato risulta estremamente difficile crearsi degli spazi nell'attuale mercato del lavoro.

Infatti, se confrontiamo i dati dell'Isfol 2010 con gli studi di inizio anni novanta della Banca d'Italia (1991), risulta che la presenza dell'attore privato ha sostanzialmente ridotto la capacità di collocamento dell'attore pubblico (come in tutta Europa), ma la distribuzione percentuale degli altri canali è rimasta sostanzialmente la stessa.

8.2 - Estensione della ricerca nel trovare lavoro

Per quanto riguarda la seconda dimensione oggetto di analisi, ovvero l'*estensione della ricerca* di coloro che hanno trovato lavoro, questa richiama gli assunti della *Job search theory*, la quale ritiene che per la ricerca di una nuova occupazione siano necessari eventuali investimenti di risorse e tempo. Tuttavia, non è affatto certo che una ricerca estesa a più metodi abbia maggiori probabilità di successo, come dimostrano alcune ricerche realizzate nei primi anni 90' (Reyneri 2011) e come risulta dall'analisi dei dati Isfol 2010 (Tab. 8.6).

Tab. 8.6 - Estensione della ricerca di coloro che hanno trovato lavoro

Numeri Canali	Lombardia	Italia
1	48,3	48,7
2	17,2	17,6
3	13,1	12,1
4	9,5	8,1
Più di 4	11,9	13,5
Totale	100	100
	(4241281)	(21752507)

* Dati che riguardano i lavoratori che hanno trovato lavoro fino al 2010.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Infatti, quasi la metà di coloro che hanno trovato lavoro lo hanno fatto attraverso un solo canale di ricerca, una tendenza in aumento rispetto al passato.

A ciò si aggiunge, che nell'attività di *matching* è anche presente il fenomeno degli impieghi che vengono trovati senza alcuna ricerca attiva (Mocavini e Paliotta 2003). Tuttavia, ad eccezione di questo particolare fenomeno che riguarda soprattutto coloro che hanno una elevata qualifica professionale, in generale, la ricerca del lavoro ha dei costi, data la conoscenza imperfetta del mercato del lavoro da parte degli attori; e questo comporta un notevole investimento di tempo per acquisire informazioni circa le opportunità occupazionali (Mortensen 1972).

8.3 – La durata della ricerca

Il tempo necessario per acquisire tali informazioni e trovare lavoro introduce l'ultima dimensione oggetto di studio di questa prima parte di analisi, ovvero la *durata della ricerca*. Questa dimensione è spesso in relazione con i principali modelli di analisi economica riguardante il funzionamento del mercato del lavoro e il comportamento dei disoccupati. Infatti, secondo tali modelli gli individui sono disposti a lavorare solo ad un ben determinato livello di salario, al di sotto del quale essi non accettano le offerte di lavoro (Ibidem). Questa forma di *disoccupazione volontaria* viene spiegata dagli autori della *Job search theory* mediante due diversi approcci, non sempre distinti (Ibidem; Alchian 1969; Holt 1972):

- il primo (disoccupazione di ricerca) suppone che l'informazione, come qualsiasi altro bene economico sia una risorsa scarsa il cui uso comporta dei *costi*. Coloro che sono alla ricerca di un impiego, pertanto, possono giudicare razionale essere “temporaneamente” disoccupati ed impiegare il proprio tempo nella ricerca di informazioni. Col passare del tempo, il costo della ricerca aumenta e, contemporaneamente, il livello atteso del salario diminuisce: la ricerca terminerà quando le offerte di lavoro sono pari alle aspettative dell'individuo;
- il secondo (disoccupazione di attesa) ritiene che ciascun individuo cerca di massimizzare la propria utilità suddividendo l'ammontare di tempo a sua disposizione fra tempo di lavoro e tempo libero; se il salario reale di mercato è inferiore al saggio marginale di sostituzione fra lavoro e tempo libero, l'individuo attenderà di trovare una nuova occupazione a condizioni migliori in un periodo successivo.

L'analisi della disoccupazione volontaria ha il pregio di spiegare il comportamento di alcune categorie di soggetti, ad esempio, data la scarsa mobilità di carriera nel nostro paese, le persone più istruite si guardano bene dal compiere scelte affrettate per non incorrere nel rischio di “intrappolamento” e quindi tendono ad una lunga ricerca del lavoro in grado di realizzare le loro aspettative (Schizzerotto 2002). In tal senso, dai dati Isfol Plus 2010, emerge un periodo di ricerca molto più alta da parte dei laureati rispetto al dato generale (Tab. 8.7 e 8.8)⁵⁹.

Tab. 8.7 - Durata della ricerca di coloro che hanno trovato lavoro (percentuali).

	Lombardia	Italia
	2010	2010
Entro 1 mese	68,8	62,3
Da 1 a 6 mesi	20,6	22,2
Oltre i 6 mesi	10,7	15,5
Total	100	100
	3107153	15377470

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

⁵⁹ Va ricordato che nel campione oggetto di analisi sono compresi tutti i laureati che hanno trovato un lavoro, quindi possono esserci differenze rilevanti nella durata della ricerca tra quelli che hanno trovato l'ultimo impiego nel 1990, rispetto a quelli che hanno trovato l'ultimo impiego nel 2010.

Tab. 8.8 - Durata della ricerca dei laureati che hanno trovato lavoro (percentuali).

	Lombardia	Italia
	2010	2010
Entro 1 mese	52,9	48,1
Da 1 a 6 mesi	23,7	13,8
Oltre i 6 mesi	23,4	38,1
Totale	100	100
	549360	2036737

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

I fattori di crisi del mercato del lavoro precedentemente ricordati e l'effetto indiretto di alcuni strumenti di politica passiva, che Ferrera (1998) chiamerebbe una vera e propria nuova "trappola del welfare", possono produrre disoccupazione volontaria e problemi di ottimizzazione nella fase di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro che tuttavia l'attore pubblico lombardo e italiano, a differenza di altre realtà nazionali (come si è visto nel secondo capitolo), non è minimamente in grado di affrontare, data la sua ridotta capacità di *de-mercificare*⁶⁰.

La dimensione della durata nella ricerca del lavoro dipende molto dall'efficienza dei servizi pubblici e soprattutto dal sostegno delle politiche attive del lavoro. In quanto ricevere un sussidio pubblico (svincolato dai contributi), un'assistenza guidata al lavoro che può durare mesi e che in certi casi preveda anche incentivi al collocamento, non è certo la stessa cosa di non ricevere nulla e dipendere dal sostegno/pressione della famiglia.

In tal senso, dato che l'individuo è chiamato a comparare, di volta in volta, i costi sostenuti con i mancati guadagni, per i laureati residenti in Lombardia cercare lavoro tramite i CPI risulta un'operazione onerosa (in termini di primo contatto, registrazione come disponibile al lavoro, stipula del patto di servizio e attesa della fase di orientamento) a differenza degli operatori privati, i quali possono rappresentare una soluzione migliore.

Per questo, fino a oggi si è confermata la tendenza che vede il rapporto tra pubblico e privato delinearli in termini, più che concorrenziali, di complementarità delle rispettive funzioni-azioni: se il sistema dei Centri per l'impiego Servizi Pubblici svolge un ruolo istituzionalmente e socialmente orientato a servire *target* d'utenza

⁶⁰ Il termine de-mercificazione rimanda alla teoria dei regimi di welfare si veda Esping-Andersen (1990).

svantaggiati, si osserva come le Agenzie private tendono a specializzarsi sul versante della “servizi alle imprese” . In altri termini, il mercato del lavoro dell’operatore privato in Lombardia è legato ad un mercato di “nicchia”, poche e particolare professioni (compreso il lavoro manuale qualificato) che compensano il costo dell’intermediazione di selezione o somministrazione⁶¹.

Accanto all’analisi descrittiva, nelle pagine successive è stato realizzato un modello statistico dove sono i diversi metodi di ricerca con cui le persone hanno trovato lavoro in Lombardia sono stati aggregati in tre distinti gruppi (vedi Riquadro 8.1).

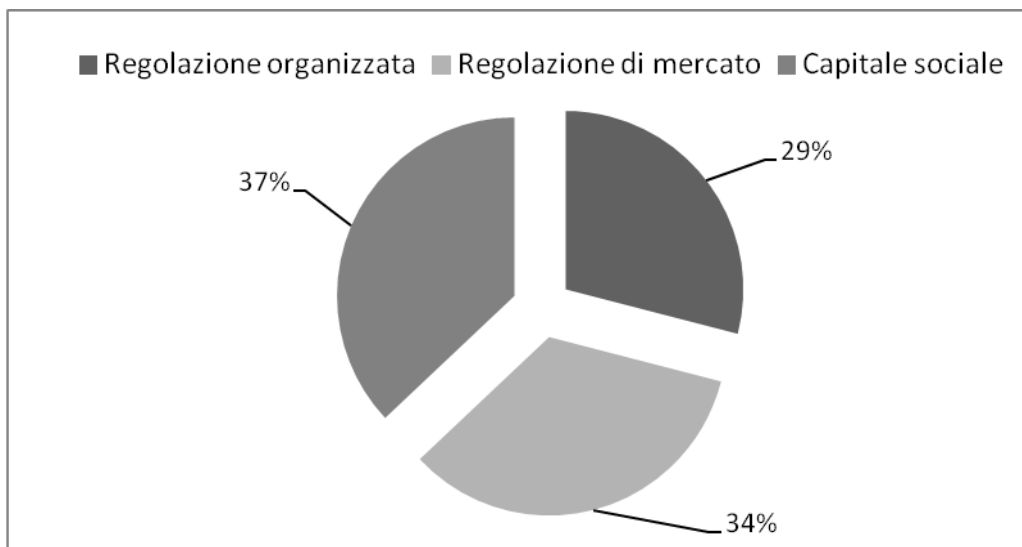
Riquadro 8.1 – Aggregazione dei canali di ricerca di lavoro		
<i>Regolazione organizzata</i>	<i>Regolazione di libero Mercato</i>	<i>Capitale sociale o Informale</i>
CPI, agenzie private di selezione e somministrazione, scuole o università, sindacati e concorsi pubblici;	Letture di offerte di lavoro sulla stampa, auto-candidature e avvio di una attività autonoma	Contatti ambiente professionale lavorativo, amici, parenti e conoscenti.

In generale, nonostante i canali informali hanno un “peso” maggiore, la percentuale tra questi gruppi si distribuisce in maniera abbastanza omogenea⁶², come evidenzia il grafico 8.1.

⁶¹ Una spiegazione simile è stata proposta anche da Pistaferri (1999) il quale evidenzia come l’utilizzo del canale formale sia più costoso rispetto al ricorso al canale informale, e, pertanto, le imprese decidano di effettuare l’investimento più costoso solo quando sono alla ricerca di personale con particolari qualifiche.

⁶² L’elaborazione del dato tiene conto dei *missing* dovuti alla presenza di diverse variabili non considerare fino a questo momento e inoltre sono stati esclusi dal modello i soggetti che hanno trovato lavoro tramite la Legge 68/99, in quanto rappresenta una forma di incentivo al lavoro che sovrastima il peso del canale dei Concorsi pubblici.

Gra. 8.1 – Distribuzione percentuale dei canali di ricerca aggregati



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Lo strumento che consente di cogliere gli effetti di ognuna delle caratteristiche al netto di quelli di altre caratteristiche è la regressione multinomiale, in cui tali effetti sono visti in modo relativo, cioè tenendo conto contemporaneamente di due termini di riferimento: una delle modalità con cui si è trovato lavoro e una modalità per ogni caratteristica socio-anagrafiche della persona o del posto del lavoro .

In altre parole, trovare lavoro grazie alle relazioni familiari e amicali è la modalità di riferimento, quindi non figura nel modello di regressione, ma osservando i valori della stima dei parametri degli altri due gruppi (Istituzionale e di mercato) è possibile evidenziarne un quadro abbastanza chiaro (Tab. 8.9).

Tab. 8.9 - Stima dei parametri del modello di regressione multinomiale dei canali che hanno permesso di trovare lavoro

	Regolazione organizzata		Regolazione di Mercato	
	<i>B</i>	Sig.	<i>B</i>	Sig.
Titolo di istruzione				
Licenza Elementare/Media Superiori	-1,447	,000	-0,731	,000
Laurea/Post-Laurea	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Sesso				
Maschio	-0,119	,385	-0,049	,815

Femmina	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Classe di età				
17- 34	0,476	,000	0,508	,001
35-49	0,048	,000	0,238	,001
Oltre 50	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Reddito				
Fino a 1000 Euro	-0,402	,546	-0,333	,006
Tra 1001 e 2000 Euro	0,025	,240	-0,493	,267
Tra 2001 e 3000 Euro	0,031	,299	-0,311	,340
Oltre 3000 Euro	-0,203	,199	-0,503	,299
Non sa, Non risponde	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Cittadinanza				
Italiana	-0,24	-,449	-0,458	,340
Non - Italiani	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Durata della ricerca				
Meno di un mese	-0,939	,000	-0,619	,000
Più di un mese	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	
Precedente status occupazionale				
Occupato	-0,263	,000	0,008	,922
Disoccupato	-0,263	,000	-0,099	,556
Inattivo	<i>Rif.</i>		<i>Rif.</i>	

a. La categoria di riferimento è: Informale.

b. In corsivo i valori con significatività superiore allo 0,05

Numero osservazioni: 1494

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Alcune caratteristiche contraddistinguono coloro che hanno trovato lavoro tramite i canali di regolazione organizzata rispetto coloro che hanno utilizzato i canali informali: sono soprattutto più istruiti (infatti i valori delle categorie licenza media o superiori sono negativi), sono generalmente più giovani, hanno meno esperienza lavorativa e richiedono tempi di ricerca più lunghi. Tali considerazioni sono sostanzialmente analoghe a quelle riscontrate in precedenti ricerche sull'argomento⁶³.

Trovar lavoro tramite contatti diretti con datori di lavoro riguarda anche in questo caso soprattutto i soggetti più giovani e istruiti con una durata della ricerca più lunga. Mentre per quanto riguarda il reddito, questo non è statisticamente significativo e quindi non è possibile escludere l'eventuale assenza di relazione, tuttavia sull'argomento è presente una vasta letteratura.

⁶³ Si veda: Reyneri E. (2004) *Il profilo dei lavoratori secondo il modo in cui hanno trovato lavoro*, (a cura di) Reyneri E., Carcano M., Belloni M. *Servizi al lavoro. Come si cerca e si trova lavoro e efficacia dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli s.r.l., Milano, Italy.

In particolare, nel contesto italiano, si evidenzia come l'intermediazione informale è il più rapido canale d'accesso nel mondo del lavoro (come confermano i dati appena presentati), ma i minori costi di ricerca sono spesso accompagnati da un inefficiente incontro tra caratteristiche del lavoratore e richieste del datore di lavoro, e soprattutto da una perdita in termini monetari rispetto ai canali formali (Windolf e Hohn 1984; Addison e Portugal, 2002; Bentolila *et al.* 2004; Pellizzari, 2004; Delattre e Sabatier 2007; Mosca e Pastore 2008; Meliciani e Radicchia 2009).

Sono almeno tre le ipotesi formulate per fornire una spiegazione alla minore retribuzione salariale dei canali informali: la prima, suggerita da Bentolila ed altri autori (2004), sottolinea che i bassi salari associati all'uso del canale informale sono dovuti al fatto che questo canale è in grado di offrire solo determinate occupazioni, in segmenti del mercato del lavoro affetti dal *morbo di Baumol* (1966), ovvero in quei settori dei servizi a bassa produttività⁶⁴; una seconda ipotesi è quella del "disallineamento", vale a dire che i lavoratori assunti attraverso i canali informali rischiano di rimanere "intrappolati" in professioni dove ricevono salari più bassi a causa dello squilibrio tra le loro caratteristiche e le caratteristiche richieste per la loro professione (Commissione Europea 2012); infine, una terza ipotesi è sostenuta da Pistaferri (1999), il quale ritiene che la scelta di ricorrere a contatti personali è la conseguenza della scarsa probabilità per i lavoratori meno qualificati di essere assunti attraverso canali formali d'intermediazione, giustificando quindi anche i livelli retributivi più bassi.

8.4 - L'utilità dei Centri per l'impiego lombardi nel trovare lavoro

In generale, il ricorso al canale informale può essere un indicatore della minore abilità del lavoratore nel trovar lavoro e quando questi "falliscono" non resta che rivolgersi ai centri di collocamento pubblici. Attraverso i dati Isfol Plus 2010 è possibile conoscere in cosa consiste l'operato di questo attore in Lombardia. Innanzitutto, circa

⁶⁴ La teoria economica della "malattia dei costi" di Baumol, afferma che, per motivi strutturali legati alla tipologia di progresso tecnologico di alcuni settori nei servizi (come la cultura, la sanità, l'educazione o i servizi alla persona) la produttività cresce ad un ritmo minore. Da ciò deriva che il costo relativo dei servizi nei settori a minor tasso di crescita della produttività aumenta rispetto agli altri.

il 21 per cento di tutta la forza lavoro lombarda ha visitato almeno una volta un CPI (Tab. 8.10).

Tab. 8.10 – Distribuzione percentuale della forza lavoro che ha visitato almeno una volta i Centri per l'impiego in Lombardia.

	%
Visitato	21,2
Mai visitato	78,8
Totale	100
	(5766093)

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Verso coloro che hanno visitato i CPI negli ultimi due anni, sono state formulate una serie di domande sui servizi offerti. L'indagine ISFOL permette di elaborare i dati in modo che risulti chiaro quanti di coloro hanno effettivamente richiesto il servizio (Tab. 8.11a e Tab. 8.11b).

Tab. 8.11a – Elenco di alcuni servizi offerti dai CPI della Lombardia (percentuali).

	Ha ricevuto informazioni utili alla ricerca di lavoro	Ha svolto un corso di formazione tramite l'assistenza dei CPI	Ha pianificato un percorso di inserimento
Si	21,4	6,5	8,7
No, servizio richiesto, non ottenuto	41,1	35,3	31
No, servizio non richiesto	37,5	58,3	60,3
Totale	100	100	100
	431999	431999	431999

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Tab. 8.11b – Elenco di alcuni servizi offerti dai CPI della Lombardia (percentuali).

	Ha ricevuto informazioni utili alla ricerca di lavoro	Ha svolto un corso di formazione tramite l'assistenza dei CPI	Ha pianificato un percorso di inserimento
Si	34,3	15,5	21,9
No, servizio richiesto, non ottenuto	65,7	84,5	78,1
Totale	100	100	100
	269861	180332	171327

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

In generale, il 34,3 di coloro che si sono rivolti al CPI dichiara di aver ricevuto informazioni utili alla sua ricerca di un lavoro, mentre solo il 21,9 dichiarano di aver pianificato un percorso di inserimento con i Centri per l'impiego.

In realtà, proprio per le caratteristiche del modello lombardo di accreditamento, non dipendono dai singoli operatori pubblici, ma dai criteri di leggibilità definiti dalla regione che permettono o meno ad un soggetto "svantaggiato" di accedere al *voucher* o dote (argomento approfondito nei prossimi capitoli) e dove i CPI sono esclusivamente "erogatori" del servizio. Infine, per quanto riguarda l'effettiva capacità dei CPI lombardi di fornire concrete opportunità di lavoro, le risposte mostrano valori che vanno dal 38,4 per cento degli inattivi al 11,4 per cento degli occupati (Tab. 8.12a e Tab. 8.12b).

Tab. 8.12a – Distribuzione percentuale tra opportunità concrete fornite dai CPI e condizione occupazionale prevalente (percentuale).

	Occupato	In cerca di lavoro	Inattivo	Totale
Si	6,3	7,3	3,8	17,3
No, servizio non richiesto	48,9	66,7	35,9	54,2
No, servizio richiesto, non ottenuto	44,8	22,3	41,7	36,4
Totale	100	100	100	100
	235772	156504	39722	431999

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Tab. 8.12b – Distribuzione percentuale tra opportunità concrete fornite dai CPI e condizione occupazionale prevalente (percentuale).

	Occupato	In cerca di lavoro	Inattivo	Totale
Si	11,4	13,2	38,4	14,9
No, servizio non richiesto	88,6	85,9	61,6	85,1
Totale	100	100	100	100
	130136	121578	23166	274880

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol Plus 2010 (www.isfol.it aggiornato a luglio 2012).

Capitolo 9. L'analisi di tre SPI lombardi attraverso le fonti amministrative

9.1 Standard di processo e indicatori utilizzati

Definire il ruolo dei servizi al lavoro nella gestione dei dispositivi di integrazione delle politiche passive ed attive su base regionale è un'operazione alquanto complessa per una serie di fattori. Primo tra tutti l'elevata eterogeneità dei modelli ed esperienze sul territorio, che non rende possibile una standardizzazione informativa e procedurale.

Tuttavia, quello che è possibile evidenziare in questa sede, è il monitoraggio delle attività di incontro domanda e offerta di lavoro (IDO) dei servizi pubblici per l'impiego nella città di Milano e nelle province di Varese e Monza e Brianza. In particolare, si intende "operativizzare" i seguenti *standard* di processi⁶⁵:

- Accoglienza e informazione.
- Orientamento/accompagnamento al lavoro.
- Preselezione e incontro domanda-offerta di lavoro (IDO).

Prima di presentare le varie dimensioni e indicatori oggetto di analisi, è fondamentale fornire alcune informazioni di base sugli attori oggetto di analisi. Per quanto riguarda la città di Milano e la provincia di Monza e Brianza, i servizi pubblici per l'impiego sono affidati alle Agenzie territoriali per la formazione, l'orientamento e il lavoro (AFOL).

Le AFOL sono soggetti privati di proprietà delle province o dei comuni che aderiscono al progetto tramite una quota di partecipazione⁶⁶ ed operano per

⁶⁵ Si tenga conto che una comparazione effettiva sulle attività in questione richiederebbe una serie di indicatori territoriali che in questa sede non sono disponibili. Per maggiori informazioni sul monitoraggio dei servizi al lavoro si rimanda: Calvo R.(2001), *Il sistema di valutazione e monitoraggio delle attività dei Centri di lavoro*, (a cura di) AA. VV. *Servizi per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Un sistema di monitoraggio e valutazione*. Franco Angeli, Milano.

⁶⁶ I comuni partecipano per quanto riguarda *Afol Monza e Brianza, Afol-Milano Nord-Ovest; Afol Milano-Sud; Afol Alto-Milanese*. Mentre Afol Milano-centro è totalmente di proprietà della Provincia di Milano. Per maggiori informazioni si veda: www.agenzia.provincia.milano.it aggiornamento luglio 2012.

rafforzare l'offerta pubblica dei servizi, con l'obiettivo di favorire una razionale dislocazione sul territorio, unificando strutture e funzioni prima suddivise tra più enti.

In altri termini, il mandato delle AFOL è valorizzare il ruolo del servizio pubblico nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, perseguendo l'obiettivo di accelerare i percorsi di ricerca attiva del lavoro (*matching*) o il rimando a servizi di natura formativa. Inoltre, la costituzione delle AFOL nasce anche per l'esigenza di mettere in condizione l'attore pubblico di operare nel modello di accreditamento definito dall'attore regionale.

Infine, la provincia di Milano è stata la prima a credere nella necessità e ad investire risorse in un sistema informativo che, a partire dai servizi amministrativi legati alle *comunicazioni obbligatorie delle aziende*, fosse in grado di snellire la mole di registrazioni che gravava sui vecchi *Uffici di Collocamento* e sviluppare e interfacciare in tempo reale gli utenti finali, lavoratori e imprese attraverso l'analisi delle fonti amministrative (Giubileo 2012b).

Da queste necessità è nato il *Progetto Sintesi* di cui la Provincia di Milano è capofila e che rappresenta il sistema di accesso ai servizi adottato da tutte le province lombarde e da quale sono stati estratti i dati che verranno presentati nelle pagine successive. Infatti, anche la provincia di Varese adotta *Sintesi* per il monitoraggio delle proprie attività, nonostante non siano state create per la gestione dei servizi al lavoro delle agenzie territoriali⁶⁷.

Nel dettaglio, la Provincia di Varese gestisce direttamente 8 CPI e coordina la rete dei servizi *InFormaLavoro* (attivati da 42 Comuni). Al centro del coordinamento si trova il *Servizio politiche del lavoro*, fornito di uffici e personale per diverse attività, quali: l'Osservatorio del mercato del lavoro locale, garantire l'assistenza tecnica alle strutture periferiche, il coordinamento degli *InFormaLavoro* e la formazione degli operatori.

A questo punto, nelle pagine successive verranno definite gli indicatori che si intende utilizzare e che è stato possibile rilevare (Riquadro 9.1 è una sintesi delle dimensioni e indicatori oggetto di studio).

⁶⁷ In questo caso i Servizi pubblici per l'impiego rispecchiano la struttura descritta nel quarto capitolo.

Riquadro 9.1 - Sintesi delle dimensioni e indicatori oggetto di studio			
Dimensioni e indicatori di processo	Dimensione di processo		Dimensione temporale
	<i>Indicatori di prestazione</i>	<i>Indicatori di soddisfazione</i>	Indicatori del tempo di attesa
Standard di processo			
Accoglienza e informazione	Dato disponibile		Dato non disponibile
Orientamento/accompagnamento al lavoro			
Preselezione, incontro domanda-offerta di lavoro e Ricollocazione del personale			

Con *dimensione di processo* si valuta l'effettiva applicazione degli *standard* di processo. Per tale scopo sono stati individuati due indicatori, la cui funzione è di segnalare i punti critici sulla qualità del servizio erogato:

- indicatori di prestazione (o output), misurano il risultato del servizio erogato;⁶⁸
- indicatori di soddisfazione (o *customer satisfaction*), misurano la soddisfazione degli utenti in rapporto al servizio fruito.

Mentre la dimensione temporale si occupa dei tempi di attesa e durata di ogni servizio offerto da parte dei CPI ed è costituita da un unico indicatore, quale:

- indicatori del tempo di attesa, misura quanto tempo l'utente aspetta per ricevere il servizio.

Nella pagina seguente verranno discussi gli elementi misurabili scelti come significativi ai fini del monitoraggio (Schema A, Schema B, Schema C e Schema D),

⁶⁸ Per esempio nel processo di preselezione se l'intervista di preselezione può essere definita come unità di servizio, un indicatore di prestazione sarà quanti utenti hanno usufruito del servizio di intervista di preselezione, nel periodo di tempo dato.

tenendo presente che sono stati considerati validi solo quei indicatori dove è stato possibile realizzare il confronto tra i diversi contesti oggetto di analisi.

Schema A - Accoglienza e informazione

Dimensione di processo Indicatori di prestazione	Descrizione indicatore
Numero di ore di apertura settimanale al pubblico dello spazio e del servizio informativo	Ore fissate dalle regole standard di accreditamento
Numero Disponibili al Lavoro	Numero di soggetti che si dichiarano immediatamente disponibili al lavoro.
Numero di utenti rinviiati a iniziative di orientamento e "altri sportelli"	Si riferisce a procedure formalizzate di "rinvio" ad altri servizi.

Fonte: Nostre Elaborazioni.

Schema B - Orientamento e accompagnamento

Dimensione di processo Indicatori di prestazione	Descrizione indicatore
Numero di utenti complessivi a cui è stato erogato il colloquio di revisione dei curriculum	Viene aggiornato il curriculum con l'assistenza di un operatore.
Numero di persone che hanno partecipato a sessioni di bilancio di competenze in un determinato periodo di tempo "T"	Vengono definiti i punti di forza e di debolezza dell'utente nel mercato del lavoro.

Fonte: Nostre Elaborazioni.

Schema C - Preselezione, incontro domanda-offerta di lavoro e Ricollocazione del personale

Dimensione di processo Indicatori di prestazione	Descrizione indicatore
Numero di utenti che hanno effettuato l'intervista di preselezione.	Intervista precedente all'attività di IDO. Si tratta di un'attività di <i>screening</i> precedente alle fase di segnalazione.
Numero di aziende che si sono rivolte ai CPI .	Con questa voce è intesa la ragione sociale dei SPI.
Numero di posizioni vacanti da occupare.	Sono le richieste aziendali.

Numero di segnalazioni dei CPI utilizzate .	Rappresentano i posti di lavoro domandati.
Numero di richieste inevase per mancanza di candidature	Sono i curricula che il CPI invia alle imprese in corrispondenza di un determinato profilo richiesto.
Numero di colloqui realizzati presso l'Azienda	Non sono presenti curricula con profili adatti alla richiesta aziendale
Rifiuti lavoratore	Misura quanti soggetti segnalati dal CPI hanno effettuato un colloquio aziendale.
Numero di colloqui con esito positivo (A)	Nonostante il colloquio sia andato a buon fine, il lavoratore non accetta il lavoro proposto.
Esperienze di tirocinio	Il lavoratore viene assunto con un contratto di subordinazione o collaborazione.
Numeri di inserimenti lavorativi effettuati in seguito a segnalazioni del CPI	Numero di soggetti che hanno svolto uno <i>stage</i> o attività di tirocinio grazie alla segnalazione dei CPI.
Dimensione temporale	Somma di A + Numero di tirocinanti che hanno avviato un rapporto di lavoro
Indicatori del tempo di attesa	Descrizione indicatore
Numero giorni trascorsi tra la manifestazione della richiesta aziendale e il primo <i>feed back</i>	-
Tasso di puntualità	E' il rapporto tra il numero di commesse pervenute e numero di commesse inviate nei tempi richiesti dalla domanda di lavoro.

Fonte: Nostre Elaborazioni.

Schema D - Indicatori di soddisfazione	Descrizione indicatore
La misurazione della soddisfazione degli utenti in rapporto al servizio fruito.	Valutazione del livello di soddisfazione dei servizi al lavoro offerti.

Fonte: Nostre Elaborazioni.

Per formulare una serie di considerazioni sull'attività di Monitoraggio, verranno realizzati alcuni rapporti, che rappresentano gli indici di tale azione, quali:

- *Posti vacanti / Numero di utenti che hanno effettuato l'intervista di preselezione.*
- *Inserimenti / Numero di utenti che hanno effettuato l'intervista di preselezione .*

La scelta di utilizzare come denominatore il *Numero di utenti che hanno effettuato l'intervista di preselezione* è il tentativo di considerare i *Disponibili al lavoro* interessati all'attività di incontro e domanda di lavoro, ovvero gli utenti "effettivamente" interessati ai servizi per l'impiego.

Una volta presentate le dimensioni, gli indicatori e i due indici, nella tabella successiva è possibile visionare il monitoraggio delle attività di Accoglienza ed Orientamento al lavoro (Schema A e Schema B) tramite l'elaborazione dei dati del sistema informatico Sintesi (Tab. 9.1).

Tab. 9.1 – Monitoraggio attività di Accoglienza ed Orientamento al lavoro (Schema A e Schema B).

	Afol Monza Brianza		Afol Milano centro		Servizi al lavoro Prov. di Varese	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Accoglienza e informazione						
Numero di ore di apertura settimanale al pubblico dello spazio e servizio informativo	30 h					
Numero Disponibili al lavoro (DID)	15861	16422	24.266	24117	34.561	33.595
Numero di utenti rinviati a iniziative di orientamento e "altri sportelli"	n.d.	3820	12.403	10161	n.d.	n.d.
Orientamento e accompagnamento						
Numero di utenti complessivi cui è stato erogato il colloquio di revisione dei	n.d.	5024	18.462	23393	27.821	25.936

<i>curriculum</i>						
Numero di persone che hanno partecipato al <i>bilancio di competenze</i> (BdC)	881	1203	n.d.	1995	1.056	1.170

Fonte: Elaborazioni dati *Sintesi* 2009 e 2010.

Innanzitutto, in Afol Milano-Centro, ai circa 24.000 soggetti che ogni anno si dichiarano disponibili al lavoro, andrebbe aggiunto uno *stock* di disoccupati (stimato in circa 50.000 individui) che pur non registrandosi come Did⁶⁹, si rivolgono comunque ai Centri per l'impiego per ricevere informazioni sull'attività orientamento ed accompagnamento al lavoro. Infatti, in questa fase, vanno aggiunti alcuni servizi, come l'*elenco delle imprese che collaborano con i CPI* fornito al disoccupato, che nonostante rappresentano uno strumento molto utile per il collocamento, non è rendicontato nel *database* per garantire la *privacy* degli utenti. Mentre, per quanto riguarda la provincia di Varese, la recessione economica, in particolare secondo i Sistemi locali del lavoro nell'*Alto-varesotto*⁷⁰ e l'obbligo di registrarsi ai CPI da parte dei beneficiari di politiche passive, hanno causato il blocco di diverse attività per far fronte alle sole funzioni amministrative.

Inoltre, sempre per quanto riguarda le attività di orientamento: il *bilancio di competenza* è un servizio estremamente costoso, spesso realizzato da collaboratori esterni ai CPI e pertanto dipende molto dalle risorse disponibili degli enti stessi; mentre il colloquio della revisione del *curriculum*, rappresenta un servizio fatto dalle risorse interne dei Centri per l'impiego e pertanto realizzato a quasi i disponibili al lavoro.

Osservando i dati che riguardano l'incontro domanda e offerta di lavoro (Tab. 9.2), risulta che i valori del rapporto posti vacanti e soggetti che hanno realizzato l'intervista di pre-selezione cambia molto a seconda del contesto oggetto di analisi. In particolare,

⁶⁹ Riprendendo le considerazioni fatte nei precedenti capitoli, il principale motivo di questo basso interesse nel registrarsi è legato alla mancanza di adeguati incentivi. Infatti, il sistema di welfare occupazionale in Lombardia, a differenza di altri paesi europei, non offre nessuno strumento di tutela di base e data la difficile capacità dei SPI di collocare i disoccupati, non sono presenti validi motivi (se non quelli sanitari) da incentivare i disoccupati al rinnovo della dichiarazione di disponibilità del lavoro.

⁷⁰ Per maggiori informazioni sui Sistemi locali del lavoro si veda: ISTAT(2009), *Occupati residenti e persone in cerca di occupazione nei Sistemi locali del lavoro*, Roma: ISTAT; oppure Massimo Pasquariello M., Bia M., Cassone A., *I sistemi locali del lavoro del nord-ovest: i risultati di una analisi economica territoriale con la principal component analysis*. XXXI Conferenza italiana di scienze regionali, articolo scaricabile su www.inter-net.it aggiornato giugno 2012.

almeno per il 2010 i Servizi pubblici per l'impiego di Milano risultavano avere una percentuale di posti di lavoro vacanti del 40 %, il doppio di quella di Varese e Monza. D'altronde, come si è visto nel sesto capitolo, verso il *Core metropolitano milanese* è presente un forte pendolarismo per motivi di lavoro dei residenti di tutta la Lombardia e i Centri per l'impiego dispongono di rapporti con le aziende che sono la metà di quelli dell'intera provincia di Varese e superiori a quelli della provincia di Monza e Brianza.

Tab. 9.2 – Monitoraggio attività di Incontro domanda e offerta di lavoro (Schema C).

	Afol Monza Brianza		Afol Milano centro		Servizi al lavoro Prov. Di Varese	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Preselezione e incontro domanda-offerta di lavoro e Ricollocazione del personale						
Numero di utenti che hanno effettuato l'intervista di preselezione.	7004	4042	n.d.	1549	7064	8.422
Numero di aziende che si sono rivolte ai CPI	n.d.	364	360	438	672	869
Numero di posizioni vacanti da occupare. (Posti di lavoro domandati)	724	809	425	620	1503	1.633
<i>Rapporto Posti vacanti/Preselezione (percentuale)</i>	<i>10,3</i>	<i>20,0</i>	n.d.	<i>40,0</i>	<i>21,3</i>	<i>19,4</i>
Numero di segnalazioni dei CPI utilizzate (Segnalazioni)	2769	1721	1.288	3551	3775	n.d.
Numero di richieste inevase per mancanza di candidature	n.d.	22	n.d.	5	n.d.	n.d.
Numero di colloqui realizzati presso l'Azienda	n.d.	1174	565	636	3038	n.d.
Rifiuti lavoratore	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	951	n.d.
Numero di colloqui con esito positivo (A)	238	196	325	916	737	n.d.
Esperienze di tirocinio	207	427	254	479	925	1.097
Numeri di inserimenti lavorativi effettuati in seguito a segnalazioni del CPI (Somma: A + Numero di tirocinanti che hanno avviato un rapporto di lavoro).	281	338	261	439	1423	n.d.
<i>Rapporto Inserimenti/ Preselezione (percentuale)</i>	<i>4,0</i>	<i>8,4</i>	n.d.	<i>28,3</i>	<i>20,1</i>	n.d.
Tempi di attesa (Aziende)						
Numero giorni trascorsi tra la manifestazione della richiesta aziendale e il primo feed back	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Max 11 gg.	Max 11 gg.

Tasso di puntualità (percentuale)	71	71	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
-----------------------------------	----	----	------	------	------	------

Fonte: Elaborazioni dati *Sintesi* 2009 e 2010.

Per quanto riguarda gli indicatori del tempo di attesa, il tasso di puntualità rilevato da Afol Monza e Brianza si attesta intorno al 71 per cento, mentre al massimo possono passare 11 giorni dalla manifestazione della richiesta aziendale e il primo *feed back* per quanto riguarda i servizi pubblici per il lavoro della provincia di Varese.

Infine, nel monitoraggio, l'ultimo indicatore presentato è la *Customer satisfaction* dei Servizi pubblici per l'impiego, che raggiunge nei casi dove è stata realizzata livelli molto alti di soddisfazione (Tab. 9.3).

Tab. 9.3 – Monitoraggio attività *Customer satisfaction* generale (Schema C).

	Afol Monza Brianza		Afol Milano		Servizi al lavoro provincia di Varese	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<i>Customer satisfaction</i> generale						
Valutazione Abbastanza o molto positiva	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	97,0	91,0
Percentuale valutazioni positive (L'indicatore in questione è ricavato dalle seguente domanda: Ha trovato il personale preparato e disponibile).	79,7		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazioni dati *Sintesi* 2009 e 2010 e Giubileo F. *L'efficacia del sistema dotale in Afol Monza Brianza: ricerca, formazione e miglioramento organizzativo come modus operandi*, Report interno realizzato per www.afolmonzabrianza.it aggiornato a giugno 2012.

Tornando alla Tab. 9.2, per quanto riguarda l'inserimento dei Disponibili al lavoro che hanno realizzato l'intervista di preselezione, i dati non permettono una corretta comparazione, al massimo è possibile fornire un quadro parziale.

In particolare, osservando l'indice in questione risulta che le prestazioni di Afol Milano-Centro si attesta al 30 per cento, mentre nonostante le *performance* di Afol Monza e Brianza siano più basse, queste sono nettamente migliorate rispetto all'anno precedente, Infine, per quanto riguarda i servizi al lavoro di Varese si dispone solo del dato del 2009, dove risulta che un quinto di coloro che hanno realizzato la preselezione trovano lavoro grazie ai CPI.

Tuttavia, confrontando gli inserimenti con gli *Avviamenti* è possibile fornire un indice approssimativo delle prestazioni da parte dei CPI, definito Indice di *Outcome* delle prestazioni da parte dei CPI (Tab. 9.4).

Tab. 9.4 – Indice di *Outcome* dei Servizi pubblici per l’impiego di Afol Milano-Centro, Afol Monza e Brianza e Provincia di Varese.

	Afol Monza Brianza		Afol Milano centro		Servizi al lavoro provincia di Varese	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Avviamenti	85.496	91.699	588.303	597.751	96.837	99.980
Indice <i>Outcome</i> (percentuali)	0,3	0,4	0,0	0,1	1,5	n.d.

Fonte: Elaborazioni dati Sintesi e Crisp, 2010, *Analisi dei flussi del Mercato del Lavoro della Regione Lombardia Sintesi dei dati provinciali*, Report disponibile al sito: www.crisp-org.it; Giubileo F. e Lo Verso L. (2012), *Le imprese e il lavoro a Milano*, in *Gli anni dell’incertezza*, (a cura di) Provincia di Milano, Franco Angeli, Milano, pp. 241- 263.

Analogamente ai risultati del Graf. 8.1, il confronto tra le diverse fonti amministrative mostra delle *performance* dei tre Servizi pubblici per l’impiego nell’incontro domanda e offerta di lavoro prossima allo zero.

In tal senso, non emerge in maniera così rilevante quel “valore aggiunto” che il mandato delle Afol pone di raggiungere nella fase di incontro e domanda offerta di lavoro. Tuttavia, il *matching* tra domanda e offerta di lavoro rappresenta una delle principali priorità del programma di azione dotale definito dall’attore lombardo e quindi alle attività appena definite vanno considerate anche quelle realizzate dagli enti privati accreditato dall’attore pubblico lombardo.

Nei prossimi capitoli, si avrà modo di approfondire il quadro normativo regionale di riferimento, la definizione del piano di politiche regionale e i principali risultati emersi nella fase di monitoraggio.

Capitolo 10. La normativa regionale sulle politiche del lavoro

10.1 - Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo nazionale è solo una parte dell'articolata e complessa materia di riorganizzazione e riforma delle politiche attive del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego in Lombardia. Infatti, accanto alla legislazione nazionale in questi anni si sono introdotte tutta una serie di leggi regionali.

Tra queste norme, i *punti di interconnessione* vanno intese come il consolidarsi di un processo di decentramento (o meglio di sussidiarietà verticale) del *welfare*, che ha visto attribuire alle Regioni sempre maggiori competenze (Violini e Cerlini 2011).

Quest'ultime diventando istituzione fondamentale per l'attività di programmazione delle politiche e di riordino dell'intero sistema di welfare, si sono viste attribuire competenze nei settori delle politiche del lavoro. In tal senso si tende ormai a parlare di un sistema regionale di *governance* dei servizi pubblici per l'impiego (Di Bella 2007), perseguendo una evoluzione tanto nei rapporti verticali, tra diversi livelli di governo, quanto nei rapporti tra attori pubblici e privati (Violini e Cerlini 2011).

Di seguito verrà presentato l'elenco delle norme nazionali e regionali, selezionate in maniera ragionata tra i numerosi dispositivi che attengono al funzionamento del mercato del lavoro, che hanno influito direttamente nella riforma delle politiche attive del lavoro in Lombardia (Riquadro 10.1).

Riquadro 10.1 – Norme di riferimento politiche attive e servizi per l'impiego in Lombardia	
L.R. n. 1/1999 Art. 6	Funzioni e compiti delle province nella gestione dei CPI.
L.R. n. 22/2006	Legge di riforma del mercato del lavoro Lombardo.
L.R. n. 19/2007	Norme dei sistemi educativi di Istruzione formazione della Regione Lombardia
DCR n. 8-404/2007	Piano d'azione regionale (PAR) 2007/2010
L.R. n. 3/2008	Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sanitario

Fonte : Regione Lombardia (2009), *Rapporto di valutazione dell'intervento Labor Lab della Regione Lombardia*; Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008 Primo Rapporto tematico "Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari" Settembre 2009; Lorenza Violini e Simone Cerlini Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto).

A partire dalla riforma del servizio sanitario il legislatore regionale è intervenuto per orientare il sistema lombardo verso la cosiddetta “libertà di scelta” dell’utente (Gori 2011). Tale principio, comunemente definito *Shop-around*, è declinato nella legge regionale n. 22/2006 sul mercato del lavoro (vedi paragrafo successivo), nella legge regionale n. 19/2007 sul sistema educativo di istruzione-formazione e nella legge regionale n.3/2008 sui servizi alla persona in ambito sociale e “socio-sanitario”.

Si è così delineato un sistema delle politiche del lavoro che trova il suo punto unificante nel riferimento alla persona e nello sviluppo del capitale umano (Regione Lombardia 2009a; Di Bella 2007). Infatti, le linee di intervento del *Piano d’azione regionale 2007/2010*, evidenziano come snodo fondamentale della riforma sia l’attivazione di risorse a sostegno del sistema lombardo della conoscenza in modo da garantirne una maggiore competitività.

In tale contesto, le riforme legislative, che hanno disegnato un modello di *welfare* definito “universale e a geometria variabile”, si inseriscono nel processo di convergenza tra alcune prassi e metodi organizzativi del modello di *welfare to work* anglossassone (la libertà di scelta dell’utente) e alcune linee guida promosse dall’Unione Europea per la riforma del modello sociale europeo (la sviluppo del capitale umano) come fattori chiave dello sviluppo del tessuto economico lombardo.

A ciò si aggiunge che all’interno del processo di riforma in Lombardia, è intervenuta anche la Legge Finanziaria 2007, dove si disponeva lo stanziamento e le nuove funzioni alle Province per realizzare le politiche del lavoro nel proprio territorio⁷¹. Tuttavia, seppur la Lombardia risulta l’unica regione ad aver ridimensionato il ruolo dell’attore provinciale nella gestione dei Servizi pubblici per l’impiego, questa norma non ha prodotto un conflitto con l’esecutività della Legge regionale 22/2006, ma piuttosto creato alcune criticità legate alla presenza di una pluralità di attori coinvolti nello stesso contesto e alla duplicazione delle attività⁷² (Regione Lombardia 2009a; OECD 2009).

⁷¹ Proprio ai sensi della D.Lgs. 469/97, l’articolo 6 della Legge Regione Lombardia n.1/1999, definisce le funzioni e compiti attribuiti alle province, tra i quali è opportuno segnalare: costituzione della rete provinciale dei Centri per l’impiego(CPI); gestione ed erogazione dei servizi individuali e collettivi connessi alle attività del collocamento.

⁷² Ad esempio il caso di Milano, dove la Provincia gestisce Afol Milano –Centro e contemporaneamente il comune gestisce il suo centro di collocamento.

10.2 - Le caratteristiche della Legge 22/2006

La *Legge di riforma del mercato del lavoro lombardo* (L.R. 22/2006), rappresenta la norma regionale più importante in materia delle politiche del lavoro che riguardano la Lombardia (Spreafico 2010; Marocco 2011). L'offerta pubblica dei servizi per l'impiego della Lombardia è caratterizzato da diversi elementi fondamentali, tra loro strettamente collegati, e vale a dire (Ibidem):

1. la centralità della persona a cui è indirizzato il servizio;
2. l'istituzione di un "mercato" dei servizi all'impiego, definito da modello di "accreditamento", nei quali gli operatori pubblici e privati si trovano in una posizione di perfetta parità;
3. il passaggio dalla logica della preparazione all'occupabilità alla logica dell'occupazione;
4. la previsione di una procedura di valutazione delle *performance* degli operatori accreditati, cui è associato un sistema di premialità / sanzione degli stessi operatori.

Per quanto riguarda il primo punto, come è stato detto nel paragrafo precedente, l'attenzione si sposta dall'offerta di servizi da parte degli operatori alla domanda degli individui, che sono invitati a scegliere liberamente gli operatori accreditati cui rivolgersi per la fruizione di servizi personalizzati di formazione e lavoro finalizzati al loro inserimento nel mercato del lavoro (Regione Lombardia 2009b). Mentre, l'istituzione di un "mercato" dei servizi all'impiego è tutt'ora orientato alla condizione che gli operatori privati lavorino attivamente per la creazione di reti (attualmente quasi inesistente), che agiscono in un contesto di libera concorrenza, in grado di offrire alla persona un'ampia gamma di servizi integrati e complementari (Regione Lombardia 2009b).

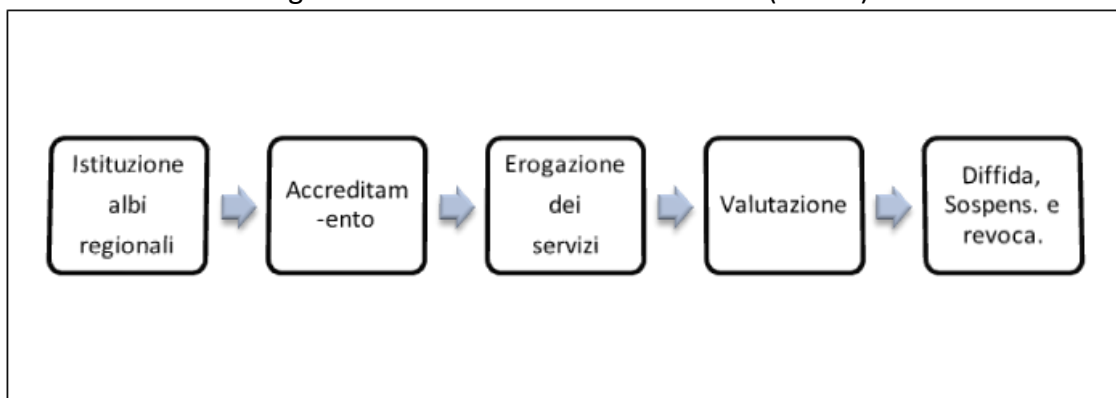
L'accesso alla rete degli operatori sia pubblici che privati è regolamentata dal sistema dell'accreditamento regionale (Bifulco 2011; Violini e Cerlini 2011). Infatti, il processo tuttora in atto trasforma un sistema fondato sulla esclusiva fornitura pubblica dei servizi, in un sistema in cui pubblico e privato concorrono nell'erogazione degli stessi servizi (Marotta 2011).

In tal senso, appare consolidato, un approccio che prevede alcuni capisaldi, ampiamente enfatizzati dalla “dottrina regionale” che consistono nella distinzione tra funzioni di: finanziamento (pubblica); di gestione (affidata a chi i servizi effettivamente eroga); e di acquisto (affidata agli utenti finali del servizio attraverso la leva dei *voucher* o delle *Doti*).

Qui l’accreditamento costituisce il titolo di legittimazione per l’accesso diretto ad un mercato competitivo costituito dalla autorità pubblica (Violini e Cerlini 2011). Al fine di garantire parità tra gli operatori pubblici e privati, nella legge 22/2006, il campo di applicazione soggettivo dell’accreditamento è esteso anche ai Centri per l’impiego e a tutti i centri lavoro pubblici comunali, i quali sono tenuti a dotarsi del titolo, pena l’esclusione dell’offerta dei servizi (in generale l’azione dotale conta circa 200 operatori accreditati, corrispondenti a circa 700 sportelli sul territorio).

L’obiettivo di tale sistema è quello di assicurare che gli operatori che hanno accesso ai finanziamenti pubblici offrano sufficienti garanzie di qualità dei servizi prestati e di efficacia degli strumenti erogati⁷³. La mappatura del processo di accreditamento è importante, poiché in esso sono presenti le condizioni che permettono agli operatori pubblici e privati di erogare le politiche attive del lavoro (Fig. 10.1).

Fig. 10.1 - Processo di accreditamento (sintesi)



Fonte: Nostre elaborazioni.

Il nuovo sistema di accreditamento, (regolato successivamente dal DGR 6273/2007), introduce un elemento di novità rilevante: una procedura unica di accreditamento per

⁷³ L’accreditamento delle strutture di formazione era già stato sperimentato nella programmazione 2000-2006 e, per contenuti e processi attuativi, è stato riconosciuto dalla stessa regione come un modello avanzato di gestione dei servizi (Regione Lombardia 2009c).

tutti i servizi. Infatti, in Lombardia il processo di osmosi tra accreditamento dei servizi formativi e di quelli al lavoro è formalizzato, essendo stato costituito un unico elenco, con requisiti tendenzialmente univoci, per entrambe le tipologie di operatori (Regione Lombardia 2009c).

Questo perché la riforma delle politiche del lavoro in Lombardia, analogamente a quanto avviene nel Regno Unito con il programma *New Deal*, segna il passaggio dalla logica della preparazione all'occupabilità alla logica dell'occupazione. Infatti, la procedura di accreditamento fa parte di un modello integrato che comprende l'intera filiera di servizi di *formazione, orientamento e lavoro*, con l'esplicito obiettivo di favorire il raggiungimento degli obiettivi dell'occupazione, superando la visione suddivisa per competenza d'area.

In altre termini, il processo di erogazione delle azioni di sostegno di politica attiva del lavoro non si dovrebbe concludere al termine della realizzazione delle azioni finalizzate all'inserimento lavorativo, bensì al momento della soddisfazione del bisogno primario e centrale dell'utente/cliente, cioè al momento dell'*effettivo inserimento al lavoro*.

Infine, l'ultimo elemento distintivo della legge 22/2006 e del successivo Piano d'Azione Regionale (2007-2010) consiste nella valutazione delle politiche attive del lavoro. Tenendo conto delle specificità implicate dai regolamenti comunitari, il Piano di Valutazione (PdV) si articola, ancora adesso, nelle seguenti funzioni:

1. verifica del rispetto a tutti gli adempimenti richiesti (siano esse verifiche documentali, amministrative o qualitative) per l'accREDITamento;
2. monitoraggio procedurale e finanziario delle iniziative messe in atto;
3. valutare il "sistema dei servizi", per identificare la *performance* dei servizi stessi e di chi li attua (il rispetto dei criteri, i corsi attivati, gli allievi formati, l'inserimento occupazionale per singolo soggetto erogante, le eventuali criticità attuative o procedurali nella realizzazione del servizio o per il rispetto della normativa regionale, ecc.) (valutazione dei servizi);
4. valutare gli effetti delle politiche e degli interventi messi in atto in termini di efficienza (risultati raggiunti/risorse impiegate), di efficacia (raffronto tra effetti

ottenuti e attesi). In altri termini, si intende capire cosa è stato realizzato con l'intervento e quali criticità attuative hanno limitato gli effetti dell'intervento (valutazione operativa);

5. valutare la *performance* complessiva delle politiche messe in atto, in termini di capacità "effettiva" di rispondere ai bisogni "macro" del territorio e quindi agli obiettivi generali di sviluppo prefissati, indipendentemente dalle fonti o dagli strumenti utilizzati (è stato ridotto il tasso di disoccupazione regionale?) (valutazione strategica verticale).

Per realizzare il PdV, la legge 22/2006 individua diversi attori che hanno il compito di realizzare queste valutazioni. In particolare, l'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro (art. 2 LR 22/2006) raccoglie ed analizza dati utili ai fini del monitoraggio (ovvero i primi due punti appena elencati), nonché fornisce analisi relative all'andamento del mercato del lavoro locale⁷⁴.

Per quanto riguarda la valutazione (i restanti tre punti), l'Osservatorio è coinvolto solo nella verifica del sistema delle fonti necessarie all'elaborazione, mentre l'effettiva analisi viene svolta dal *Valutatore Indipendente* (art.17 LR 22/2006) per quanto riguarda la "valutazione dei servizi" e da un valutatore ad *hoc* per la valutazione strategica/operativa.

A tale valutazione sembrava connesso il sistema di remunerazione degli operatori accreditati e autorizzati. Infatti, seppur non effettivamente realizzato, le linee guida regionali prevedevano che una quota non inferiore al 75% dei finanziamenti regionali per i servizi per il lavoro fosse assegnata sulla base dei risultati della valutazione relativa all'ultimo anno (Marocco 2011).

⁷⁴ L'istituzione dell'Osservatorio MdLF integra le funzioni attribuite al Servizio Statistico Regionale e all'IRer per le attività statutarie di ricerca. Per maggiori informazioni si veda: www.eupolis.regione.lombardia.it (aggiornato giugno 2012).

10.3 - Accordo Stato e regione sugli ammortizzatori in deroga

Gli obiettivi regionali definiti nella legge 22/2006 e nel PAR hanno tuttavia dovuto confrontarsi con la pesante recessione economica e con i relativi interventi di carattere “straordinario” introdotti per contrastarla. Infatti, per effetto della crisi sono state varate una serie di “Accordi” tra Stato e Regioni che hanno permesso di implementare la strategia regionale di contrasto alla crisi produttiva e occupazionale che ha investito il territorio lombardo dal 2009 ad oggi (Riquadro 10.2).

16 aprile 2009	Accordo con il Ministero del Lavoro che stabilisce la <i>ripartizione delle risorse dei fondi tra Governo e Regione</i> per gli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive.
16 giugno 2009	<i>Patto per le Politiche Attive</i> , al fine di personalizzare gli interventi di politica attiva rivolti a valorizzare le caratteristiche individuali e a favorire la riqualificazione o il reimpiego.
10 dicembre 2009	DDUO n. 13639, dove sono affrontate le <i>problematiche gestionali ed operative relative all'implementazione</i> dello strumento Dote – Ammortizzatori Sociali.
27 gennaio 2010	<i>Aggiornamento dell'Accordo quadro</i> per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Fonte : ISFOL e Italia Lavoro S.p.A , 2010, Report: *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni*, disponibile al sito www.italialavoro.it (aggiornamento giugno 2012).

Tali “Accordi” sono centrata su una serie di fattori, quali (ISFOL e Italia Lavoro 2010):

1. un ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali attraverso l'estensione delle coperture degli “ammortizzatori in deroga” a categorie di lavoratori finora non coperte da alcuna forma di sostegno al reddito in caso di sospensione e di perdita del posto di lavoro;
2. assicurare la più ampia base occupazionale attraverso una redistribuzione dell'orario di lavoro, favorendo contratti di solidarietà, cassa integrazione a rotazione/riduzione di orari di lavoro;
3. la definizione di un pacchetto di servizi (es. Lombardia, Veneto) o strutturazione degli stessi per macrotipologie di percorsi (es. Puglia, Liguria) comprensivi di servizi al lavoro e alla formazione, opportunamente modulati e dettagliati⁷⁵;

⁷⁵ Attraverso l'erogazione di due tipi di servizi: a fronte di una ridotta disponibilità alla fruizione di politiche attive dettata da una condizione di sospensione breve dal lavoro, l'offerta di servizi proposti si è collocata in un *range* che andava da un minimo di orientamento, informazione e accompagnamento alle scelte formative sino ad un massimo

4. una maggiore integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro, rendendo più stringente la partecipazione a misure di politica attiva da parte dei soggetti destinatari di forme di sostegno al reddito, pena la perdita dell'indennità⁷⁶.

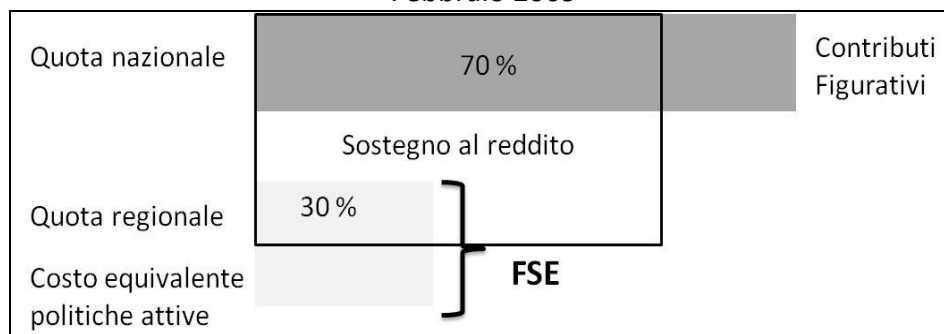
Il processo ha visto i diversi livelli di governo, nazionale e regionale, impegnati in una azione congiunta, sancita dall'Accordo tra Stato e Regioni del febbraio 2009, nel quale i due attori si sono impegnati a cofinanziare le diverse misure di ampliamento degli ammortizzatori in deroga per il 2009 ed 2010 anche utilizzando le risorse del Fondo Sociale Europeo. Infatti, per la prima volta, in Italia l'uso dei finanziamenti FSE univa strumenti che coniugano sostegno al reddito e interventi di politica attiva del lavoro⁷⁷. Sulla base degli accordi stipulati, l'onere a carico dei fondi nazionali ha riguardato il 70% dell'importo, nonché l'intero costo legato alla contribuzione figurativa. Tale importo, è integrato da un contributo del 30% a carico delle Regioni con l'utilizzo del risorse comunitarie. Inoltre, sempre attraverso le risorse del Fondo sociale europeo (per un valore non superiore alla quota regionale) si sono finanziate le politiche attive del lavoro e anche il loro monitoraggio (Fig. 10.2).

di erogazione di formazione breve; nel caso di sospensioni lunghe o di condizioni di mobilità, l'offerta di politiche attive ha potuto prevedere un approccio più personalizzato, comprensivo di un mix di azioni che vanno da un minimo di orientamento approfondito e formazione sino ad un massimo di formazione lunga e accompagnamento al lavoro o consulenza all'autoimpiego.

⁷⁶ L'INPS, sulla base degli Accordi stipulati tra le Regioni e le Parti Sociali, acquisita la dichiarazione di immediata disponibilità da parte dei lavoratori beneficiari eroga il sostegno al reddito. A questo punto, attraverso la "presa in carico nominativa" del lavoratore da parte della Regione, quest'ultima autorizza l'erogazione al lavoratore del contributo di sostegno al reddito di sua pertinenza. Qualora il lavoratore rifiuti il percorso di azioni formative e di politiche attive, l'INPS comunica l'avvenuta decadenza dei trattamenti di sostegno al reddito. In realtà, per i trattamenti in deroga, il riferimento alla perdita del sostegno al reddito nel caso di rifiuto di una offerta di formazione o di lavoro era già contenuto nella legge 3 dicembre 2004, n. 291, in questo contesto è reso più stringente. Infatti, non soltanto il destinatario del sostegno al reddito è tenuto a dichiararsi disponibile e a non rifiutare le offerte di formazione o di lavoro, ma per la prima volta l'INPS è chiamato a predisporre una banca dati nazionale contenente i nominativi delle persone.

⁷⁷ Il cofinanziano (tramite i Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo) anche una quota del sussidio al reddito è una concessione della Commissione Europea in via eccezionale solo per il periodo 2009 – 2012.

Fig. 10.2 – Schema ripartizione delle Risorse dei base all'accordo Stato regioni del Febbraio 2009



Fonte: ISFOL e Italia Lavoro S.p.A (2010), Report: *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato*,(www.italialavoro.it).

In generale, l'Accordo Stato Regioni, per il solo *target* dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga ha assegnato alle politiche attive una "inedita funzione" di complemento all'ammortizzatore sociale nel periodo di non lavoro (sospensione o mobilità).

Proprio questo "inedita funzione" è stato oggetto di controversia; infatti, sebbene l'intento di combinare la componente "passiva" degli ammortizzatori sociali in deroga con una componente "attiva" appaia lodevole in una prospettiva di *flexicurity*, nell'ottica di un "patto di servizio" tra percettore dell'indennità e servizi per l'impiego, una contraddizione emergeva chiaramente nella sua stessa progettazione: da un lato, il lavoratore sospeso rimaneva formalmente dipendente dal suo datore di lavoro, dall'altro, secondo quanto prescritto dalla legge, lo stesso doveva dichiararsi immediatamente disponibile al lavoro (pena il decadimento dei benefici), per realizzare programmi di riqualificazione professionale e di ricollocamento realizzati su base regionale (Pizzuti 2010). Paradossalmente, il datore di lavoro che richiedeva l'accesso a questo strumento per superare una fase di temporanea difficoltà economica si sarebbe trovato a rischio di "perdere" alcuni dei propri dipendenti, qualora il Centro per l'impiego competente avesse trovato loro una nuova occupazione o avesse fornito strumenti di riqualificazione adeguati per trovare un nuovo impiego.

Questo possibile *nonsense* lasciava intendere che difficilmente questa parte della legge potesse realmente trovare effettiva applicazione. Infatti, non pochi sono gli studiosi che hanno evidenziato come lo strumento, più che rincorrere una prospettiva

di *flexicurity*, non intendesse invece rappresentare un modo alternativo per ottenere il finanziamento di una parte dei sostegni economici con le risorse comunitarie.

10.4 - L'azione dotale in Lombardia

Con il Piano d'azione Regionale (PAR) 2007-2010, la Regione Lombardia ha definito le linee-guida per gli interventi di politica del lavoro avviando una sorta di "grande sperimentazione" del nuovo modello di servizi per il lavoro disegnato con la legge 22/2006 (Regione Lombardia 2009a).

Strumenti centrali di attuazione del processo di riforma del welfare lombardo sono il *piano di intervento personalizzato* (PIP) e la *Dote*⁷⁸. In linea con i principi di attivazione della Strategia europea per l'occupazione, questi strumenti prevedono la definizione di un piano, che costituisce una sorta di contratto ove sono indicati i reciproci impegni del lavoratore e dell'ente accreditato, nel quale sono individuati i servizi ritenuti fondamentali per favorire il reimpiego del soggetto in difficoltà occupazionale (Expert Italia *et al.* 2009; Spreafico 2010; Isfol 2011).

La Dote o "azione dotale" viene assegnata a particolari categorie di soggetti, di volta in volta individuati come destinatari di specifiche iniziative, pubblicizzate tramite avvisi pubblici. Essa va "spesa" tra gli operatori che hanno aderito a ciascun avviso e il suo valore è predeterminato in funzione del costo del pacchetto di servizi previsto come necessario ai fini di conseguimento degli obiettivi formativi ed occupazionali previsti. Ciascun individuo può beneficiare, nell'anno solare, di più di un titolo entro un limite di spesa massima (il cosiddetto *borsellino Dote*) e comunque delle disponibilità finanziarie programmate e comunitarie (Marocco 2011).

I destinatari delle iniziative possono accedere alle Doti tramite una procedura che si svolge tutta in via informatica (tramite il Sistema informativo GEFO). Gli operatori vengono remunerati sulla base del costo dei servizi erogati in favore del titolare della

⁷⁸ La sperimentazione fondata sul concetto di *Dote* è avvenuto per la prima volta in Veneto, da cui deriva la sua definizione.

Dote, nei limiti di una durata massima in ore. Il pagamento avviene “a processo”, e vale a dire in relazione all’avanzamento dell’attività, ovvero “a risultato” (Ibidem).

In realtà, una prima sperimentazione era già stata realizzata dal programma regionale 2007 dal titolo *LaborLab* (Linee di sviluppo del capitale umano), promosso mediante un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e finanziato per 15 milioni di euro (Cicciomessere e Sorcioni 2009). Tuttavia, a differenza del passato, la Dote *Lavoro, Formazione o Lavoro Ammortizzatori sociali* rappresentano lo strumento centrale tramite il quale alcune categorie di soggetti, in possesso di determinate caratteristiche definite dalla programmazione regionale, posso usufruire delle politiche attive del lavoro.

In pratica il percorso Dote si articola in vari *step*, inizia con l’operatore accreditato che una volta verificato il possesso dei requisiti soggettivi fissati nella singola iniziativa ed effettuata la *profilazione* dell’utente⁷⁹, stipula con il beneficiario della Dote il Piano di inserimento personalizzato (PIP), che precede il terzo *step*, ovvero l’erogazione dei servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro. Inoltre, ai destinatari dell’azione dotale, viene offerta l’opportunità di frequentare dei corsi di formazione (ad eccezione della Dote Formazione dove questo servizio è obbligatorio). Di seguito viene descritta in modo sintetico la filiera di servizi presenti all’interno dell’azione dotale (Riquadro 10.3), mentre attraverso la Figura 10.3 si descrive il suo funzionamento.

Riquadro 10.3 – Servizi erogati all’interno dell’azione dotale

Servizio	Definizione servizio
Colloquio di accoglienza I e II livello	Questo servizio serve per verificare i requisiti di accessibilità del destinatario, fornire una serie di indicazioni sui servizi disponibili e infine sviluppare un curriculum vitae che tenga presente le problematiche e le caratteristiche del destinatario, compresa l’analisi delle sue esperienze.
Definizione del percorso (PIP)	Servizio di supporto nell’individuazione di percorsi formativi e/o lavorativi e dei settori target: declinazione dei fabbisogni individuali di formazione in competenze/abilità/conoscenze; <i>networking</i> e <i>scouting</i> degli enti di formazione: individuazione dei moduli formativi e loro articolazione in

⁷⁹ Si tratta di *servizi obbligatori* erogati gratuitamente, quali: ricezione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione e di immediata disponibilità al lavoro; colloquio di I livello; colloquio di orientamento; proposta adesione alle politiche attive.

Bilancio delle competenze (BdC)	<p>competenze,ore,costo,soggetti che eroga la formazione,data di inizio, data di conclusione.</p> <p>Consiste nella redazione di una scheda individuale, come prodotto di un percorso di analisi delle esperienze formative, professionali e sociali che consente di individuare le competenze e gli elementi valorizzabili del destinatario, con l'obiettivo di progettare un piano di sviluppo professionale per il raggiungimento di specifici obiettivi.</p>
<i>Tutoring e counselling</i> orientativo al lavoro	<p>Consiste nelle seguenti attività: orientamento ai meccanismi del mercato del lavoro e introduzione agli strumenti di ricerca di occupazione; aggiornamento del curriculum vitae e predisposizione delle lettere di accompagnamento; preparazione e affiancamento al colloquio di lavoro anche in azienda/impresa; assistenza ai destinatari nella fase di inserimento lavorativo.</p>
<i>Tutoring e counselling</i> orientativo al tirocinio Scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro	<p>Assistenza ai destinatari e alle imprese nella realizzazione di periodi di tirocinio.</p> <p>Prevede l'affiancamento e il supporto al destinatario nella definizione del piano di ricerca del lavoro e, in particolare: l'individuazione delle opportunità professionali; la valutazione delle proposte di lavoro; l'invio delle candidature; il contatto e/o la visita in azienda.</p>
Monitoraggio,coordinamento gestione PIP	<p>Il destinatario, con questo servizio, può essere supportato nel monitoraggio delle attività e nella valutazione della loro conformità al PIP da parte dell'operatore.</p>
Consulenza e supporto auto-impresidentialità	<p>Il servizio tramite l'analisi delle propensioni e delle attitudini verso l'impresidentialità sviluppa un percorso fornendo informazioni e consulenza per affrontare i problemi relativi allo sviluppo organizzativo dell'impresa.</p>
Coaching	<p>Il servizio consiste in un processo di <i>training</i> personalizzato, basato su interventi per fornire conoscenze e competenze e su tecniche di perfezionamento delle performance personali.</p>

Fonte: Elaborazione dati Giubileo e Parma 2012.

Figura 10.3 – Il percorso dell'azione dotale



Fonte: Nostre elaborazioni.

10.5 - La Dote lavoro, formazione e ammortizzatori sociali.

L'obiettivo della Dote Lavoro⁸⁰ è quello di accompagnare la persona nell'inserimento e nel reinserimento lavorativo o nella riqualificazione professionale. Lo strumento permette di fruire di servizi di politica attiva e di percorsi formativi selezionati all'interno dell'Offerta dei Servizi Formativi e dei Servizi al Lavoro della Regione Lombardia, per una durata massima di 12 mesi dalla data di sottoscrizione del Piano di Intervento Personalizzato.

Destinatari della Dote Lavoro sono i cittadini residenti o domiciliati in Lombardia di età inferiore ai 64 anni che hanno assolto il diritto dovere di istruzione e formazione, e in possesso delle seguenti caratteristiche (Irer 2010):

- persone alla ricerca di occupazione, compresi i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro a causa di crisi aziendali, o persone mai entrate nel mercato del lavoro, che percepiscano o meno un'indennità di disoccupazione (inoccupati o disoccupati);

⁸⁰ Le norme di riferimento accanto alla Legge 22/2006 sono: d.g.r. 8864/2009; d.d.u.o. 3299/2009; d.d.u.o. 3300/2009; d.d.u.o. 3303/2009.

- lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, che percepiscano o meno un'indennità di disoccupazione o di mobilità;
- lavoratori sospesi in Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS), che appartengono a una o più delle categorie a rischio di svantaggio o emarginazione dal mercato del lavoro.

L'importo massimo è di 1.500 euro per servizi al lavoro e alla formazione, inoltre verso quei soggetti le cui condizioni economiche o sociali rendono necessario un sostegno per la fruizione delle politiche attive programmate è previsto un contributo fino ad un massimo di 3.000 euro (pari a 300 euro per ciascun mese di fruizione dei servizi di politica attiva, sino ad un massimo di 10 mesi).

Infine, percorrendo i recenti dispositivi della Finanziaria 2010, la Regione Lombardia ha introdotto anche un riconoscimento economico che va da 700 a 1.300 euro all'operatore che si prende in carico il singolo lavoratore disoccupato in caso di comprovata assunzione della persona con contratto, di qualunque tipologia, di durata non inferiore ai 6/12 mesi (Regione Lombardia 2009c).

Mentre, per quanto riguarda la Dote Formazione⁸¹, l'obiettivo è quella di favorire l'occupabilità e l'innalzamento del livello di competenze lungo tutto l'arco della vita, con particolare attenzione a coloro che sono a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

I gruppi *target* di questa Dote sono definiti in base al titolo di studio⁸². Infatti, per accedere alla Dote Formazione, era necessario essere residenti o domiciliati in Lombardia ed essere inoccupati o disoccupati di età non superiore ai 35 anni (compiuti al momento della presentazione della domanda), in possesso di uno dei tre seguenti titoli di studio (Irer 2010):

- attestato di competenza di III livello europeo (quarta annualità di istruzione e formazione professionale);
- diploma di scuola secondaria superiore;
- laurea o titolo superiore.

⁸¹ Le norme di riferimento accanto alla Legge 22/2006 sono: dd.g.r. 8864/2009; d.d.u.o. 3299 - 3300 -3303 del 2009.

⁸² In realtà, il secondo Bando della Dote Formazione si è concentrata soprattutto sul lavoro autonomo.

La Dote Formazione non è cumulabile con altre doti richieste negli anni precedenti e per accedere ai servizi previsti dalla Dote, i destinatari inoccupati dovevano rilasciare apposita dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e copia del titolo di studio. Le principali differenze tra una Dote formazione e un classico progetto di formazione, risulta dettato da due aspetti:

- l'erogazioni di servizi di aggiornamento del proprio livello professionale, integrati con il servizio di *tutoring* e accompagnamento allo *stage* nel caso in cui, a completamento del percorso di aula teorico, ne sia previsto lo svolgimento.
- la possibilità di ricevere l'indennità di partecipazione

E' possibile fruire di uno o più servizi formativi erogati da un operatore accreditato dalla Regione per una durata massima di 24 mesi complessivi a partire dalla data di assegnazione della dote. Il contributo per la fruizione di servizi formativi del sistema di istruzione e formazione professionale regionale, ammontano ad un massimo di 5.000 euro in relazione alla tipologia e la quantità di servizi fruiti⁸³.

Lungo il 2009 in risposta agli effetti della crisi internazionale il sistema Dote (Lavoro e Formazione) è stato integrato da dispositivi specifici che sono finalizzati a sostenere, tramite politiche attive e indennità di partecipazione, specifici *target* del mercato del lavoro regionale, quali: Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali in deroga; Dote Lavoro Persone con disabilità; Dote Lavoro Persone con disabilità psichica; Dote Soggetti deboli; Dote Formazione Operatori delle forze di Polizia; Dote Formazione Successo formativo; e Dote Lavoratori in somministrazione.

In particolare, in un quadro d'intervento "emergenziale", la Regione Lombardia ha attivato la *Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali*, uno strumento in grado di realizzare l'implementazione della strategia anti-crisi collegata agli ammortizzatori sociali in deroga (vedi secondo paragrafo) con l'utilizzo del Fondo sociale europeo per le politiche attive collegate.

In tal senso, la partecipazione ai percorsi di formazione/riqualificazione e/o di reinserimento lavorativo era condizione necessaria per poter beneficiare del

⁸³ La Dote Formazione è finanziata con le risorse previste nel POR 2007- 2013 Asse IV- Capitale umano.

trattamento di sostegno al reddito previsto dall'ammortizzatore sociale in deroga (Spreafico, 2010). I destinatari di questa Dote appartenevano a due macro-categorie di lavoratori (Irer 2010):

- lavoratori subordinati in CIG in deroga;
- lavoratori subordinati disoccupati che hanno presentato domanda di mobilità in deroga oppure domanda di trattamento di ammontare equivalente all'indennità prevista DLG 185/08.

L'operatore prescelto, entro 45 giorni dalla sospensione del lavoro, prendeva in carico il soggetto e lo supportava in tutte le fasi di definizione ed attuazione del suo percorso individuale (PIP), attraverso la nomina di un *tutor*. Il lavoratore poteva aderire alla proposta di servizi del proprio datore di lavoro (se presente nell'accordo tra le parti sociali per accedere alla CIG) o aderire ad una proposta diretta presentata da un operatore accreditato.

E' da segnalare inoltre l'avvio con il 2010 di un'altra misura sperimentale e complementare a sostegno della Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali, ossia i *voucher conciliativi* (importo mensile massimo pari a 250 euro per un periodo non superiore a 10 mesi).

Tale *voucher*, intendevano favorire la conciliazione tra impegni e necessità di cura familiare e la partecipazione ai percorsi di formazione e riqualificazione professionale da parte dei beneficiari della Dote. Attraverso i *voucher* conciliativi si sono resi disponibili i seguenti servizi:

- Servizi per la prima infanzia (0-3 anni) forniti da Nidi, micro nidi, Centri per la Prima infanzia e Nidi famiglia.
- *Baby sitting* e *Baby Parking*;
- Accompagnamento dei figli (minori di 14 anni) a scuola, visite mediche, ad attività sportive e di gioco, ecc.
- Dopo scuola, supporto allo studio, accesso a centri ricreativi diurni (minori di 14 anni);
- Piccoli lavori domestici che favoriscano la fruizione della politica attiva;

- Servizi di assistenza domiciliare, con l'esclusione di attività mediche, per anziani e/o famigliari conviventi non autosufficienti.

Sempre nel 2010, all'interno del sistema Dote si è inserito un nuovo servizio, *Tutoring e accompagnamento al training on the job* (DDUO n.1410 del 18 febbraio 2010), che doveva essere modulata sulla base delle esigenze specifiche del beneficiario.

In generale, il dispositivo Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali, aveva un valore massimo di 350 euro per il numero di mesi di durata del PIP, da suddividere tra servizi per il lavoro e formativi, in base ai servizi utilizzati, alla loro durata ed al costo orario standard definito da Regione Lombardia (Tab. 10.1).

Tab. 10.1 - La rendicontazione/rimborso costi dei servizi offerti e indennità di partecipazione

Servizi al lavoro	Durata max (h)	Costo orario standard (€)
Colloquio I livello	1	0
Colloquio II livello	2	32,0
Bilancio delle competenze	9	32,0
Definizione del percorso	2	32,0
Tutoring e counseling orientativo	10	32,0
Tutoring ed accompagnamento tirocinio	6% del monte ore del Tirocinio	32,0
Scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro	10	32,0
Monitoraggio, coordinamento, gestione PIP	4	32,0
Consulenza e supporto all'autoimprenditorialità	10	32,0
<i>Coaching</i>	Max 10/Ore Mese	32,0
Tutoring e accompagnamento al training on the job	6% del monte ore del <i>Training on the job</i>	32,0
Formazione permanente	8 - nessuna	13,34
Formazione di specializzazione	350 - 800	13,34
Formazione continua	8 - nessuna	13,34

Fonte: Irer (2010), Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010. Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07 (Il report è disponibile al seguente indirizzo www.eupolis.regione.lombardia.it, aggiornato maggio 2012).

In conclusione, si propone lo schema seguente che rappresenta una sintesi dell'azione dotale appena descritta e che sarà l' oggetto di analisi nel prossimo capitolo (Riquadro 10.4) .

Riquadro 10.4 – Schema riassuntivo principali caratteristiche delle Doti Lavoro, Formazione e Ammortizzatori sociali

	Dote Formazione e Lavoro	Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali
Scopo intervento	favorire l'occupazione, l'inserimento e/o reinserimento lavorativo, la riqualificazione professionale. La Dote Lavoro punta a favorire l'occupazione delle persone; la Dote Formazione intende accrescerne l'occupabilità	Sostenere i lavoratori più colpiti dalla crisi e meno tutelati con l'azione combinata di politiche del lavoro passive (amm. sociali) e politiche attive (servizi di formazione e al lavoro). L'intervento consegue agli Accordi tra Regione Lombardia e Parti Sociali del 4/5/2009 e del 16/6/2009 ("Patto Politiche Attive del Lavoro")
Destinatari	Dote lavoro: inoccupati e disoccupati o espulsi dal mercato del lavoro, lavoratori iscritti nelle liste mobilità, o in CIGS; Dote Formazione: inoccupati e disoccupati con attestato professionale (4° anno), diploma, laurea o titolo superiore	Lavoratori sospesi in Cassa Integrazione Guadagni in deroga (CIG) e lavoratori disoccupati dal 25/2/2009 che percepiscono indennità di mobilità in deroga o trattamento equivalente. Sono inclusi gli interinali, gli apprendisti, i lavoratori a domicilio
Azioni previste	Percorsi formativi e/o servizi e attività finalizzate a ingresso e reingresso nel mercato del lavoro	Percorsi di riqualificazione o reinserimento lavorativo (servizi di formazione e servizi al lavoro) combinati a benefici economici: chi rinuncia ai servizi offerti dalla Dote perde il sostegno al reddito
Azioni aggiuntive	Per la Dote Lavoro, ai soli disoccupati che non percepiscono alcuna indennità, viene riconosciuta un' indennità di partecipazione ai servizi, se richiesta (valore totale max 3.000 €)	La Dote è integrata al trattamento di sostegno al reddito corrisposto dall'INPS. La Regione vi partecipa finanziandone una parte
Risorse	112M€ per Dote Lavoro e 25m€ per Dote Formazione	100 milioni di euro
Valore Dote	Dote Formazione: max € 5.000; Dote lavoro: max € 3.000	Contributo max di € 350 mensili/4.200 annui (per il numero di mesi autorizzati CIG o mesi di mobilità e trattamento equivalente ancora fruibili). Durata massima: 12

mesi.

Il valore del sostegno al reddito è
calcolato da INPS sulla base della
normativa vigente in materia di
ammortizzatori sociali in deroga

Fonte: Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (2012), La prima relazione sull'attuazione della legge regionale 22/2006, Regione Lombardia.

Capitolo 11. L'azione dotale 2009-2010

11.1 - Risorse assegnate e servizi erogati

Analogamente a quanto presentato nel capitolo dedicato al mercato del lavoro in Lombardia, di seguito si evidenzieranno solo quelle informazioni utili per comprendere il funzionamento delle politiche attive realizzate tra il 2009 e il 2010 da parte dell'attore regionale lombardo, per le quali sono stati assegnati quasi 360 milioni di euro (Tab. 11.1).

Tab. 11.1 - Data avviso, tipo di intervento attivato e risorse assegnate in euro.

Data	Avviso Tipo di intervento	Risorse assegnate
apr-09	<i>Dote Formazione e Lavoro</i>	137.000.000
lug-09	<i>Dote Ammortizzatori Sociali in deroga</i>	100.000.000
lug-09	Dote Tutor apprendistato	500.000
nov-09	Dote Lavoro - Lavoratori in Somministrazione	2.000.000
nov-09	<i>Voucher Conciliazione</i>	9.000.000
nov-09	Dote Formazione - Successo Formativo	3.800.000
nov-09	Dote Lavoro Disabili (risorse assegnate alle Province)	24.700.000
nov-09	Dote Lavoro Disabili - Azioni di sistema e Osservatorio Disabili (Regione)	2.200.000
dic-09	Azioni per l'efficacia e qualità sistema dotale	25.000.000
gen-10	Dote Apprendistato	26.600.000
feb-10	Dote Soggetti deboli (rifinanziamento avviso 2008)	4.000.000
set-10	Dote Tutor apprendistato (riapertura)	300.000
ott-10	Sperimentazione Apprendistato Alta Formazione	2.000.000
nov-10	Sperimentazione fondo paritetico interprofessionale Formazienda	2.000.000
	Fondo Jeremie FSE (1° bando 2009)	20.000.000
	Totale risorse	359.100.000

Fonte: Elaborazioni dati Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (2012), *La prima relazione sull'attuazione della legge regionale 22/2006*, Regione Lombardia.

All'interno del periodo oggetto di studio sono state erogate circa 95000⁸⁴ (Isole 2010) tra Doti Formazione e lavoro (comprese quelle per gli ammortizzatori sociali), ovvero il 66 % del risorse assegnate.

⁸⁴ A causa della difficoltà di *matching* tra le diverse fonti e la presenza di dati mancanti, fornire un quadro completo dei beneficiari dell'azione dotale rappresenta una operazione molto complessa. Pertanto, non è perfettamente chiaro quante Doti Lavoro e Doti Formazione siano state effettivamente erogate.

Tuttavia, dei vari strumenti introdotti, quelli che hanno effettivamente seguito gli obiettivi della Legge 22/2006 e la programmazione regionale sono esclusivamente la Dote lavoro e Dote Formazione definite nell'aprile 2009. Infatti, la Dote Lavoro Ammortizzatori sociale rappresenta una misura di politica attiva in linea con le prerogative nazionali che riguardavano gli ammortizzatori sociali.

In altri termini, l'obbligo di combinare le politiche attive con quelle passive degli ammortizzatori in deroga è stato declinato all'interno del sistema di accreditamento lombardo attraverso una definizione particolare della Dote lavoro.

Pertanto, l'azione dotale erogata, tra il 2009 e il 2010 vede nel primo anno l'introduzione di strumenti sicuramente innovativi per quanto riguarda le politiche attive del lavoro in Italia, i quali, tuttavia, per effetto delle crisi economica globale, sono stati, totalmente abbandonati per garantire il sostegno al reddito ai cassa-integrati in deroga, all'interno di una logica di *welfare* corporativo e "familista" (Ferrera 1998; Pierson 2010 e Giubileo 2012b).

Inoltre, tra le aziende autorizzate a fruire degli ammortizzatori in deroga, solo una parte ne ha effettivamente fatto uso e l'opinione degli operatori dei Centri per l'impiego, intervistati nei monitoraggi ministeriali, per quanto concerne la concessione del sostegno al reddito per motivi di crisi aziendale, rimanda spesso a comportamenti "strumentali" da parte delle aziende, dove queste hanno colto l'occasione per avviare processi di ristrutturazione organizzativa, razionalizzando gli organici (Isfol 2010).

In generale, dai dati è possibile definire il percorso prevalente della Dote Lavoro: al di là dei servizi strettamente correlati alla definizione del PIP, ai beneficiari venivano offerti principalmente attività di orientamento e *scouting* aziendale, integrati da corsi di formazione⁸⁵ (Tab. 11.2).

Tab. 11.2 – Servizi erogati ai beneficiari che hanno partecipato all'azione dotale (percentuale)

Tipologia di servizio erogato	Dote Lavoro e Formazione	Dote Lavoro Ammortizzatori sociali
Colloquio di accoglienza I livello	80,8	91,3
Colloquio individuale di II livello (specialistico)	80,1	91,8

⁸⁵ Il dato comprende anche le Doti "non concluse" e il valore percentuale dei *Corsi di formazione* è così alto, perché tale servizio è stato reiterato all'interno del percorso dotale (in alcuni casi anche cinque corsi per singola Dote).

Definizione del percorso	78,8	97,5
Bilancio di competenze	59,3	91,6
Consulenza e supporto autoimprenditorialità	14,5	0,2
Corsi di formazione	147,1	89,1
Scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro	62,9	2,4
Tutoring e counseling orientativo	73,6	0,2
Coaching	0,1	54,6
Stage e Tirocineo	35,2	0,0
Monitoraggio, coordinamento, gestione	78,7	85,2
N.	24041	72122

Fonte: Elaborazione dati Regione Lombardia, 2009c, *Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008 Primo Rapporto tematico "Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari" Settembre 2009*; Irer (2010), *Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010. Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07 2008B076*, Regione Lombardia.

Numericamente inferiori in termini di frequenza di erogazione, ma pur sempre rilevante è il bilancio delle competenze, mentre il supporto a percorsi di autoimprenditorialità è il servizio meno diffuso.

Per quanto riguarda la Dote lavoro ammortizzatori sociali, non sorprende il ridotto ricorso ai servizi di accompagnamento al lavoro come lo *scouting* aziendale, sintomo del fatto che alcuni servizi all'interno del percorso dotale non corrispondevano alle aspettative di un *target* di beneficiari (ovvero i cassa-integrati) che non era alla ricerca attiva di un lavoro. Infatti, se confrontiamo la qualità e non la quantità dei servizi erogati, non emergono differenze tra la Dote lavoro e la Dote lavoro ammortizzatori sociali.

Analogie tra le diverse Doti, si osservano anche per le aree tematiche dei servizi formativi erogati, dove la tecnologica (ossia informatica di base) e i linguaggi (prevalentemente l'inglese) rappresentano quelle più significative, seguite da corsi su amministrazione/contabilità o meccanica (Tab. 11.3).

Tab. 11.3 – Distribuzione percentuale della formazione all'interno dell'azione dotale

Area tematica del corso di formazione:	
Area tecnologica	30,8
Area dei linguaggi	22,7
Amministrazione, contabilità, segreteria	8,9

Meccanica, produzione e manutenzione di macchine, impiantistica	6,5
Comunicazione, pubbliche relazioni, pubblicità	4,8
Area storico-socio-economica	4,7
Edilizia, costruzioni, impiantistica	4,1
Informatica e telecomunicazioni	3,2
Servizi turistici	1,9
Altro	12,7
Totale	100
N.	88229

*(valori espressi in percentuali).

Fonte: Elaborazione dati del Sistema informativo Regione Lombardia (ottobre 2009).

Aggregando i vari servizi offerti all'interno dell'azione dotale in tre distinti gruppi (definizione percorso; formazione; e avviamento al lavoro), è possibile confrontare tale servizi con le principali caratteristiche socio-anagrafiche (Tab. 11.4).

Tab. 11.4 - Percorso nel sistema dotale, per genere, età e titolo di studio (percentuale).

	Definizione percorso	Corso di formazione	Avviamento al lavoro
Genere			
F	88,3	80,3	47,7
M	88,4	74,9	36,3
Classe di età			
17 - 25	77,0	84,5	53,7
26 - 40	91,3	76,7	43,6
Over 40'	74,6	61,3	27,6
Istruzione			
Elementare/Media	99,6	91,8	94,8
Superiori	77,9	85,6	54,0
Laurea/Post-Laurea	81,1	63,0	24,9
Totale	81,7	71,8	38,8
N.	96.163	96.163	96.163

* La percentuale fa riferimento alle risposte positive.

Fonte: Elaborazioni su dati Irer (2010), Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07, Codice Irer 2008B076, Regione Lombardia.

Dal confronto, emerge come l'attività di accompagnamento al lavoro sia stata una fase del percorso dotale meno frequente rispetto a quella formativa. D'altronde, la quasi totalità dei beneficiari della *Dote Lavoro Ammortizzatori sociale* erano Cassa-integrati in deroga, i quali non necessitavano di percorsi di re-inserimento lavorativo,

ma di misure di riqualificazione professionale⁸⁶ (ItaliaLavoro 2010). Tuttavia, dai monitoraggi realizzati, si riscontra una non sempre sufficiente integrazione tra le attività orientative e quelle specificatamente formative. Inoltre, verso coloro che hanno successivamente perso il lavoro, si evidenzia la difficoltà di saldare il percorso di formazione intrapreso con concrete possibilità di (re)inserimento nel mercato del lavoro (Ibidem).

L'incapacità di erogare concreti strumenti nella fase di inserimento lavorativo, emerge anche dall'analisi della *Customer satisfaction* degli utenti dell'azione dotale⁸⁷ (Expert Italia *et al.* 2011). Infatti, tale analisi evidenzia come sarebbe stato necessario prestare maggiore attenzione a quei servizi di supporto alle attività di *matching* e, in particolare, al servizio di auto-imprenditorialità è richiesto un maggior investimento in termini di risorse, tempo, competenze e attenzione da parte degli operatori (Ibidem).

Accanto alla bassa capacità di inserimento dello strumento dotale, viene segnalata anche la non sufficiente flessibilità dello strumento, ovvero emerge la netta differenza tra la definizione del progetto personalizzato PIP e la sua effettiva applicazione, riducendo la capacità del sistema dotale di favorire un orientamento dei servizi di formazione e lavoro in linea con le esigenze del tessuto produttivo locale (Regione Lombardia 2009c; Regione Lombardia 2010).

Una contrapposizione tra la necessità di omologazione del percorso (per rispettare tempi e *budget*) e la capacità di rispondere alle esigenze specifiche dei beneficiari, la quale emerge spesso solo dopo la realizzazione del Bilancio di competenze. Infatti, una delle principali criticità evidenziate dagli operatori è proprio quella di aver posto il bilancio di competenza all'interno dell'azione dotale e non nella fase iniziale di definizione del PIP (Ibidem).

⁸⁶ In alcuni casi, le politiche attive erano articolate in moduli di durata brevissima (8 ore, 40 ore); questo se da una parte permetteva l'accesso pressoché giornaliero dei lavoratori sospesi, dall'altra rendeva la misura praticamente inutile (Regione Lombardia 2009c; Irer 2010). A questo si può aggiungere che tra i beneficiari erano presenti lavoratori sospesi prossimi alla pensione verso ai quali non è chiara l'utilità di una misura di riqualificazione o ricollocazione, se non nell'esplicito tentativo di giustificare l'erogazione del sussidio.

⁸⁷ Entro 30 giorni dalla conclusione delle attività previste nel PIP, l'operatore che ha preso in carico il destinatario: mette a disposizione del destinatario una postazione per la compilazione *on line* del questionario di *customer satisfaction*, che deve essere confermato per l'invio a Regione (Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob. 2 (Competitività regionale e occupazione) FSE 2007-2013 cofinanziato con il contributo del Fondo Sociale Europeo (FSE) . Manuale operatore - dote - Approvato con dduo n. 3637 del 21/04/2011).

A ciò si aggiunge, la poca attenzione verso le esigenze provenienti dal mondo produttivo che richiedevano revisioni del piano individuale personalizzato. Ad esempio, se nel corso delle attività di *scouting* o dopo un colloquio di lavoro, emergeva la necessità di un intervento formativo richiesto dall'azienda, questo non poteva essere offerto in quanto non era possibile modificare il PIP (Regione Lombardia 2009c).

La rigidità del percorso dotale è emersa, oltre alla bassa valorizzazione degli esiti del bilancio di competenze, anche per quanto riguarda i tempi di inizio e termine di tutti i servizi erogati. Questa criticità ha reso complicata la personalizzazione dell'azione dotale, in quanto la suddivisione oraria (ovvero i massimali in termini di ore riferiti ai singoli servizi) è risultata in molti casi un controsenso rispetto ai fabbisogni individuali dei beneficiari⁸⁸ (Ibidem; Regione Lombardia 2010).

Altri elementi di riflessione fanno riferimento alla cosiddetta "rete" degli operatori privati, che non si è minimamente realizzata in quanto, come è stato evidenziato nel capitolo otto, le agenzie di intermediazione in Lombardia ricoprono un ruolo marginale o quasi inesistente nel mercato del lavoro, ma soprattutto non si sono occupate del *target* beneficiario dell'azione dotale⁸⁹.

Lo strumento "dote", a parte alcune eccezioni, ha visto nei fatti alcuni enti di formazione (che rappresentano il principale attore privato nel sistema dotale) trasformare il loro processo centrato sulla formazione in quello di politiche attive del lavoro (Regione Lombardia 2009c).

In tal senso, molti enti hanno dovuto modificare le loro modalità organizzative (ricorrendo a nuove risorse umane e alla revisione delle competenze dei profili professionali già esistenti) per poter far fronte ai diversi servizi richiesti e, soprattutto, per poter garantire l'erogazione dei servizi minimi di orientamento (Regione Lombardia 2009a). Tuttavia, è banale dire che formazione occupazionale e inserimento

⁸⁸ In altri termini, dedicare otto ore per lo *scouting* aziendale, in certi casi è risultato un tempo insufficiente e in altri inutile (in questo secondo caso non sono mancate situazioni in cui l'operatore privato erogava due ore e né registrava sul portale on-line otto).

⁸⁹ D'altronde, non pochi esperti del settore avevano avanzato perplessità nella capacità di questi attori privati nel collocare i lavoratori più "svantaggiati", attraverso un particolare modo di intendere il principio di sussidiarietà orizzontale, nonostante non sembra esserci un impatto così rilevante delle agenzie private di selezione nel mercato del lavoro e quelle poche collocazioni realizzate hanno caratteristiche professionali totalmente diverse dai soggetti che si rivolgono ai CPI.

occupazionale sono due cose profondamente differenti per competenze degli operatori, conoscenza dei bisogni del territorio di riferimento ed obiettivi da raggiungere.

Per questa ragione, i rapporti tematici sulla Dote lavoro non evidenziano differenze con la Dote Formazione (Regione Lombardia 2009c). In generale, si è trattato di erogare moduli finalizzati a dare una prima sistematizzazione di conoscenze teoriche in un dato ambito professionale, piuttosto che proporre percorsi rivolti allo sviluppo di professionalità specifiche, tanto da essere definiti moduli tecnico-professionali “di base” (Isfol 2010).

Le aziende, dal canto loro, sembrano preferire la possibilità di avvalersi di differenti modalità di incontro con i potenziali assunti. I criteri di scelta della forza lavoro sembrano, non prescindere (come si è sottolineato nel Capitolo 7) dallo *skill* che attraverso la formazione dei singoli disoccupati si rendono disponibili attraverso un percorso che, come emerso, è veicolato da un’assenza sostanziale di una esplicita domanda di competenze da parte delle aziende stesse a partire dalla difficoltà di costruire/reperire luoghi istituzionali dedicati (Regione Lombardia 2009a).

Talvolta viene lamentato un atteggiamento non adeguato da parte delle Agenzie formative, impegnate ad organizzare percorsi preconfezionati e standardizzati, scarsamente rispondenti alle necessità dei lavoratori, ma funzionali alle necessità dell’offerta stessa (Isfol 2010).

Nelle attività formative si è assistito ad un prevalere della logica di “riempire le aule”, piuttosto che investire davvero sulla qualità dell’offerta e la scelta dei corsi da parte degli enti accreditati, nella maggior parte dei casi, è stata effettuata sulla base delle esperienze lavorative passate o sulle esigenze personali in termini logistici dei beneficiari (ad esempio la vicinanza dalla residenza) e, solo in subordine, in vista di nuova e diverse opportunità di reinserimento professionale (Ibidem; Cerlini e Violini 2011).

11.2 - Le criticità del modello competitivo

Alla luce dei servizi offerti dall'azione dotale, nelle prossime pagine verranno analizzati gli altri indicatori definiti nel primo capitolo, quali:

- *profilo degli enti accreditati;*
- *i tipi di servizi a cui l'attore privato si è accreditato;*
- *profili effettivi dei beneficiari dei programmi.*

Tramite il profilo degli enti accreditati, si può comprendere come il mercato dell'accREDITamento sia costituito per il 70% da attori privati (Tab. 11.5), e dato che l'operatore pubblico doveva assistere anche i soggetti che non rientravano nei "target minimi" dell'azione dotale, disponendo di un organico minimo, nei fatti non è stato assolutamente in grado di competere e in questo modo si è creato un vero "monopolio" dell'attore privato.

Tab. 11.5 – AccredITamento dei servizi al lavoro (valori assoluti e percentuali)

		Accreditamenti Privati		Accreditamenti Pubblici		Totale	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2009	Operatori	129	72,8	48	27,1	177	100
	Unità Organizzative	454	75,9	144	24,0	598	100
2010	Operatori	137	72,1	53	27,8	190	100
	Unità Organizzative	547	78,5	149	21,4	696	100

Fonte: Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (2012), *Mercato del lavoro in Lombardia: le azioni regionali 2009-2010. La prima relazione sull'attuazione della legge regionale 22/2006*, Regione Lombardia, p.6.

Inoltre, l'attuazione operativa dello strumento ha generato una vera e propria corsa all'accaparramento che favoriva gli operatori privati più veloci e competitivi (Regione Lombardia 2009a). Ciò ha creato una certa frustrazione da parte di chi, anziché cercare di "accaparrarsi" una quantità di doti a prescindere dalla reale necessità dell'utente, aveva avviato una "sorta" di selezione per individuare i soggetti più candidabili allo scopo della Dote (Ibidem).

In altri termini, il tentativo dell'attore pubblico, seguendo anche un criterio di "giustizia sociale" di Rawls, nel tentare di selezionare i soggetti più svantaggiati da inserire nel percorso dotale è risultato inutile a causa della velocissima scomparsa delle doti per la prelazione, sostanzialmente in blocco, da parte dei soggetti privati.

Risulta evidente che tali soggetti, più che gli obiettivi definiti dall'attore lombardo, hanno cercato di massimizzare la propria utilità, esattamente come evidenzia la teoria dell'agente principale. Dato che il pagamento era a conclusione di ogni pacchetto di politica attiva del lavoro erogato e quello dedicato alla fase d'incontro tra domanda e offerta di lavoro rappresentava il più difficile da realizzare, in quanto comporta anche dei rischi di insuccesso, nei fatti l'incontro non si è quasi mai realizzato, mentre si è creato un fenomeno esteso di *parking* degli utenti nella formazione professionale.

La dimostrazione di questo atteggiamento da parte dell'attore privato risulta palese nei comportamenti delle poche Agenzie private del lavoro (APL) che hanno partecipato alle politiche attive dedicate ai beneficiari degli ammortizzatori in deroga.

Infatti, dal monitoraggio dedicato alle 608 ApL iscritte all'albo ministeriale effettuato annualmente dall'ISFOL, si è estratto un campione di 366 agenzie, alle quali è stata somministrata una intervista sui servizi erogati (Isfol e ItaliaLavoro 2010). Per quanto riguarda la Lombardia, come si è detto precedentemente, risulta che solo una piccolissima parte delle Agenzie di selezione o somministrazione ha partecipato all'azione dotale (Tab. 11.6).

Tab. 11.6 – Agenzie che hanno partecipato all'erogazione della Dote lavoro ammortizzatori sociali in Lombardia .

Agenzie che hanno partecipato alla Dote lavoro ammortizzatori sociali	Percentuale
Si	10,0
No	90,0
Totale	100
	(149)

Fonte: Isfol e Italia Lavoro (2010)b Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009, www.isfol.it.

Dalle prime evidenze appare uno scenario in cui le ApL hanno operato nei settori tradizionalmente presidiati dai servizi pubblici per l'impiego (orientamento, accompagnamento e formazione), mentre si è manifestata una scarsissima presenza proprio nei servizi legati alla loro specializzazione come l'intermediazione (Tab. 11.7).

Tab. 11.7 – N. di servizi erogati dalle ApL per tipologia di servizio in Lombardia

Agenzie che hanno partecipato alla Dote lavoro ammortizzatori sociali	Percentuale
Orientamento	48,1
Formazione	35,0
Ricollocazione	15,8
Intermediazione	1,1
Totale	100
	(2.722)
N. APL	15

Fonte: Isfol e Italia Lavoro (2010)b Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009, www.isfol.it.

La prevalenza di servizi di orientamento e formazione erogati è un dato comune a tutte le ApL presenti in Italia, indipendentemente dai propri ordinari ambiti di attività, ma va ricondotta solo parzialmente alla natura stessa dell'Accordo tra Stato-Regioni (che prevedeva l'attivazione di misure di politica attiva da effettuarsi secondo una tempistica adattabile ai servizi modulari quali orientamento e formazione); infatti, anche in questo caso, è evidente l'opportunità da parte dell'attore privato, soprattutto nei confronti dei Cassa-integrati in deroga che hanno successivamente perso il lavoro.

In altre parole, le Agenzie private del lavoro erano state coinvolte nelle politiche attive proprio per migliorare le possibilità di collocamento e invece sono emerse criticità che in altri paesi hanno risolto ormai da decenni (vedi capitolo successivo).

Alla luce di queste considerazioni emergono chiaramente la perplessità di un sistema dove l'opportunità dell'attore privato (enti formativi o Apl) risulta evidente e dove paradossalmente non sono mancati i rinvii per quanto riguarda la fase di intermediazione all'operatore pubblico dei beneficiari più difficili da collocare (Ibidem; Regione Lombardia 2009a; Regione Lombardia 2009c).

In generale, l'attore privato ha realizzato solo formazione professionale ed orientamento, compiti sostanzialmente molto facili da realizzare, mentre ha ignorato, probabilmente perché non economicamente conveniente, l'azione stessa per la quale erano stati esplicitamente coinvolti (ovvero il collocamento) . Così ai beneficiari non restava che rivolgersi ai Centri per l'impiego pubblici, i quali senza risorse e servizi alle imprese non sono stati (e non lo sono tutt'ora) minimamente in grado di collocare.

Un altro indicatore che può risultare utile per comprendere se il comportamento degli operatori privati, nel loro insieme, sia stato coerente con le finalità della legge 22/2006, è quello di confrontare le caratteristiche socio-anagrafiche dei beneficiari con quelle di un potenziale gruppo di confronto basato su una equa distribuzione delle Doti in proporzione alla popolazione di riferimento (Irer 2010).

Tale gruppo di confronto, ricavato da una elaborazione del valutatore indipendente dai dati delle Forze lavoro Istat, è necessario per osservare lo scostamento tra i target effettivamente beneficiari delle Doti e i target potenzialmente beneficiari.

La tabella 11.8 riporta le distribuzioni percentuale di alcune variabili socio-anagrafiche (età, titolo di studio e genere) dei beneficiari della Dote formazione e dei beneficiari potenziali, i dati mostrano, come i soggetti "trattati" dallo strumento di politica attiva del lavoro sono più giovani di quelli potenziali, sono più spesso uomini e hanno soprattutto un titolo di studio in media più elevato.

Tab. 11.8 - Confronto tra beneficiari reali e potenziali: caratteristiche socio-anagrafiche Dote Formazione

	Dote Formazione (Bando 291)	
	Sistemi informativi	Gruppo di controllo (dati Istat)
Età (mediana)	21	25-29
Titolo di studio:		
obbligo scolastico	-	-
diploma professionale	-	-
diploma	64,3	76,5
laurea	35,7	23,5
Genere:		
donne	47,4	51,6
uomini	52,6	47,4
N.	7.400	228

Fonti: Irer (2010), Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010 Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07, Codice IRER 2008B076.

Analizzando la Dote Lavoro, la situazione è simile a quella descritta per la Dote Formazione per quanto riguarda età e titolo di studio: i beneficiari reali sono più giovani, in media, dei beneficiari potenziali e hanno un titolo di studio più elevato (Tab. 11.9).

Tab. 11.9 - Confronto tra beneficiari reali e potenziali: caratteristiche socio-anagrafiche Dote Lavoro

	Dote Lavoro– Bando 291		Dote Lavoro – Bando 334	
	Sistemi informativi	Gruppo di controllo (dati Istat)	Sistemi informativi	Gruppo di controllo (dati Istat)
Età (mediana):	34	35-39	31	30-34
Titolo di studio:				
obbligo scolastico	40,0	49,0	32,0	45,7
diploma professionale	7,0	12,8	10,0	13,1
diploma	32,0	29,1	37,8	33,4
laurea	21,0	9,1	20,2	7,5
Genere:				
donne	60,0	46,8	58,3	42,2
uomini	40,0	53,2	41,7	54,8
N	19.497	577	8.224	437

Fonti: Irer (2010), Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010 Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07 , Codice IRER 2008B076.

Un secondo aspetto da osservare per quanto riguarda la Dote Lavoro nel 2009 è lo *status* occupazionale, dove prevalgono i lavoratori disoccupati che in generale risultano un *target* sovra-rappresentato (Tab. 11.10).

Tab. 11.10 - Confronto tra beneficiari reali e potenziali: gruppi target Dote Lavoro

	Dote Lavoro – Bando 291		Dote Lavoro – Bando 334	
	Sistemi informativi	Gruppo di controllo (dati Istat)	Sistemi informativi	Gruppo di controllo (dati Istat)
Inoccupati (in cerca di prima occupazione)	13,7	13,0	17,3	30,7
Disoccupati (hanno perso il lavoro)	74,4	59,6	82,7	69,8
lavoratori iscritti alle liste di mobilità	2,2	4,7		
lavoratori sospesi dal lavoro in CIGS**	9,6	22,7		
N	19.497	577	8.224	437

**Si tenga presente che nei dati Istat non possiamo distinguere tra cassa ordinaria e straordinaria: per questa ragione la consistenza di questo gruppo target è da considerarsi sovrastimata.

Fonti: Irer (2010), Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010 Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07 , Codice IRER 2008B076.

In conclusione di questo confronto, sistematico per quanto i dati lo consentivano, tra beneficiari potenziali e beneficiari reali delle Doti, si può sicuramente dire che il

sistema non garantisce uguale accesso alle diverse categorie di beneficiari potenziali (Irer 2010).

Il principio alla base dell'azione dotale *first-come, first-served*, per cui la Dote viene assegnata dagli operatori ai soggetti che fanno richiesta per primi, fino all'esaurimento delle risorse, ha favorito i più giovani e soprattutto i più istruiti.

L'elevato titolo di studio potrebbe essere un fattore che spiega la migliore conoscenza delle opportunità offerte e una più adeguata capacità di coglierle (Regione Lombardia 2009a; Irer 2010).

Questo perché si tratta delle categorie più facilmente accessibili agli operatori, in quanto contattabili direttamente *on-line*. (Ibidem; Regione Lombardia 2009a; Regione Lombardia 2009c), realizzando una sorta di "scrematura". In altre parole, sfruttando la rete e i principali motori di ricerca del lavoro *on-line*, l'attore privato è riuscito a trovare in blocco dei potenziali candidati, tuttavia questi erano soprattutto giovani diplomati o laureati.

La ridotta capacità di coinvolgere i soggetti più lontani dal mercato del lavoro, che il valutatore indipendente definisce come "autoselezione degli individui", rappresenta un elemento di debolezza del sistema dotale. Questo particolare processo di *digital divide* dell'accesso alle politiche attive, è il frutto di un diverso livello di alfabetizzazione informatica, ma anche di un modello competitivo che non attribuisce agli operatori pubblici il compito di selezionare i beneficiari dell'azione dotale in modo parsimonioso, unica eccezione in Europa (European Commission 2009) e rimanda ad un tema che, anche a livello internazionale, emerge con frequenza nell'analisi dei sistemi che si basano sul finanziamento della domanda (in particolare attraverso l'uso del *voucher*), ovvero la ridotta capacità dei soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro di interagire e orientarsi nel mercato dei servizi (Colasanto e Lodigiani 2008).

Inoltre, le criticità evidenziate in questo capitolo pongono non poche perplessità sulla corretta interpretazione data dal legislatore lombardo al principio di sussidiarietà orizzontale definito dall'articolo 118, comma 4 della Costituzione.

Secondo tale approccio l'accreditamento costituirebbe strumento di attuazione della sussidiarietà orizzontale, in quanto "strumento di attuazione della parità" di

posizione tra operatori e, stando a tale opzione interpretativa, anche il secondo degli elementi caratterizzanti il sistema lombardo, la libera scelta dei lavoratori, costituirebbe espressione di quest'ultimo principio. Tuttavia, riprendendo le considerazioni fatte nel terzo capitolo, è lecito chiedersi se sia vero che il sistema lombardo costituisca espressione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Innanzitutto, perché il principio di sussidiarietà è considerato di non univoca definizione, in quanto di matrice prima culturale e solo successivamente giuridica. La posizione subordinata e servente, senza porsi il dubbio della capacità dei privati di svolgere pienamente un'attività di interesse generale, anche in sostituzione dell'intervento pubblico, richiama una interpretazione del principio di matrice liberale, che intende valorizzare al massimo grado l'obbligo dello Stato di astenersi dall'intervento quando gli individui possano più adeguatamente svolgere una determinata funzione (Marocco 2011).

Per indicare tale astensione del potere pubblico si parla di *componente negativa del principio di sussidiarietà orizzontale* a cui si contrappone una dimensione positiva, che afferma l'esistenza in capo allo stesso soggetto di un dovere di intervento laddove individui e forze sociali non siano in grado di soddisfare i propri bisogni⁹⁰ (Albanese 2002).

La legge lombarda è distante dalla dimensione positiva del principio di sussidiarietà, poiché in essa sono strutturalmente assenti momenti di cooperazione tra gli operatori pubblici e privati ed anzi si afferma un principio di concorrenza tra gli stessi, tutto rimettendosi allo spontaneo funzionamento del mercato (Marocco 2011).

In conclusione, la *componente negativa del principio di sussidiarietà orizzontale*, intesa come mero ridimensionamento dell'intervento pubblico, contrasta non solo con la norma costituzionale sulla sussidiarietà, ma potrebbe finire per relativizzare l'impegno costituzionale dello Stato nell'attuazione del principio di eguaglianza definito dall'art. 3 (Ibidem).

⁹⁰ Sempre dallo stesso punto di vista si può sostenere che la ripartizione della mano pubblica, ove si accompagni a forme di finanziamento dei soggetti che intervengono nel territorio, creerebbe un rapporto di dipendenza che verrebbe a porsi in contrasto con il carattere autonomo che la iniziativa di quei soggetti dovrebbero avere (Donati 2010).

In sintesi, dato che il modello competitivo premia i più veloci (e più bravi), che forse non avrebbero nemmeno bisogno di questi interventi, rischia di escludere quei soggetti che proprio l'applicazione del principio di sussidiarietà, all'interno di un criterio di efficienza ed efficacia, dovrebbe aiutare di più.

Capitolo 12. Modelli diversi di intermediazione

12.1 - Asimmetria informativa e valutazione in Lombardia

L'ultimo capito è dedicato ai fattori che possono spiegare perché nella fase di accreditamento dell'azione dotale 2009-2010, che definisce la relazione *principale-agente* in Lombardia, si sono verificate asimmetrie informative tra le due parti. In particolare, la questione centrale riguarda la divergenze negli obiettivi, il *moral hazard* e l'avversione al rischio nella fase di intermediazione da parte dell'attore privato.

In altre parole, si intende studiare il "disegno valutativo"⁹¹, con il quale si è cercato di assicurare che l'agente agisse nell'interesse del principale, all'interno di un modello di "quasi-mercato" basato sullo *shop around* dell'utente tra i differenti fornitori.

Riprendendo gli argomenti del nono capitolo, la valutazione assume un ruolo fondamentale nella fase finale dell'accREDITamento, perché deve: informare (consentire di verificare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in termini di risultati ottenuti rispetto dei costi e degli impegni di risorse); rendicontare (costituire la base per la valutazione degli effetti di una determinata azione); e soprattutto fornire gli strumenti per diffidare, sospendere e revocare l'operato dell'agente (mettere in condizione i decisori ai diversi livelli di responsabilità di predisporre le azioni più opportune per porre rimedio alle criticità evidenziate).

Nella pratica, nonostante una produzione molto ampia di monitoraggi e il "risalto" del legislatore lombardo al ruolo del valutatore indipendente, tale valutazione in termini di efficacia ed efficienza dell'azione dotale non è mai stata realizzata (Regione Lombardia 2009a; Irer 2010; Marocco 2011; Violini e Cerlini 2011; Leonardi et al. 2012).

Il Valutatore indipendente non è stato messo in condizione di realizzare l'analisi controfattuale per la mancanza dei dati, soprattutto per quanto riguarda il gruppo di controllo (Irer 2010). Si è pensato al metodo delle *differenza fra le differenze*,

⁹¹ Col termine "disegno della valutazione" si intende il progetto valutativo, l'insieme delle procedure e delle tecniche utilizzate per raccogliere le informazioni necessarie a produrre il giudizio valutativo (Regione Lombardia 2009a).

confrontando le comunicazioni obbligatorie con quelle di una regione terza⁹², oppure il metodo del *propensity score matching* tra beneficiari della Dote Lavoro e disoccupati *disponibili al lavoro* che non hanno beneficiato dello strumento. Tuttavia, quando si è trattato di affrontato concretamente il problema, sono emerse una serie di criticità, quali (Regione Lombardia 2009a; Irer 2010):

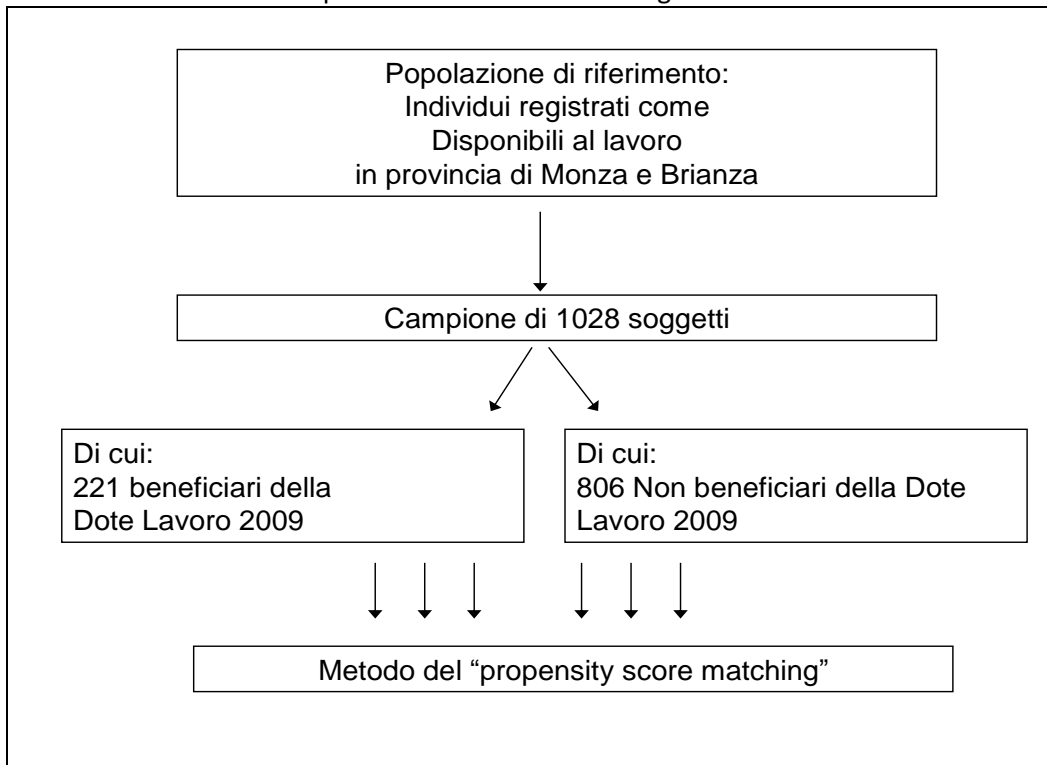
- difficoltà nel *matching* tra le diverse fonti (i nomi delle variabili non erano stati armonizzati) e mancanza di un *codebook*;
- errori di codifica delle variabili;
- dati poco accessibili e quando accessibili da “ripulire”;
- quando ripuliti complicati da elaborare nei tempi utili per presentare il lavoro.

In generale, tali criticità derivano dal fatto che l’interfaccia di consultazione del *database* non era stata progettata per la fruizione di soggetti esterni, quali gli studiosi coinvolti nella valutazione e monitoraggio (Leonardi *et al.* 2012).

Al momento, l’unica valutazione d’impatto realizzata sulla Dote lavoro è quella realizzata da Giubileo e Parma (2012), ma fa riferimento solo alla provincia di Monza e Brianza. Nell’analisi in questione sono stati confrontati gli esiti occupazionali tra i beneficiari della Dote Lavoro e i disponibili al lavoro che nel 2009 hanno dichiarato di essere alla ricerca attiva di un lavoro (Riquadro 12.1).

⁹² Col termine “regione terza”, si intende una Regione dove non fosse stata realizzata una medesima politica attiva del lavoro.

Riquadro 12.1 - Sintesi del disegno di ricerca



Fonte: Parma A. e Giubileo F., (2012), *Alcune considerazioni sui servizi al lavoro in Lombardia. Prime valutazioni sulla Dote lavoro 2009*, Espanet-Italia Conference, Roma 21 settembre. Il documento è disponibile al sito: www.espanet-italia.net (aggiornato a settembre 2012).

I risultati del *propensity score matching*, tramite l'analisi dell' *Average treatment effect on the treated* (o ATT), che stima l'effetto del trattamento sui trattati (dal quale per evidenziare un eventuale effetto positivo delle Doti Lavoro, è necessario che il valore dell'*outcome* sia superiore per il gruppo di controlli)⁹³, non evidenzia significative differenze statistiche nelle *chance* occupazionali (Tab. 12.1).

Tab. 12.1 - Stima effetto medio dei trattati (ATT).

	Trattati	Gruppo di Controllo	Differenze	S.E.	T-stat
<i>Unmatched</i>	1,508197	1,417112	0,091084	0,042177	2,16
<i>ATT</i>	1,508197	1,432608	0,075588	0,043604	1,73

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato, 2012, Università Bicocca, Milano.

In altre parole, non è possibile affermare che l'aver partecipato alla Dote Lavoro nel 2009 migliori le *chance* occupazionali rispetto ai Disponibili al lavoro che nel 2010 hanno cercato attivamente un lavoro.

⁹³ Per eventuali approfondimenti sulla ricerca si rimanda in Appendice.

Tornando al contesto regionale, accanto all'analisi contro-fattuale, con il d.d.u.o. n. 9026/2007, si è approvato la costruzione di un *rating* degli operatori, volto a rendere trasparente il modello di accreditamento (Violini e Cerlini 2011).

Peccato che tale strumento è giunto al decisore politico con estremo ritardo, ma soprattutto gli indicatori utilizzati nell'analisi non sono stati definiti prima di realizzare l'azione dotale (Irer 2010; Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali 2012).

In altre parole, il modello di *rating* realizzato, nell'esperienza dell'azione dotale 2009-2010, rappresenta un ottimo lavoro accademico (vedi Riquadro 12.2), ma inutile come meccanismo di regolazione dalle politiche attive del lavoro (come avviene nel Regno Unito o nei Paesi Bassi), perché non adeguatamente definito nella fase di programmazione⁹⁴ (Irer 2010; Violini e Cerlini 2011). Infatti, per realizzare uno strumento di valutazione coerente con il processo di accreditamento (Fig.10.1) è necessario definire i parametri, gli indicatori e le tecniche prima che lo strumento di politica attiva venga assegnato, in modo che sia chiaro a quali risultati la politica intende raggiungere, così come i relativi premi o sanzioni.

Riquadro 12.2 - I modelli utilizzati per il ranking degli operatori.

Per stimare la *performance* degli operatori sono stati utilizzati dei *modelli lineari ad effetti casuali (random effect model)* per ogni servizio erogato. Questi modelli hanno la caratteristica di consentire la stima della *performance* specifica di ogni operatore, "risparmiando gradi di libertà", ovvero utilizzando un numero ridotto di osservazioni, al costo di poche ipotesi semplificatrici.

Il modello considera l'erogazione della Dote come una funzione mediante la quale degli *input* (livello di competenze degli individui precedente al percorso di Dote, caratterizzate da un *background* familiare e caratteristiche individuali proprie) vengono "trasformati" in *output* (individui con il valore aggiunto della dote in grado di partecipare attivamente al mercato del lavoro).

Tramite l'analisi della frontiera di efficienza (DEA) è possibile misurare l'efficienza con cui le istituzioni preposte (enti erogatori delle Dote) trasformano gli *input* in *output*. Tale efficienza viene raggiunta quando, per ogni dato livello di *output*, vengono utilizzate quantità minime di *input*.

La metodologia dal valutatore indipendente si fonda su modelli multilivello (in quanto le analisi di regressione stimano una *performance* media e non sono in grado di esplorare le variazioni negli *outcome* all'interno dello stesso ente), conosciuti anche come *modelli lineari gerarchici*. Questo approccio stima l'equazione di regressione per ciascun ente utilizzando dati a livello individuale. I modelli sono confrontati in termini di intercette e inclinazioni, e possono condurre a conclusioni relativamente all'efficienza degli enti.

⁹⁴ Eventuali sanzioni o premi sarebbero state oggetti di ricorsi civili, più che giustificati, da parte degli operatori penalizzati.

L'aspetto più interessante dell'analisi multilivello è che riconosce l'esistenza di variazioni dentro (*within*) e tra (*between*) gli enti, separando quindi l'effetto ente dall'effetto individuale nella funzione di produzione di "Doti".

L'analisi DEA (*Data Envelopment Analysis*), è un metodo di programmazione lineare generalmente utilizzato per valutare l'efficienza produttiva di unità di produzione come le scuole (usando dati a livello di istituto). Un punto di forza significativo della DEA, rispetto a metodi parametrici basati su analisi di regressione, è costituito dalla possibilità di considerare congiuntamente *output* multipli, come ad esempio *test* su argomenti diversi (per esempio, matematica, italiano, scienze).

Per quanto riguarda l'azione dotale, l'obiettivo è stato quello di valutare l'efficienza degli enti erogatori. Identifichiamo come variabile di *input* una combinazione lineare delle caratteristiche individuali dei trattati da ogni singolo ente (come età media, titolo di studio medio, etc.), in quanto essa fornisce una misura della qualità media del trattato da ciascun ente. Come variabile di *output*, conseguente all'attività del ente, viene considerata la proporzione di trattati che ha trovato un lavoro a 90 o 180 giorni dalla conclusione della Dote.

In tutti i modelli, la variabile dipendente è la condizione occupazionale dopo il percorso nel sistema delle Doti (dato che rappresenta l'obiettivo fondamentale stando alla programmazione regionale), codificata come una *dummy* dicotomica, con valore 1 se gli individui dopo il percorso-dote erano occupati in almeno uno dei due momenti nel tempo in cui è stata rilevata la loro condizione (dopo 90 e 180 giorni) e valore 0 se in nessuno di questi due momenti l'individuo era occupato.

La variabile indipendente è, ovviamente, l'operatore che ha erogato i servizi di cui l'individuo si è avvalso. I modelli comprendono anche una serie di covariate, che interessano solo indirettamente, per controllare le eventuali differenze tra gli individui trattati dai diversi operatori (genere, titolo di studio, nazionalità, durata del percorso, ecc...) Inoltre, si controlla anche per le caratteristiche dell'operatore, aggiungendo delle covariate riferite all'operatore (forma giuridica; dimensioni; fatturato; ecc...).

Dalla media dei punteggi riportati nei modelli si ricava un punteggio per ciascun operatore, il quale viene normalizzato su una scala che va da 0 a 10 e da cui viene prodotto il *ranking* che è il risultato dell'esercizio valutativo.

Sintesi del seguente testo: Leonardi *et al.* (2012), *La valutazione dell'efficacia del sistema delle doti della Regione Lombardia: modelli statistici e criticità nella progettazione*, Rivista Italiana di Valutazione.

Tuttavia, anche in assenza di una vera e propria valutazione, la costruzione di scenari probabilistici di breve e medio periodo ottenuti tramite un metodo classico come l'analisi Delphi (che si basa sull'interrogazione ripetuta di un gruppo di esperti che rispondono individualmente, ignorando l'identità degli altri partecipanti e leggendone le risposte solo come sintesi curata dal valutatore), realizzata per il progetto *Labor Lab*, precedente alla realizzazione dell'azione dotale, aveva evidenziato già tutta una serie di criticità (Riquadro 12.3). Purtroppo, in questa tesi non è dato sapere perché queste informazioni non sono state prese in considerazione nella fase di definizione dell'azione dotale 2009 – 2010.

Riquadro 12.3 – Elenco delle criticità presenti nella sperimentazione *Labor Lab* e nell'azione dotale 2009-2010.

Tema della criticità:

1. “*Target minimi*” per l’accesso alle doti troppo ampi.
2. Rigidità delle procedure di variazione del PIP. In altri termini, il sistema non prevede ripensamenti rispetto al percorso scelto.
3. Lo strumento nella fase di attuazione trascura i soggetti più deboli.
4. Assenza di una “rete” degli operatori, per la realizzazione degli strumenti
5. Limitato coinvolgimento delle imprese e non chiara corrispondenza dell’offerta formativa ai bisogni del sistema produttivo.
6. Assenza di un disegno di valutazione condiviso prima della erogazione delle Doti.
7. Agenzie formative accreditate, che non sono in grado di erogare servizi di inserimento. Di fatto continuare sostanzialmente ad erogare servizi di formazione, in modo analogo a quanto avveniva prima della legge 22/2006.
8. La rigidità della “quota oraria”, favorisce gli enti che lavorano su competenze trasversali e di base, a discapito di una formazione più qualificante
9. Una distorsione sistematica che vedrebbe gli operatori pubblici occuparsi dei casi più complessi e dei soggetti più difficili da collocare/ricollocare spesso non beneficiari, mentre gli operatori privati con esperienze pregresse di inserimento lavorativo (agenzie di lavoro temporaneo) sarebbero sostanzialmente attive con gli utenti maggiormente qualificati beneficiari.
10. *Re-invio* del beneficiari all’attore pubblico nella fase di collocamento.

12.2 - Il modello di eccellenza in Europa: il programma IRO in Olanda

Negli ultimi anni i Paesi Bassi hanno fatto fronte a numerosi cambiamenti per ciò che concerne la gestione e il controllo degli enti pubblici che sono coincisi con l'ascesa del cosiddetto *New Public Management* (NPM) e la “decentralizzazione” della gestione amministrativa.

Analogamente a quanto avviene in Lombardia, anche in questo caso si tratta di un modello di “quasi-mercato”, dove il coinvolgimento di operatori privati nella gestione dei servizi all’impiego, ed in particolare in quelli di reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati, è ormai da diversi anni pratica d’implementazione.

In realtà, la riforma olandese della gestione e fornitura dei servizi pubblici all’impiego (SPI) si è realizzata in diverse fasi. Nel 1991 cade il monopolio pubblico al sistema per l’impiego, permettendo alle agenzie private di fornire servizi per l’occupazione (Dercksen e De Koning 1995). Successivamente, nel 1998, il progetto

nazionale che va sotto il nome di *Reintegratie*, coinvolge il settore privato ad intervenire in ambiti, che fino a poco tempo prima erano esclusivi dell'attore pubblici, non ultimo il settore delle reintegrazione (Dercksen e De Koning 2004).

Tuttavia, dopo i primi programmi di reintegrazione, ci si rende conto che le strutture pubbliche, in piena fase di ristrutturazione e di cambiamento, non sarebbero mai riuscite ad intervenire in modo decisivo nel reintegro della forza lavoro disoccupata, all'interno di una ottica di *welfare to work* (Ibidem).

Ecco che dal 2002, anno di entrata in vigore del *Work and Incombe Implementation Act* (legge sulla struttura di implementazione per il lavoro e il reddito, conosciuta con l'acronimo *SUWI*) si è stabilito che i programmi di reintegrazione (educazione, formazione e lavoro) fossero affidati, in via esclusiva, a fornitori privati individuati tramite procedure di evidenza pubblica (Hoogtanders 2006).

La riforma ha previsto la chiusura dei Servizi Pubblici dell'Impiego, sostituiti dall'*Ente per l'implementazione dell'assicurazione dei lavoratori* (UWV o UWV-Werkbedrijf), che gestisce il rapporto tra le autorità locali e le agenzie di erogazione dei sussidi (SCP 2010). In realtà, prima della loro fusione, gli enti UWV erano affiancati da organizzazioni pubbliche definite *Centra voor Werk en Inkomen* (De Koning 2009)⁹⁵.

Inoltre, dalla scissione dei vecchi centri di collocamento ministeriali, oltre ai CWI nel 2002 sono nate delle società a gestione mista pubblica e privata per il re-inserimento dei disoccupati di lungo periodo, i *Kliq*, strutture analoghe alle *PSA* tedesche e anche in questo caso fin ora non hanno dato buoni risultati (ItaliaLavoro 2010).

A ciò si aggiunge, l'aspetto di maggiore interesse del modello olandese, l'organismo pubblico non può erogare direttamente i servizi di ricollocamento, ma è tenuto ad acquistarli sul mercato privato. In altri termini, il *SUWI* impone cioè l'obbligo per UWV di esternalizzare a favore di fornitori privati la fetta maggiore dei progetti finalizzati alla

⁹⁵ In tal senso, gli UWV si occupavano della raccolta dei contributi sociali, della valutazione delle domande per le indennità, l'eventuale erogazione delle relative prestazioni e soprattutto dovevano procurarsi l'80% dei servizi dedicati al reinserimento occupazionale, acquistandoli dalle strutture deputate, in veste di fornitori pressoché esclusivi degli stessi (Marocco 2011). Mentre, i CWI o anche *Organizzazioni per il lavoro e il reddito*, che contava i circa 5000 addetti, si occupavano di registrare gli utenti, dare informazioni sulle offerte di lavoro disponibili e attraverso una rete nazionale di Centri e il coinvolgimento delle agenzie private, di migliorare la fase di intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro (De Koning 2009).

attivazione ed al reingresso al lavoro dei disoccupati (Italia Lavoro 2005; Marocco 2011).

Tale “monopolio” dei privati nell’erogazione dei servizi, secondo i promotori della riforma, è finalizzata a realizzare un risparmio sulla spesa sociale (mettendo a frutto la maggiore efficienza degli operatori privati) e favorire una maggiore competizione delle società private in grado di stimolare il miglioramento della qualità dei servizi offerti (Hoogtanders 2006). Tuttavia, a differenza della Lombardia, la natura della relazione tra servizi pubblici e privati nei Paesi Bassi risulta più incline alla collaborazione mostrando un chiaro incremento della complementarità e della divisione di ruoli, competenze e funzioni (Italia Lavoro 2005).

Inoltre, dal 2001, Governo ed associazione nazionale rappresentativa delle Municipalità (VNG) stipulato annualmente un accordo per il raggiungimento di un *benchmark* predeterminato sui risultati in materia di reintegrazione: i comuni che raggiungono o superano tale valore ricevono maggiori finanziamenti dal governo centrale, per le future attività di ricollocamento (Ibidem).

In realtà, le riforme operative non hanno seguito un progetto definito fin dall'inizio, mostrando invece un corso erratico e cambiando più volte direzione. Infatti, proprio dai primi studi sull’applicazione della Legge SUWI, si è iniziato ad osservare i cosiddetti “costi d’agenzia” e così nel 2006 l’obbligo di “esternalizzare” le attività di ricollocamento è decaduto, gli UWV possono non avvalersi dei servizi delle agenzie private per ciò che concerne i clienti la cui immissione nel mercato del lavoro viene considerata relativamente facile (SCP 2010).

Per definire quali sono le collocazioni facili, i servizi pubblici realizzano una attività di *profiling*, chiamata *chance-meter*⁹⁶ che si basa sull’assegnazione al disoccupato di un punteggio; più questo è alto, maggiori sono le politiche da adottare per la sua reintegrazione occupazionale. Nello specifico, nel corso della prima intervista presso gli sportelli dell’UWV-Werkbedrijf, la persona viene inserita in uno dei quattro profili che misurano la sua distanza dal mercato del lavoro e vengono definiti i necessari

⁹⁶ L’orientatore utilizza un modello diagnostico, denominato *Anker-model* (ANalyse van Kansen En Risico's), sviluppato dall’UWV per valutare le opportunità e i rischi del singolo. Tale modello comprende dei *test* statistici relativi alla conformità, alle possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro e alla durata di indennità, integrati, se necessario, da altre motivazioni o prove di competenza.

strumenti di ricollocazione. Tale processo tiene, inoltre, conto delle prospettive reali offerte dallo scenario occupazionale e delle condizioni mentali, fisiche ed economiche del candidato: ad esempio, coloro che sono capaci autonomamente di individuare un impiego con il minimo supporto, sono inseriti nel *flusso 1*, mentre i soggetti incapaci di trovare uno sbocco professionale, sono collocati nel *flusso 4*⁹⁷; quelli che si trovano nei *flussi 2 e 3* hanno bisogno di una “trajectories” (traiettoria) un periodo nel quale vengono erogati tutti o alcuni dei seguenti servizi (presa in carico, colloquio e redazione del piano di reinserimento, fase diagnostica, rafforzamento della capacità lavorativa, collocamento e supporto nella fase di *follow-up*) (ItaliaLavoro 2010).

Ai soggetti del *flusso 4* è offerta la possibilità di usufruire di pacchetti personalizzati di reinserimento. L’utente può optare per un pacchetto individuale, in base al quale egli sceglie autonomamente il fornitore di servizi di reintegrazione (legato a UWV da un accordo nel quale si stabilisce il *budget*). Questo dispositivo è chiamato *Individual Re-integration Contract* o *Contratto Individuale di Re-integrazione* (IRO) e si compone di quattro fasi: orientamento personale, orientamento verso l’esterno, ricerca del lavoro e *job coaching* (De Koning 2009).

Dalla descrizione fatta del programma IRO, emerge subito una differenza sostanziale con la Dote Lavoro, ovvero che in questo caso è quasi impossibile per l’attore privato fare *cherry picking* degli utenti, perché solo quelli che appartengono alle fasce più deboli possono, o meglio devono, parteciparvi. Infatti, proprio come nei classici programmi di *welfare to work*, il *Contratto Individuale di Re-integrazione* è un diritto/dovere per tutti coloro che ricevono i sussidi, in quanto il principio alla base dello strumento è “il lavoro prima di tutto”, ottenuto anche stressando le obbligazioni individuali alla autosufficienza economica e applicando delle sanzioni in caso di violazioni dei suddetti obblighi (Hoogtanders e Sol 2005).

In altre parole, in Olanda, la distorsione sistemica tra attore pubblico e privato osservato nel contesto lombardo è rovesciata, in questo caso è l’attore pubblico ad occuparsi degli utenti più qualificati.

⁹⁷ Attualmente i gruppi obiettivo di riferimento per questa fascia sono: i disoccupati con problemi sociali ed economici, gli ultracinquantenni e i beneficiari di sussidi di disabilità.

A ciò si aggiunge, che proprio dai primi “fallimentari” tentativi di privatizzazione dei servizi pubblici per l’impiego, il modello olandese ha modificato il proprio sistema di pagamento, in modo da ridurre i fenomeni di *parking*, ovvero il parcheggio dei disoccupati in formazione professionale, senza realizzare la fase di collocamento (Hatwhich et al 2008). Infatti, tutti i servizi a eccezione del collocamento sono finanziati sul rimborso dei costi e non sull’esito del lavoro. Il servizio di collocamento (il più importante anche in termini economici), al contrario, dipende completamente dai risultati (*no cure - no pay*); cioè il fornitore privato riceve il pagamento solo se la persona è stata occupata in un posto di lavoro con una durata di almeno sei mesi; possono poi esserci dei *bonus* aggiuntivi per la rapidità col quale sono effettuate le collocazioni e se il salario del nuovo posto di lavoro riduce il ricorso a indennità e sussidi (De Koning 2009).

Inoltre, per quanto riguarda le gare d’appalto proposte dal UWV, chiamate “percorsi di ricollocamento”, le agenzie possono parteciparvi solo se propongono percorsi completi, anche se è consentito sub-appaltare parti del tragitto ad altre agenzie. In generale, per abbattere i costi relative all’assegnazione dei percorsi di reintegrazione, i bandi sono strutturati in due fasi (ItaliaLavoro 2005; De Koning 2009):

- nella prima fase le agenzie devono scegliere un *target group* specifico, in base alle proprie esperienze e capacità e devono anche definire il “percorso” che, a differenza di quanto è avvenuto nel piano individuale personalizzato all’interno dell’azione dotale, non prevede uno *standard* a cui attenersi per ciò che riguarda le procedure con cui accompagnare l’utente ad una occupazione, tutto ciò che è regolato è una descrizione minima del piano di reintegrazione, ma nulla di più;
- al contrario, nella seconda fase che definisce la formula del contratto a cui le agenzie devono attenersi per presentare i propri progetti è 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.

In altre parole, l’interpretazione che si può dare del modello olandese è quella di garantire un livello alto di “personalizzazione” del percorso, dove non si è interessati

ad un rigida erogazione oraria dei servizi. Infatti il fornitore o agente delegato è autonomo nella gestione del “percorso”, ma deve ottenere i risultati concordati con UWV. In questo modo partecipano all’assegnazione del progetto di ricollocazione solo le agenzie che possiedono tutti i criteri richiesti e contemporaneamente rende più trasparente il processo di controllo (Bredgaard e Larsen 2008).

Allo scopo di disincentivare l’attività di *gaming*, un’ultima *tranche* di pagamento riguarda i servizi *post- placement* (più l’utente rimane nel mercato, più soldi prende l’agente delegato). Anche la Dote Lavoro 2009 prevedeva un premio per l’inserimento occupazionale, ma la rigidità del percorso ha creato delle discrasie in grado di mettere a rischio il raggiungimento dell’obiettivo di inserimento o reinserimento lavorativo. Infatti, non potendo anticipatamente chiudere il percorso dotale, se l’utente avesse trovato lavoro (scopo dell’azione) prima della conclusione di tale percorso, l’ente avrebbe subito un danno economico e questo “disincentiva” ancora di più la già ridotta capacità di fare intermediazione.

A ciò si aggiunge, che comportamenti opportunistici come il *gaming* difficilmente possono essere scongiurati con leggi molto approssimative come ad esempio la *responsabilità amministrativa delle persone giuridiche* (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 in attuazione della delega conferita con la legge 29 settembre 2000 n. 300)⁹⁸, perché in presenza di un reciproco interesse tra ente, beneficiario e domanda di lavoro diventa praticamente impossibile dimostrare l’illecito.

In realtà, *cherry picking*, *parking*, *gaming* sono fenomeni circoscritti in Olanda, anche perché gli stessi fornitori di servizi sono consapevoli di eventuali comportamenti opportunistici all’interno di una relazione principale – agente, per questo l’agenzie private si sono organizzate in un’associazione di categoria, denominata *Borea* (dal

⁹⁸ Il decreto istituisce nel nostro Paese la responsabilità amministrativa a carico di società, enti e associazioni anche prive di personalità giuridica: la responsabilità è imputabile all’ente, nel caso in cui sia stato realizzato o tentato nel suo interesse o vantaggio un reato ad opera di un soggetto apicale, ovvero di un suo sottoposto, o anche quando l’autore del reato non sia stato identificato o non sia imputabile. La attuazione di tale atto normativo è strumento per il legislatore regionale per ulteriore garanzia della migliore organizzazione e trasparenza dell’operato degli enti accreditati definendone principi etici di comportamento, la cui comunicazione e condivisione diventa il vero scopo dell’introduzione del codice etico- comportamentale (Violini e Cerlino 2011).

2007 *Boaborea*), la quale stabilisce con il governo nazionale il profilo e i parametri dei contratti, oltre che farsi garante della qualità dell'offerta.

Tale associazione ha sviluppato un proprio "marchio di qualità" (*keurmerk*) per le società affiliate. Il parametro di qualità, elaborato nel 2002, è composto da diversi indicatori di *performance* relativi all'efficienza e alla rapidità nell'organizzazione dei servizi, alle competenze del personale, alla soddisfazione del cliente e soprattutto ai risultati in termini di esiti occupazionali (ItaliaLavoro 2010).

I risultati sono oggetto di revisione indipendente per ogni società due volte l'anno. Nel caso in cui una società non soddisfi uno degli indicatori, dopo il primo richiamo, deve provvedere il prima possibile ad elaborare di 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.

L'associazione *Boaborea* è un chiaro esempio di come attore pubblico e agenzie private non soltanto coesistono in termini di dialogo reciproco, ma di fatto cooperano e si impegnano reciprocamente nell'ottica di una *partnership* di natura pubblico-privata che sia vantaggiosa per entrambi.

Il reciproco interesse da parte di tutti gli attori coinvolti nel ridurre i *costi d'agenzia* è dimostrato anche dal ruolo della *Stichting Transparantie*, una fondazione, nata nel 2005, sulla base di un patto stipulato tra l'UWV, l'associazione nazionale delle municipalità (VNG), l'organizzazione dei fornitori di servizi di reinserimento (*Boaborea*), le parti sociali, il Consiglio Nazionale degli Utenti (LCR) e il Consiglio per il Lavoro e il Reddito (RWI), al fine di rendere le condizioni di lavoro e il reinserimento nel mercato più trasparente sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta (*Ibidem*).

Mentre una seconda fondazione il *Blik op Werk*, creata nel 2006 dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, dai fornitori di servizi, dalle municipalità e dall'UWV, svolge il compito di valutatore indipendente. Infatti, la fondazione è un istituto per la qualità che fornisce alle parti contraenti e agli utenti informazioni relative alle *performance* dei fornitori di servizi attivi sul mercato

attraverso un ampio ventaglio di indicatori di risultato, che devono rispondere a dei *benchmark* stabiliti all'inizio di ogni anno, basati sull'andamento del mercato del lavoro nell'anno precedente e sulle specifiche circostanze nazionali e locali.

Gli strumenti più importanti usati sono il marchio di qualità *Blik op Werk* per i fornitori di servizi e la licenza per il *Work Ability Index* (indice per la capacità lavorativa, uno strumento per la valutazione della capacità di lavoro).

In tal senso, la fondazione *Blik op Werk* utilizza indicatori di *performance* nel concedere il suo marchio di qualità ai fornitori dei servizi di reinserimento. Per la gestione e la misurazione delle *performance* vengono utilizzati una serie di indicatori chiave, quali (De Koning 2009; ItaliaLavoro 2010):

- 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 entro/successivamente alla maturazione del diritto all'indennità);
- il tasso di controllo (sulla base del tasso di prevenzione e di flusso in uscita);
- il tasso di trasparenza (numero di posti vacanti e curricula disponibili sul portale dei servizi per l'impiego www.werk.nl);
- la copertura dei posti vacanti (percentuale delle offerte di lavoro per le quali sono state presentate le candidature);
- tasso di fornitura dei servizi di reinserimento (numero di clienti ai quali sono stati forniti servizi di reinserimento);
- tasso di *drop out* (percentuale di persone che non hanno alcun piano di reintegro e che tornano a iscriversi).

La batteria di indicatori è utilizzata come *benchmark* tra i diversi uffici locali per valutare le differenti *performance* e utilizzando analisi econometriche viene calcolata l'influenza dei diversi fattori esogeni sulle prestazioni locali, dando luogo a un *ranking* che può essere collegato agli sforzi compiuti, alla buona gestione e alle modalità del servizio adottate da parte di tutti gli attori coinvolti.

La diffusione del documento, nel quale sono contenute le informazioni relative alle attività e alle performance realizzate, avviene attraverso la pubblicazione on-line sul portale dell'UWV (jaarverslag.uwv.nl).⁹⁹

In media, dai monitoraggi e valutazioni realizzate nel 2005, il 50% degli utenti che hanno preso parte ai programmi di ricollocazione sono rientrati nel mercato del lavoro, in generale il sistema è in grado di offrire circa 95.000 posti di lavoro (ItaliaLavoro 2005). I risultati si possono dire interessanti, grazie anche alla situazione ancora favorevole del mercato del lavoro nel periodo di riferimento, mentre da uno studio effettuato nel 2008 il *Contratto Individuale di Re-integrazione* risulta essere lo strumento prevalente per il reinserimento nel mercato del lavoro (nel 2007, sei su dieci pacchetti avviati sono stati di tipo IRO), nonostante risultano più costosi rispetto ai servizi tradizionali, sono comunque più utilizzati perché ottengono risultati più efficaci ai fini del reinserimento al lavoro (Schrijvershof *et al.* 2008).

L'attenzione alla fase di valutazione, evidenzia la principale differenza con il caso lombardo, ovvero la capacità da parte dei *policy maker* olandesi di recepire le criticità evidenziate nelle valutazioni e modificare in meglio le politiche attive del lavoro e il rapporto pubblico – privato (Commissione Europea 2009).

Il modello olandese è un sistema complesso, tuttavia permette di ridurre al minimo il rischio di opportunismo dell'attore privato. Infatti, nonostante si tratti di un *mercato* stimato in un miliardo di euro¹⁰⁰, questo non appare aver stimolato l'interesse commerciale del settore del lavoro a somministrazione in Olanda (Emanuele e Marocco 2006). Infatti, risulta che solo poche agenzie hanno previsto una divisione dedicata alla erogazione di tali servizi, mentre la maggioranza delle società di reintegrazione (circa 500-600) si sono, invece, sviluppate da organizzazioni sanitarie o previdenziali (Ibidem). Sicché il *core business* rimane per queste agenzie il lavoro

⁹⁹ All'analisi delle performance, ogni anno, vengono pubblicati nella *Keuzegids* (Guida alla scelta) i pareri personali dei clienti e dei committenti pubblici in merito alla qualità dei fornitori dei servizi di reinserimento e anche i risultati relativi al reinserimento da parte di ciascuna organizzazione "contrattualizzata" dall'UWV.

¹⁰⁰ Un contratto IRO può durare fino a due anni e avere un costo massimo di 4.000 (solo per le politiche attive del lavoro), ad eccezione degli utenti che presentano maggiori difficoltà, dove il prezzo può arrivare fino a 7.500 euro. Il volume totale dei servizi di ricollocazione è valutato intorno ai 770 milione euro, più i costi di gestione e monitoraggio, per un numero complessivo di 160.000 utenti.

temporaneo, a partire del quale, poi, si è sviluppato un secondo *business* e vale a dire la reintegrazione (Ibidem).

L'insieme delle valutazioni e dei "marchi di qualità" rappresentano forse la differenza più rilevante con la Dote Lavoro. Intatti, la teoria dell'agente-principale non è mai stato oggetto di approfondimento nei monitoraggi dell'azione dotale e cosa ancora più grave, riprendendo le considerazioni di Susan Shapiro (2005), il tema (accreditamento nelle politiche attive, opportunismo dei privati e la teoria di riferimento) è quasi sconosciuta anche nel campo accademico.

11.3 - Il modello Lombardo: eccellenza o da rivedere ?

In questo ultimo paragrafo, si intende costruire una classificazione o meglio dei modelli "idealtipici" di delega all'attore privato, in modo da poter evidenziare le caratteristiche del modello di sussidiarietà orizzontale realizzato in Lombardia, comparandolo con quello di altri paesi (Riquadro 12.3).

Riquadro 12.3 – Modello nella fase di intermediazione e criticità dei vari modelli

Modello nella fase di intermediazione	Contesto	Criticità
1. Competitivo	Lombardia	Valutazione non utilizzata, opportunismo dei privati molto elevato e bassa attività di intermediazione.
2. Monopolio dei privati	Olanda	Rischio di oligopolio dei fornitori privati
3. Complementarietà	Germania	Scrematura dei soggetti beneficiari dei voucher. Vengono scelti i meno "svantaggiati" tra i soggetti rinviati all'attore privato.
	Francia	Ancora in fase di sviluppo.
	Regno Unito	Modello di eccellenza nella valutazione, ma i beneficiari finiscono quasi esclusivamente in <i>bad jobs</i> .
	Svezia	Rapporto minimo con l'attore privato date le caratteristiche territoriali.

Fonte: Nostre elaborazioni.

Il modello Lombardo del "quasi-mercato" rappresenta una vera eccezione tra i paesi oggetto di analisi, l'unico ad avere un modello competitivo tra attore pubblico e privato nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego. Infatti, nonostante in Olanda, il modello di accreditamento si basi su una forma di *outplacement* dei servizi di

reinserimento occupazionale totalmente a favore dell'attore privato, questo non toglie la forte cooperazione con l'attore pubblico per raggiungere i risultati prefissati.

In realtà, è lo stesso concetto di "libertà di scelta" dell'utente, che rappresenta un "paradigma teorico di riferimento" che non trova origine negli altri paesi, i quali proprio per il rischio di non incorrere in comportamenti opportunistici da parte dell'attore privato, attribuiscono un ruolo centrale all'attore pubblico..

Sempre nel riquadro 12.3, all'interno de *Programme Approach*, regimi di *welfare* completamente diversi come Regno Unito, Svezia e Germania possono essere collocati nello stesso gruppo per il loro modello complementare fra pubblico e privati nella organizzazione dei SPI, nel quale il pubblico coordina/controllo e il privato esegue (Cicciomessere e Sorcioni 2007).

Per quanto riguarda le criticità, escludendo la Francia che sull'argomento è in piena "evoluzione" e la Svezia dove il ruolo del privato è assolutamente marginale a causa del contesto territoriale, dei modelli analizzati quello lombardo presenta le problematiche più rilevanti. Infatti, emerge uno scarso utilizzo dell'indicazioni fornite dai monitoraggi, l'impossibilità di creare una effettiva valutazione e un *rating* degli operatori, una autoselezione dei candidati a favore di quelli con istruzione più alta e un elevato fenomeno di "parcheggio" nella formazione professionale dei beneficiari. Tutta una serie di fattori, che segnalano un sostanziale basso interesse verso i temi sollevati dalla teoria dell'agente principale (Riquadro 12.4).

Riquadro 11.4 - Capacità di ridurre i costi d'agenzia in Germania, Olanda, Regno Unito e Lombardia				
Lombardia	Germania	Regno Unito	Olanda	Paese
Si	No	Si	Si	Mercato competitivo tra i privati

NO	SI	SI	SI	Riduzione asimmetria informativa
NO	SI	SI	SI	Presenza di giusti incentivi per il collocamento
NO	NO	SI	SI	Disincentivo cherry picking
NO	SI	SI	SI	Disincentivo parking
NO	NO	NO	SI	Disincentivo gaming

Fonte: Nostre elaborazioni.

Nel sistema tedesco, il *creaming*, considerato dai sostenitori dell'attore pubblico come una conseguenza negativa della presenza dei privati, viene in realtà attuato direttamente dai SPI. Il problema, analogo a quello generato dall'azione dotale in Lombardia, è che spesso i *target* di riferimento per accedere al *voucher* è troppo ampio.

Questo non scongiura l'opportunità da parte dei privati nel collocare tra i soggetti "svantaggiati" quelli più abili (Hartwich e Lilley 2008). Infatti, la valutazioni d'impatto, attraverso l'analisi delle fonti amministrative, sul funzionamento del voucher, in particolare nella ex- Germania dell'Est, mostra un effetto nullo in termini di maggiori *chance* occupazionale (Commissione Europea 2009). Al contrario, il fenomeno di *gaming* in Germania è molto contenuto in quanto è possibile ottenere la parte più

rilevante del pagamento solo dopo sei mesi dall'instaurazione del rapporto di lavoro (Schneider 2008).

In generale, i casi più interessanti per studiare la teoria dell'agente principale sono certamente il Regno Unito e soprattutto l'Olanda. Quest'ultimo rappresenta un modello perfetto da collocare all'interno del dibattito tra i due approcci *Positivist* e *Agency dilemma*.

L'Olanda è stata capace di introdurre una serie di strumenti e anche una maggiore consapevolezza del problema, che permetta all'Unione Europea di considerare tale modello una vera "eccellenza" e riferimento dei sostenitori dell'approccio "positivista" della teoria dell'agente principale. Tuttavia, anche il modello olandese *No-cure-no-pay* non è esente da criticità; infatti, si sta già osservando come la libera concorrenza abbia portato ad una rapida selezione del numero di società e un generale loro accorpamento a carattere locale, con il rischio che nel breve periodo si formi un vero e proprio "oligopolio" dei fornitori.

Anche il modello anglosassone presenta un sistema di contrasto all'opportunismo ormai consolidato, in quanto la *British Jobcentre Plus* vincola i compensi ad un *rating*, attribuendo un "peso" maggiore ai collocamenti più difficili, sicché fenomeni di *creaming* o *parking* sono notevolmente ridotti. Tale soluzione è addirittura entrata nelle linee guida dell'Unione Europea (Hatwhich et al 2008; Commissione Europea 2009), mentre il tema rimane del tutto sconosciuto in Italia.

In conclusione, in Lombardia, dato che l'attività di collocamento da parte dei Centri per l'impiego è prossima allo zero e i privati hanno "inondato" il sistema di corsi formazione professionale *on-the-job* piuttosto che occuparsi di reinserimento occupazionale, eventuali e future revisioni del modello di "quasi-mercato" devono innanzitutto cogliere i suggerimenti forniti dal valutatore indipendente e dai monitoraggi sull'azione dotale, ma soprattutto attivare intorno alla *teoria dell'agente principale* strumenti idonei per arginare l'opportunismo dei privati, come ad esempio promuovere associazioni analoghe alla *Boaborea* nei Paesi Bassi.

Riferimenti Bibliografici

- ABELLI G.,(2005), *La Lombardia un laboratorio*, in Politiche sociali News, N.1, pp.4-5.
- ACEMOGLU D.,(2002), *Technical Change, Inequality, and the Labor Market*, in "Journal of Economic Literature", 40, pp.7-72.
- ADDISON J.T. e Portugal P.,(2002), *Job search methods and outcomes*, "Oxford Economic Papers", n. 3, pp. 505-533.
- ALBANESE A.,(2002), *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, Diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, pp. 51-55.
- ALCHIAN A. A.,(1969), *Information Costs, Pricing and Resource Unemployment*. Western Economic Journal, N.7, pp.109–128.
- AMOROSO B.,(2006), *C'è del marcio (forse). Luci ed ombre del modello danese*, Università di Roskilde, Relazione al Convegno svoltosi, presso la Facoltà di Economia "Federico Caffè" dell'Università di Roma 3, il 21 febbraio 2006.
- ANASTASIA B., MANCINI M. e TRIVELLATO U., (2009), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, Istituto di studi e analisi economica, Working paper n. 112. Il documento è disponibile al sito: www.openlib.org (aggiornato a settembre 2012).
- ANDERSEN T. M. e SVARER M., (2007), *Flexicurity – labour market performance in Denmark*, Economics Working Papers 2007-09, School of Economics and Management, University of Aarhus, Aarhus.
- ARROW K.,(1985), *Social choice and individual values*, New Haven, Cowles Foundation, in PRATT J.W. e ZECKHAUSER R.J (a cura di), *The Economics of Agency*, Edizione *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press, Boston.
- BANCA D'ITALIA,(1991), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1989*, Il documento è disponibile al sito: www.bancaditalia.it (aggiornato a marzo 2011).
- BARBIERI P.,(1998), *Non c'è rete senza nodi*. Il ruolo del capitale sociale nel mercato del lavoro, in Stato e Mercato, Il Mulino, Bologna, n. 49, pp. 67-109.
- BARTH E. e MOENE K.O.,(2008), *The Equality Multiplier*, Rapporto presentato alla conferenza *The Nordic Model: Solutions for Continental Europe's Problems?*, Cambridge MA: Harvard University, Center for European Studies, 9-10 maggio. Il documento è disponibile al sito: www.ces.fas.harvard.edu, (aggiornato a settembre 2010).
- BEAN C., (1994), *European Unemployment: A Survey*, Journal of Economic Literature, 32 (2), 573-619.
- BENTOLILA S., MICHELACCI C. e SUAREZ J.,(2004), *Social contacts and occupational choice*, CEPR Discussion Paper, n. 4308.

BENTOLILA S., JUAN J. J. e JUAN F.,(2011), *Reforming an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience*, IZA Discussion Papers 6186, Institute for the Study of Labor (IZA). Il documento è disponibile al sito: www.iza.org (aggiornato a settembre 2012).

BERGEN M., DUTTA S. e WALKER O. C. Jr.,(1992), *Agency Relationships in Marketing: a Review of the Implications and Applications of Agency and Related Theories*, Journal of Marketing, vol. 56, pp. 1-24.

BERKEL R. e BORGHI V.,(2008), *Review Article: The Governance of Activation*, in Social Policy and Society, Volume 7, Issue 03, July 2008, pp. 393-402.

BERTOZZI E. e BONOLI G.,(2002), *Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione?*, in Rivista Italiana di Politiche pubbliche, N. 2, pp. 1 –103.

BIFULCO L.,(2011), *Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare*, in CARABELLI G. e FACCHINI C. (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano.

BOERI T. e PEROTTI R.,(2002), *Meno pensioni,più welfare*, Il Mulino, Bologna.

BONDONIO D.,(2001), *Come valutare l'impatto occupazionale dei programmi di aiuto alle imprese co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale? Il caso delle aree a declino industriale del Piemonte*, Facoltà di Scienze Politiche, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria, Progetto Valutazione, Torino.

BREDGAARD T. e LARSEN F.,(2008), *Quasi-markets in Employment Policy: Do they deliver on promises?* Social Policy and Society, 7:3, p. 341-352.

BULGARELLI A., (2002), *La valutazione di programma dei Fondi strutturali europei*, in CURTARELLI M. (a cura di), *La valutazione delle politiche per il lavoro (Parte VIII)*, FrancoAngeli, Milano.

CALMFORS L., FORSLUND A. e HEMSTROM M. (2001), *Does Active Labour Market Policies Work ? Lessons from the Swedish Experiences*, Swedish Economic Policy Review, vol. 8, n.2, pp.61-124.

CALVO R.(2001), *Il sistema di valutazione e monitoraggio delle attività dei Centri di lavoro*, in AA. VV. (a cura di), *Servizi per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Un sistema di monitoraggio e valutazione*. Franco Angeli, Milano.

CALVO R., (2005), *Le politiche attive del lavoro e i servizi all'impiego*, Agintec, Agrate Brianza.

CARLUCCI C. e PELLEGRINI G., (2004), *Non parametric analysis of employment effects of public subsidies to capital accumulation: the case of law 488/92 in Italy*, presentato al Congresso AIEL 2004 Sessione: La valutazione di politiche del lavoro, 24 settembre a Modena.

CAROLEO F. E., (2010), *Il decentramento delle politiche attive del lavoro in Italia*, in GRASSELLI P. e MONTESI C. (a cura di), *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, FrancoAngeli, Milano, pp. 71-88.

CENTRA M. e TRONTI L. (2011), *Capitale umano e mercato del lavoro. Spunti analitici e questioni aperte*, in "Osservatorio ISFOL", I, n.1, Isfol, Roma, pp. 31-34.

CIARINI A.,(2007a), *Un sistema di protezione sociale ibrido. La via francese all'attivazione delle politiche del lavoro*, in COLASANTO M. e LODIGIANI R. (a cura di) ,*Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo* , CNOS-FAP, Piemonte, pp.77-93.

CIARINI A.,(2007b), *Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra*, in COLASANTO M. e LODIGIANI R. (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo* , CNOS-FAP, Piemonte, pp.93-109.

CICCIOMESSERE R. e SORCIONI M.,(2009), *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, ItaliaLavoro_Gli strumenti,Roma. Il documento è disponibile al sito: www.bancadati.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2011).

CIETT (International Confederation of Private Employment Agencies), (2011), *The agency work industry around the world. Economic Report*, Tour & Taxis building, Brussels. Il documento è disponibile al sito: www.ciett.org (aggiornato a marzo 2011).

COLASANTO M. LODIGIANI R., (2008), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, Milano.

COLEMAN J. S., (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in "American Journal of Sociology", v. XCIV, Supplement.

COLOMBO S., (2006), *I criteri di selezione del personale. L'ingresso nel mercato del lavoro gestito dai professionisti della selezione*, Franco Angeli, Milano.

D'ANGELO D. e MAROCCO M., (2010), *Danimarca e Svezia: le politiche di attivazione in due Paesi scandinavi*, in D'ANGELO D. et al. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse Editori, Roma.

DAHRENDORF R.,(1981), *La libertà che cambia*, Edizione Laterza, Bari.

DE KONING J.,(2004), *The reform of the Dutch Public Employment Service*, paper for the OECD-conference *Innovations in labour market reform*, Oktober 23/24th, 2003 in Lissabon.

DE KONING J.,(2009), *Reforms in Dutch active Labour policy during the last 20 years: An evaluation*, SEOR Erasmus University Rotterdam, Working paper, N.2, Rotterdam. Il documento è disponibile al sito: www.politiquessociales.net (aggiornato a settembre 2012).

DELATTRE E. e SABATIER M.,(2007), *Social capital and wages: an econometric evaluation of social networking's effects*, "Labour", n. 2, pp. 209–236.

DERCKSEN W.J.e DE KONING J.,(1995), *The new public employment services in the Netherlands (1991-1994)*, WZB Discussion Paper, Berlin.

DERCKSEN W.J. e DE KONING J. (2004), *Competitive procurement of reintegration services in the Netherlands*, in JANSSEN M. (a cura di), *Auctions and beauty contests: a policy perspective*, Cambridge, SEOR/ECRI, Cambridge University Press.

DI BELLA M.,(2004), *Un nuovo assetto per il governo delle politiche del lavoro: il caso delle Agenzie territoriali per la formazione e il lavoro in Provincia di Milano*, Osservatorio del mercato del lavoro in provincia di Milano (OLM), FrancoAngeli, Milano.

DI BELLA M.,(2007), *L'arcipelago del lavoro milanese. Rapporto 2007 sul mercato del lavoro e le politiche del lavoro in provincia di Milano*, Osservatorio del mercato del lavoro in provincia di Milano (OLM), FrancoAngeli, Milano.

DI DOMENICO G.,(2005), *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, Isfol, *Monografie sul Mercato del Lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 13/2005, Roma.

DONATI D.,(2010), *La sussidiarietà orizzontale nell'evoluzione normativa dello Stato e delle regioni*, in ARENA G. e COTTURRI G. (a cura di) *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carrocci, 2010, p. 183.

DOTTI C. e FAZZONE U., (2003), *Le politiche sociosanitarie in Lombardia*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, N. 1, IRS, Milano.

EISENHARDT M. K., (1989). *Agency theory: An assessment and review*, *Academy of Management Review*, N.14, pp. 57-74. Il documento è disponibile al sito: www.aom.pace.edu (aggiornato a settembre 2012).

EMANUELE M. e MAROCCO M.,(2006), *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, Collana dell'Osservatorio Centro Studi, Editemp, Roma. Il documento è disponibile al sito: www.ebitemp.it, (aggiornato a settembre 2012).

ESPERT ITALIA, ISMERI EUROPA e KPMG,(2009), *Primo Rapporto tematico "Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari, Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia, Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013, Regione Lombardia*.

ESPERT ITALIA, ISMERI EUROPA e KPMG,(2011), *Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008. Rapporto annuale di valutazione 2010*, Regione Lombardia.

ESPING-ANDERSEN G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism.*, Polity Press & Princeton: Princeton University Press, Cambridge.

ESPING-ANDERSEN G., (2001), *I fondamenti sciali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna.

EUROPEAN COMMISSION, (2005), *Linee di orientamento per le politiche per l'occupazione per il triennio 2005-2008*, COM (2005),141, Bruxelles.

EUROPEAN COMMISSION, (2009), *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity*, in *The European Labour Markets VC/2007/0927, March 2009*, Cap. 3, Bruxelles. Il documento è disponibile al sito: www.ec.europa.eu (aggiornato a settembre 2012).

EUROPEAN COMMISSION, (2012), *In trappola o flessibili? Transizioni a rischio ed assenza di politiche a favore dei giovani altamente qualificati in Europa*, Rapporto Esecutivo Commissione Europea. Il documento è disponibile al sito: ww.unitn.it (aggiornato a giugno 2012).

FARGION S., (2009), *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*, Editori LaTerza, Bari.

FERRERA M., (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.

FINN D., (2009), *Employment First: I programmi di New Deal e le politiche di attivazione in Gran Bretagna*, in CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna, pp.123-155.

FORMIGONI R., (2005), *Maggiore condivisione*, in *Politiche sociali News*, N.1, pp. 24-27

FRANZEN A. e HANGARTNER D., (2006), *Social networks and labour market Outcomes: The Non-Monetary Benefits of Social Capital*, *European Sociological Review* 22/4, p.353-368.

FREUD D., (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, Department for Work and Pensions, Colegate, Norwich.

FREEDLAND M. et. al., (2007), *Public Employment Services and European Law*. Oxford University Press, Oxford.

GENOVA A., 2008, *Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: A Critical Appraisal*, in *Social Policy and Society*, Volume 7, Issue 03, July 2008, pp. 379-392.

GHIRARDINI P.G. (2011), *La curva di Beveridge in Italia – I trimestre 2004 - I trimestre 2011*, Parma, Provincia di Parma (1 agosto 2011, working paper). Il documento è disponibile al sito: lavoro.parma.it (aggiornato a settembre 2012).

GILLI D. e LANDI R., (2009), *Il sistema dei servizi pubblici per l'impiego*, in Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna, pp.181-215.

GIUBILEO F.,(2010), *Politiche attive e conciliazione. L'assistenza ai non auto-sufficienti*, *Autonomie e servizi sociali*, Il Mulino, Bologna, N. 3, pp.517-533.

GIUBILEO F.,(2011), *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa*, *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, vol XI, N. 3, pp.759-779.

GIUBILEO F.,(2012a), *Il welfare to work. Luci e ombre del welfare state britannico*, *Quaderni di sociologia*, Rosenberg & Sellier Editori, Torino, vol. LVI, n. 59, pp. 139-148.

GIUBILEO F.,(2012b), *Una possibilità per tutti. Proposta per un nuovo welfare*, *Secondavista Edizioni*, Milano.

- GIROTTI F., (2007), *Amministrazioni pubbliche*, Carocci, Roma.
- GORI C., (2011), *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- GRANOVETTER M., (1974), *Getting A Job: A Study of Contacts and Careers*. Harvard University Press, Cambridge, (MA).
- GRANOVETTER M., (1991), *Azione economica come azione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- GRANOVETTER M. e SWEDBERG R. (1992) , *The sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder (CO).
- HARTWICH O. M. e LILLEY P., (2008), *Paying for Success: How to Make Public Contracting Work*, Policy Exchange, London.
- HELLERSTEIN J. K., MCINERNEY M. e NEUMARK D., (2008), *Measuring the Importance of Labor Market Networks*. NBER Working Papers Series, Vol. 14201.
- HINRICHS K., (2000), *Elephants on the Move. Patterns of Public Pension Reform in OECD countries*, in *European Review*, vol 8, N.3, pp. 353-378.
- HOLT C. C. (1972), *Job search Phillips' wage relation, and union influence: theory and evidence*, In *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, E. Phelps et al., eds., Norton, ISBN 978-0-393-09326-1.
- HOOGTANDERS Y. e SOL E. (2005), *Steering by Contract in the Netherlands*, in SOL E. e WESTERVELD M. (a cura di), *Contractualism in Employment Services*. Kluwer Law International, The Hague, pp.139-166.
- ILO, (1994), *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets; Sixth item on the agenda of the International Labour Conference 81st session 1994*, report VI, Ilo, Geneva).
- IOANNIDES Y. M. e DATCHER LOURY L., (2004), *Job Information Networks, Neighborhood Effects, and Inequality*. *Journal of Economic Literature* 42/4, pp. 1056–1093.
- IRER, (2010), *Sperimentazione Valutatore Indipendente ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 22/06 e dell'art. 27 della l.r. 19/07 relativamente al biennio di attività 2008/2010 Valutazione delle performance degli operatori beneficiari della l.r. 22/06 e della l.r. 19/07* . Il documento è disponibile al sito: www.irer.it (aggiornato a settembre 2011).
- IRPET, (2012), *Rapporto sul mercato del lavoro in toscana anno 2011*, Regione Toscana. Il documento è disponibile al sito: www.irpet.it (aggiornato a settembre 2012).
- IRS, FONDAZIONE LABOS, CENSIS e CLES (2007), *Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, Ministero della Solidarietà sociale/Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale, Roma.

ISFOL,(2009), *Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008*, Roma. Il documento è disponibile al sito: www.lavoro.gov.it (aggiornato a settembre 2012).

ISFOL e ITALIA LAVORO,(2010), *Report - Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009*, Il punto di vista degli operatori dei servizi al lavoro: primi risultati di un'analisi qualitativa. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2011).

ISFOL (2011),*Mercato del lavoro e politiche di genere 2009-2010 . Scenari di un biennio di crisi*. Il documento è disponibile al sito: www.bancadati.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2011).

ITALIALAVORO,(2005a), *Il Welfare to Work in Italia* . Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2005b), *Il Welfare to Work nel Regno Unito*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2005c), *Benchmarking sul rapporto tra operatori pubblici e privati nei servizi per il lavoro: Paesi bassi*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2006), *Scheda paese: Svezia*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2008), *Benchmarking sul welfare to work e sui patti di servizio in Europa*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2009), *Benchmarking sul rapporto pubblico-privato in Europa: l'accreditamento*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2010), *Benchmarking sui modelli e sulle pratiche di governance nelle politiche del lavoro Germania*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

ITALIALAVORO,(2012), *Rapporto di Benchmarking. Modelli e pratiche di governante nelle politiche del lavoro: Paesi Bassi – Germania - Belgio – Spagna*. Il documento è disponibile al sito: www.italialavoro.it (aggiornato a settembre 2012).

JENSEN M.C. e MECKLING W.H., (1976), *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, The Journal of Financial Economics, N.. 3, pp.305–60. Il documento è disponibile al sito: jfe.rochester.edu (aggiornato a settembre 2011).

JESPERSEN S.T., MUNCH J.R. e SKIPPER L., (2008), *Cost and benefits of Danish Active Labour Market Programmes*, in Labour Economics, N.15, PP.859-884.

JORGENSEN H. (2009), *From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling. Changes in Danish Activation Policies since 2003*, paper presentato alla Conferenza sull'attivazione dell'ASPEN/ETUI, 20-21 marzo 2009, Brno.

KISER E., (1999), *Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy Implementation*, *Sociological Theory*, N. 17:146–70. Il documento è disponibile al sito: onlinelibrary.wiley.com (aggiornato a settembre 2012).

KLUVE J. *et al.*, (2007), *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer, Berlin.

KLUVE J., (2009), *Le politiche attive del lavoro in Europa: una rassegna*, in Cantalupi M. e Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna.

KONLE-SEIDL R. e WALWEY U., (1991), *Potential for flexibility in EC countries*, in *Labour*, N.5.

KRUEGER A. B., (1993), *How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, 1984 – 1989*, *The Quarterly Journal of Economics*, February 1993, 108 (1), pp.33-60.

KROPP P. (2010), *Netzwerke und Arbeitsmarktprozesse*, in STEGBAUER C. e HÄUßLING R. (a cura di), *Handbuch der Netzwerkforschung*, Wiesbaden: VS Verlag.

LAUDISA F., (2000), *Valutare gli effetti occupazionali della formazione utilizzando i non ammessi ai corsi come gruppo di controllo*, III Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 23-25 marzo, Torino.

LEONARDI M. *et al.*, (2011), *La valutazione dell'efficacia del "sistema delle doti" della Regione Lombardia: modelli statistici e criticità nella progettazione*, *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, N. 49, FrancoAngeli, Milano.

LINFANTE G., (2002), *I servizi privati per l'impiego: il caso delle agenzie di collocamento*, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 4, ISFOL, Roma.

MACHO-STADLER I. e PÉREZ-CASTILLO J. D., (2001), *An introduction to the economics of information*, *Incentives and contracts*, 2nd edition, Oxford University Press.

MADSEN K., (1998), *Danmark: Flexibility, security and labour market success*, *Employment and training papers*, International Labour Office, N.53, Ginevra.

MADSEN K., (2002), *Flexicurity. A new perspective on labour market and welfare states in Europe*, Background paper for presentation at the DG EMPL Seminar on flexicurity, 18 May 2006, Aalborg: Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University.

MANDRONE *et al.*, (2005), *La ricerca di lavoro: patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia* / ISFOL (I libri del Fondo sociale europeo; num. 62).

MANDRONE E., (2010), *Job vacancies in the Italian Labour market. The new Isfol wanted time series*. Collana Temi & Ricerche ISFOL, Ediguida, Roma, Cap.4.

MARSHALL T. H., (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino.

MAROCCO M.,(2011), *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Collana Adapt-Centro Studi "Marco Biagi",Giuffrè Editori, Milano, n. 0.

MAROTTA R. , (2011), *Gli obiettivi della Regione, Come cambia il welfare lombardo*, (a cura di) GORI C., in *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

MARTINI A. et al.,(2009), *Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale*, in CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro,servizi per l'impiego e valutazione*,Il Mulino, Bologna, pp.291-325.

MCCUBBINS M.D., NOLL R.G. e WEINGAST B.R. (1989), *Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies*. *Virginia Law Rev.* 75, pp.431–82.

MEZZANZANICA M., (2010), *Dinamicità e sicurezza: i dati del lavoro che cambia. Il mercato del lavoro in Lombardia dal 2004 al I semestre 2009*, Guerini Editori, Milano.

MITNICK B.M.,(1998), Agency theory. In *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*, Edizione Freeman PH Werhane, Malden (MA), pp. 12–15.

MOCAVINI A. e PALIOTTA A. P.,(2003), *I canali di ricerca del personale tra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano.

MOSCA M. e PASTORE F.,(2008), *Wage Effects of Recruitment Methods: The Case of the Italian Social Service Sector*, IZA Discussion Papers 3422, Institute for the Study of Labor (IZA).

NATALI D. e BONOLI G.,(2009), *The Politics of the new welfare state*,in *The New Welfare State in Europe* (testo disponibile al sito: <http://www.italialavoro.it>, marzo 2011);

NATALI D. e RAGO M.,(2010), *L'analisi comparata delle politiche di welfare: una riflessione metodologica*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.1, pp.61-82.

NICITA A. e SCOPPA V., (2005), *Economia dei contratti*, Carocci, Roma.

NICKELL S., GRENVILLE L. P. R. e JACKMAN R.,(1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford (GB).

OECD,(2005), *Public Employment Services: Managing Performance*, OECD Employment Outlook 2005 , pp.209 – 233. Il documento è disponibile al sito: www.oecd.org (aggiornato a settembre 2012).

OECD,(2007), *Employment Outlook*, Oecd Publishing, Cap. 5. Il documento è disponibile al sito: www.oecd.org (aggiornato a settembre 2012).

OECD,(2008), *Economic Surveys: Denmark*, Cap. III, *Promoting Employment and Inclusiveness*, Parigi.

OCSE,(2009), *Flexible Policy for More and Better jobs*. Il documento è disponibile al sito: www.oecd.org (aggiornato a settembre 2012).

ORTIZ L. e KUCEL A.,(2008), *Do Fields of Study Matter for Over-education? The Cases of Spain and Germany*, in *International Journal of Comparative Sociology*, n. 49, pp. 305-327

PADILLA A.,(2002), *The Property Economics of Agency Problems*, Mises Institute Working Paper, Mises Institute, [Auburn](http://www.mises.org).

PALIOTTA A. P.,(2004), *La ricerca di lavoro in rete. La situazione in Italia, Europa e Stati Uniti*, Franco Angeli, Milano.

PARMA A. e GIUBILEO F.,(2012), *Alcune considerazioni sui servizi al lavoro in Lombardia. Prime valutazioni sulla Dote lavoro 2009*, Espanet-Italia Conference, Roma 21 settembre. Il documento è disponibile al sito: www.espanet-italia.net (aggiornato a settembre 2012).

PEDERSINI R.,(2008), *Quale flexicurity ? Studi e politiche su flessibilità e sicurezza nel lavoro*. Convegno nazionale Ais-Elo "Ricerca per che cosa?",Torino, 3-4 luglio 2008.

PETRONGOLO B. e PISSARIDES C. A.,(2001), *Looking into the Black Box. A Survey of the Matching Function*, "Journal of Economic Literature", v.XXXIX, June, pp. 390-431.

PIERSON C. *et al.*, (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*,Oxford University Press, Oxford . Il documento è disponibile al sito: ukcatalogue.oup.com (aggiornato a settembre 2012).

PIERSON P. e LEIBFRIED S.,(2000), *Social Policy: Left to Courts and markets ?*, in Wallace H., Wallace W. (a cura di), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, p. 272-292.

PISTAFERRI L.,(1999), *Informal networks in the Italian labour market*, Giornale degli Economisti e Annali di Economia, 58, pp. 355-375.

PIZZUTI F. R.,(2010), *Rapporto sullo Stato Sociale. La «Grande crisi del 2008» e il Welfare State*. Accademia Universa Press, Milano.

POGGIARO *et al.*,(2005), *The Impact of the Italian "Mobility List", on Employment Chances: New Evidence from Linked Administrative Archives*,mimeo.

POGGIARO A., RETTORE E. e TRIVELLATO U.,(2009),*Il programma Liste di mobilità: il mix di componenti attive e passive e gli effetti della diversa durata di ammissibilità nelle liste*, in CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di),*Politiche attive del lavoro,servizi per l'impiego e valutazione*,Il Mulino, Bologna, pp.155-180.

PORCARI S.,(2009), *Le politiche del lavoro*, in Dell'Aringa C. e Lucifora C. (a cura di) *Il mercato del lavoro in Italia*, Carocci,Roma, pp. 245-278.

RANCI ORTIGOSA E.,(2005), *Dal Reddito Minimo di Inserimento al Reddito di Cittadinanza* in MUSELLA M. e FALCIATORE M. G. (a cura di), *Dignità sociale etra povertà e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma.

RAWLS J. (1972), *A Theory of Justice*, Mass, Harvard University Press, Cambridge.

REBIEN M., (2010), *The use of social networks in recruiting processes from a firms perspective*, IAB Discussion Paper, N.5. Il documento è disponibile al sito: doku.iab.de (aggiornato a settembre 2012).

REGIONE LOMBARDIA (2009a), *Rapporto di valutazione dell'intervento Labor Lab della Regione Lombardia*, Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008, *Primo Rapporto tematico Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari Settembre 2009*. Il documento è disponibile al sito: www.lavoro.regione.lombardia.it (aggiornato a settembre 2012).

REGIONE LOMBARDIA (2009b), *Linee Guida Regionali per la definizione di modelli di organizzazione, gestione e controllo degli enti accreditati che erogano servizi nell'ambito della filiera istruzione-formazione-lavoro*. Il documento è disponibile al sito: www.lavoro.regione.lombardia.it (aggiornato a settembre 2012).

REGIONE LOMBARDIA (2009c), *Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013*, Appalto Cod. GE.CA. n°31/2008 *Primo Rapporto tematico "Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari" Settembre 2009*. Il documento è disponibile al sito: www.lavoro.regione.lombardia.it (aggiornato a settembre 2012).

REYNERI E.,(2003), *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*; in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 4/XIII, pp.1-5.

REYNERI E.,(2004), *Il profilo dei lavoratori secondo il modo in cui hanno trovato lavoro*, (a cura di) REYNERI E., CARCANO M. e BELLONI M. *Servizi al lavoro. Come si cerca e si trova lavoro e efficacia dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli, Milano.

REYNERI E.,(2005), *Quando le organizzazioni sono chiamate a far fronte al fallimento del mercato e delle reti sociali: il caso dei servizi per l'impiego*, in *Sociologia del lavoro*, N.100, pp. 125-140.

REYNERI E.,(2011), *Sociologia del mercato del lavoro. Il mercato del lavoro tra famiglia e welfare*, Il Mulino, Bologna, pp. 211-246.

RETTORE *et al.*,(2002), *La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria,i metodi o i dati ?*, *Rivista di Politica economica*, n. 3, 301-341.

RICCI A. (a cura di 2011), *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umani in Italia*, I libri del FSE 153, Isfol, Roma.

ROSEMBERG P.R. e RUBIN D.B.,(1983), *The Central Role of the Propensity Score in observational Studies for Causal Effects*, *Biometrika* 70(1), pp 41-55.

ROSOLIA A. e CINGANO F., (2005), *Conoscerne cento per trovarne uno: relazione sociale e ricerca di un lavoro*, in BRUCCHI LUCHINI (a cura di), *Per un'analisi critica del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, Cap.6.

RUSSEL H., (1994), *Job search among unemployed women*, Oxford, Nuffield College, (working papers).

SANTORO A., (2002), *Il credito d'imposta per la promozione dell'occupazione. Alcuni risultati, in Valutazione delle politiche per il lavoro*, in CURTARELLI M.(a cura di), Roma, ISFOL / Area Mercato del Lavoro, pp.98-103.

SCHIZZEROTTO A., (2002), *Vite ineguali*, Il Mulino, Bologna.

SCHNEIDER H., (2008), *The Labour Market Reform in German and Its Impact on Employment Services*, in HARTWHICH O. L. e LILLEY P. (a cura di), *Paying for Success: How to Make Public Contracting Work*, London: Policy Exchange.

SCHRIJVERSHOF C., THIJSS C., VISSCHER K. e AARTS L., (2008), *Eindevaluatie IRO (final evaluation of the IRO arrangement)*, APE, The Hague.

SCP, 2010, *The social state of the Netherlands 2009*, Scp-publication, The Hague, Isbn 978-90-377-0466-2. Il documento è disponibile al sito: www.scp.nl (aggiornamento luglio 2011).

SESTINO P.,(2001), *Le politiche del lavoro*, in Brucchi Luchino (a cura di) *Manuale di Economia del lavoro*,Il Mulino, Bologna.

SHAPIRO C.,(1983), *Premiums for high quality products as returns to reputations*, The Quarterly Journal of Economics, vol. 98, issue 4, pp. 659-680.

SHAPIRO S., (2005), *Agency Theory*, in "Annual Review of Sociology", N.31, pp. 263-84.

SMITH A., (1776), *La Ricchezza delle Nazioni*, Grandi Tascabili Economici Newton, Roma,p.76.

SPATTINI S.,(2002), *Un esempio di buona prassi dall'Europa: Le Agenzie Tedesche di Personal Service*, in TIRABOSCHI M.,(a cura di),*La riforma del collocamento e I nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè Editore,Milano.

SPATTINI S., (2006), *L'esternalizzazione dei servizi di reinserimento al lavoro: il caso delle agenzie di personal service*, in DRI,n.3,pp.922-925.

SPECULA LOMBARDIA (2011), *Laureati in Lombardia: è ancora crisi ?*, Camera di Commercio di Milano. Il documento è disponibile al sito: www.formaper.it (aggiornato a settembre 2011).

SPREAFICO S.,(2010), *Lavoro e welfare*, Franco Angeli, Milano,pp. 193-236.

STRUYVEN L. e STEURS G., (2005), *Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands*, Journal of European Social Policy Vol 15 N. 3, pp.211-229.

TERRANEO M.,2010, *Istruzione e lavoro: la condizione dei neolaureati italiani*, Stato E Mercato, dicembre/n. 90, Il Mulino,Bologna, pp.425-470.

TURCIO S., (2003), *La via italiana al Reddito minimo* in CALZA BINI P., NICOLAUS O. e TURCIO S. (a cura di) *Reddito minimo di inserimento. Che fare ?*, Irpps/Donzelli, Roma.

THUROW L., (1975), *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the US Economy*, New York: Basic Book.

VIOLINI L. e CERLINI S., (2011), *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, N.1, Il Mulino, Bologna, pp. 43-58.

VISSER J. e HEMERIJICK A. (1997), *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press , Amsterdam.

VITTADINI G.,(2002), *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare community*, Etas, Milano.

VOSS T., (2007), *Netzwerke als soziales Kapital am Arbeitsmarkt*. Kölner Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 47.

WHITHAGEN T., (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform ?* Discussion Paper FS-I , Berlin, pp. 98-202.

WINDOLF P. e HOHN H. W.,(1984), *Arbeitsmarktchancen in der Krise. Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung*. Frankfurt/M., New York: Campus.

UFFICIO ANALISI LEGGI E POLITICHE REGIONALI (2012), *Mercato del lavoro in Lombardia: le azioni regionali 2009-2010. La prima relazione sull'attuazione della legge regionale 22/2006*, Regione Lombardia.

ZUCCHINI F., (2005), *Teoria della delega e leggi. Cenni introduttivi ed esempi di applicazione*, Progetto di ricerca Cofin 2002. Il documento è disponibile al sito: www.socpol.unimi.it (aggiornato a settembre 2012).

Appendice

Approfondimento - *Propensity score matching* (Capitolo 12).

Le criticità della ricerca e il contesto.

Il gruppo dei soggetti trattati dall'intervento sono i beneficiari della Dote Lavoro nell'anno 2009, mentre il gruppo di controllo è composto dai soggetti che, nello stesso periodo, hanno dichiarato di essere immediatamente disponibili al lavoro (DDL).

Questo modo di procedere comporta una "minaccia" alla validità dei risultati, ovvero che i soggetti non esposti potrebbero essere sistematicamente diversi dai soggetti esposti per ragioni che non dipendono dal successo dell'intervento.

Nel caso della valutazione delle Doti Lavoro, è da tenere in considerazione che la registrazione della DDL potrebbe non avere come scopo immediato la ricerca del lavoro. Tale dichiarazione permette infatti di acquisire altri benefici quali ad esempio l'esenzione dal *ticket* sanitario, la percezione di ammortizzatori sociali etc.

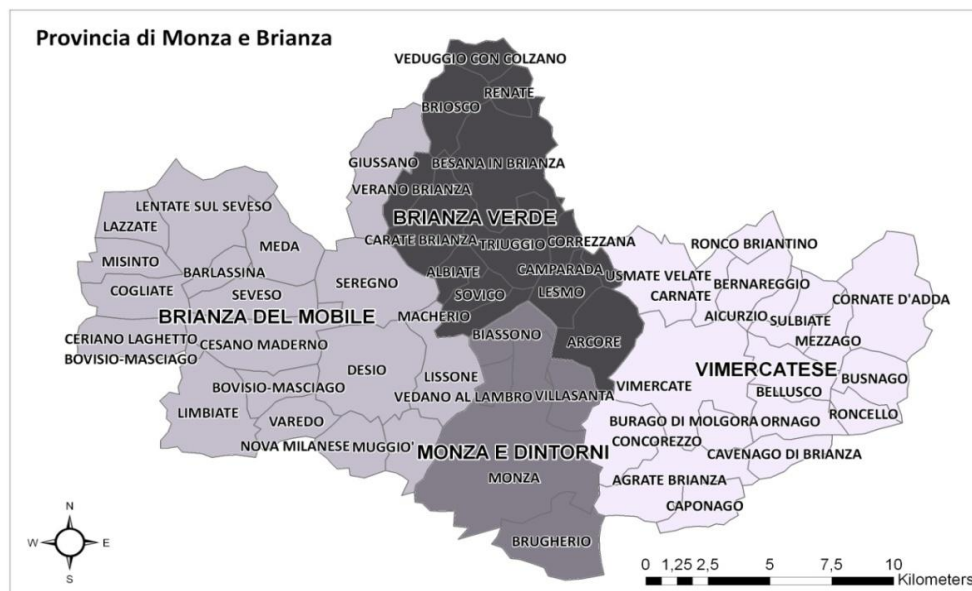
Questo gruppo di soggetti va considerato come un errore sistematico e può essere ridotto somministrando ulteriori domande sulla ricerca attiva di un lavoro.

Accanto all'eventuale distorsione dovuta all'errore sistematico, è presente un secondo tipo di criticità dovuta essenzialmente al fatto che i dati in nostro possesso sono ricavati dall'indagine sull'azione dotale in provincia di Monza Brianza (MB).

L'indagine è stata condotta a fine 2010 e tramite un *campionamento casuale semplice* sono state somministrate più di 1000 interviste telefoniche (con tecnica CATI). Questo significa che la valutazione sull'impatto della misura può essere estesa solo alla provincia di Monza Brianza, che presenta un tessuto produttivo diversificato a seconda della distribuzione territoriale e sostanzialmente diverso da quello della Regione Lombardia. Infatti, la Camera di Commercio di Monza e Brianza tenendo conto della specificità settoriale¹⁰¹ suddivide la provincia in quattro aree: "Brianza verde"; "Brianza del mobile"; "Vimercatese" e "Monza e dintorni" (Mappa A.1).

¹⁰¹ Specificità dell'area rispetto al totale della provincia di Monza e Brianza.

Mapa A.1 – Provincia di Monza e Brianza divisa per settore produttivo



Fonte: Elaborazione dati Ufficio Studi della Camera di Commercio di Monza e Brianza su dati Registro Imprese.

La “Brianza del Mobile” fa parte del distretto del mobile (uno dei più grandi in Italia), mentre nel “Vimercatese” è rilevante il peso del settore *High-Tech*, così come rilevante è il settore delle energie rinnovabili nella “Brianza Verde”. Infine, per quanto riguarda “Monza e dintorni”, la specificità del territorio è rappresentata dal settore dei servizi. Tuttavia, osservando il comportamento della forza lavoro residente nella provincia si osserva che il settore dei servizi coinvolge la stragrande maggioranza delle nuove assunzioni (o Avviati), esattamente come avviene in tutta la Regione Lombardia (Tab. A.2).

Tab. A.2 - Flussi occupazionali in Regione Lombardia e Provincia Monza Brianza

Settore di riferimento:	Lombardia	Percentuale	Provincia di MB	Percentuale
Agricoltura	31.354	2,0	380	0,5
Commercio e servizi	1.185.893	76,9	59.028	72,8
Costruzioni	118.759	7,7	7.009	8,6
Industria in senso stretto	201.235	13,1	14.481	17,9
Dato non disponibile	4.174	0,3	142	0,2
Totale	1.541.415	100	81040	100

*Lavoratori avviati.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Crisp 2010 (www.crisp-org.it).

Inoltre, il settore dei servizi è il settore dove nel primo semestre 2010 ha trovato lavoro la maggioranza dei disponibili al lavoro 2009 residenti in provincia di Monza Brianza (Tab. A.3). A ciò si aggiunge che il luogo di lavoro dei disponibili al lavoro non

coincide con il peculiare tessuto produttivo della Brianza, ma è circoscritto in un'area tra i comuni di Monza e Milano (Mappa A.2)

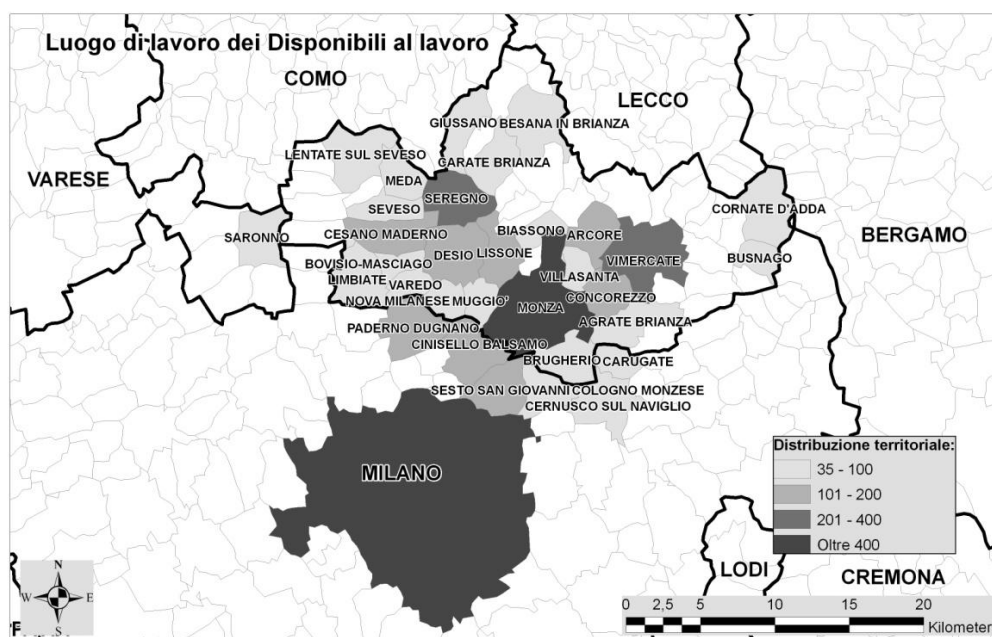
Tab. A.3 - Flussi occupazionali dei Disponibili al lavoro 2009 in Provincia di Monza Brianza

Settore di riferimento:	Frequenza	Percentuale	Percentuali valide
Disoccupato	9060	54,5	--
Agricoltura	40	,2	0,5
Commercio e servizi	5065	30,5	67,0
Costruzioni	620	3,7	8,2
Industria	1831	11,0	24,2
Totale	16616	100	100

*Dati aggiornati primo semestre 2010.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Crisp 2010 (www.crisp-org.it).

Mappa A.2 – Luogo di lavoro dei disponibili al lavoro residenti in provincia di Monza e Brianza (dati aggiornati al I semestre 2010).



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Crisp 2010 (www.crisp-org.it).

Presentazione del modello

Oltre ad un'attenta analisi delle statistiche descrittive e all'utilizzo di modelli logistici, ci proponiamo di condurre la nostra analisi utilizzando anche una tecnica alternativa, ma ben sviluppata nell'analisi scientifica: il *propensity score matching*.

Il *Propensity score matching* (Rosemabum & Rubin, 1983) si è sviluppato negli ultimi anni come una tecnica molto utilizzata per l'analisi degli effetti causali prodotti da un trattamento (di qualsiasi tipo, dalla partecipazione ad una politica alla somministrazione di un prodotto). E' applicata in vari campi tra cui l'analisi del mercato

del lavoro. In particolare, si è riscontrata la sua utilità nella ricerca di tipo valutativo degli effetti di un intervento.

Visto che l'approccio controfatturale è pressoché impossibile da utilizzare in molti campi della ricerca sociale, la valutazione attraverso il confronto della media dei risultati rappresenta l'unica strada percorribile, nonostante comporti alcune criticità. Si pone infatti un primo problema: la presenza (o meno) di un processo di auto-selezione nel campione dei trattati. In altre parole, potrebbero esserci delle caratteristiche che portano alcuni soggetti ad essere con più probabilità beneficiari del trattamento e queste condizioni potrebbero successivamente influire sui risultati che il trattamento si auspica¹⁰². Una soluzione a questo problema è rappresentata dalle tecniche di *matching*. Lo scopo è trovare, all'interno del gruppo di coloro che non hanno subito il trattamento, degli individui più simili possibili ai soggetti che compongono il campione dei trattati secondo alcune caratteristiche X pre-trattamento.

Una delle possibili tecniche di *matching*, per correggere i bias derivanti dall'assegnazione non random dei casi tra trattati e non trattati, è il *Propensity matching score*, ovvero utilizzare il *propensity score* come funzione delle covariate X di interesse. Il *propensity score* rappresenta, quindi, la probabilità di partecipare ad un programma date le caratteristiche osservate X e si basa sull'assunto che i bias in questione possono essere ridotti (o scomparire) se la comparazione avviene tra trattati e controlli che si somigliano il più possibile.

Una delle ipotesi alla base di questa strategia è che, date le variabili osservabili pre-trattamento, l'assegnazione al trattamento sia indipendente dall'*outcome* potenziale. Questo significa che individui con caratteristiche diverse possono avere differenti propensioni ad essere soggetti al trattamento e queste caratteristiche possono influire sui possibili *outcome* finali, mentre per individui con caratteristiche simili l'assegnazione ai due gruppi (trattati o controlli) è *random*. Per individui con *propensity score* identici l'esposizione al trattamento dovrebbe essere casuale e, quindi, le unità di trattati e quelle di controllo dovrebbero avere, in media, la stessa distribuzione delle caratteristiche osservabili. Una seconda ipotesi alla base del *Propensity score matching* è quella di *unconfoundedness*. Essa sotto-intende che non vi siano altre caratteristiche non osservabili (od osservabili, ma non considerate) che si distribuiscono in maniera non uniforme tra i due gruppi e che possono influire sull'*outcome* in questione. Questa ipotesi non è spesso empiricamente verificabile.

Alla luce delle considerazioni fatte, le tecniche di *Propensity score matching* verranno utilizzare per valutare se e di quanto aumentano le opportunità occupazionali di un individuo beneficiario della Dote Lavoro 2009 piuttosto che un "potenziale" beneficiario della Dote Lavoro (in questo caso rappresentato da soggetti che si sono registrati nel 2009 come Disponibili al lavoro, che rappresentano il nostro *gruppo di controllo*) residenti in Provincia di Monza e Brianza.

Impiegando le procedure di *matching*, si è standardizzato il campione dei potenziali controlli attraverso una serie di variabili personali che possono influire sulla probabilità o meno di trovare lavoro. Le variabili individuali utilizzate come controlli sono l'età, il

¹⁰² Ci si scontrerebbe, contro un secondo errore sistematico, ovvero che la media dei risultati dei due gruppi sarebbe sistematicamente differente anche in assenza di trattamento per entrambi.

livello di istruzione, il genere e se il soggetto ha effettuato ricerche attive di una nuova occupazione nei mesi precedenti.

Il livello di istruzione è particolarmente importante da tenere sotto controllo visto che il successo occupazionale può dipendere dai titoli e le qualifiche che gli individui posseggono.

L'età può influire con i soggetti più anziani potenzialmente più svantaggiati, mentre per quanto concerne il genere, anche se forme di discriminazioni non sono presenti nella regolazione del mercato del lavoro italiano, alcune imprese potrebbero preferire lavoratori uomini rendendo più difficoltà la ricerca occupazionale per le donne.

Importante, è anche includere lo status dell'individuo in relazione alla ricerca attiva dell'occupazione: questa operazione permette di evitare che nel campione di controllo ci siano troppi individui che non cercano attivamente e realmente una nuova occupazione.

Se queste variabili che potenzialmente influiscono sulla performance occupazionale dei trattati hanno effetti anche sulla selezione al trattamento, diventa evidente come le medie dei risultati dei controlli e dei trattati siano impossibili da analizzare con un semplice confronto in quanto il risultato sarebbe distorto dagli effetti delle variabili che influiscono sia sulla selezione che sull'*outcome* finale.

Le persone che stanno attivamente cercando un nuovo impiego potrebbero essere maggiormente ricettive verso nuovi strumenti ed opzioni (come la dote lavoro) per incrementare le loro *chance* di successo.

Dall'altro lato, però, visto che stanno già percorrendo altre strade per la ricerca dell'occupazione, potrebbero non ritenerla necessaria. Individui con bassi livelli di istruzione potrebbero non considerarsi capaci di svolgere individualmente molte delle attività proposte dalla Dote e così potrebbero partecipare in un numero maggiore al programma. Lo stesso sarebbe ipotizzabile per le persone più mature che potrebbero pensare di necessitare di un aiuto maggiore per meglio presentarsi nel mercato del lavoro. Quindi, è importante controllare se queste caratteristiche si distribuiscono diversamente tra i due gruppi prima di procedere a qualsiasi confronto.

Nella fase di *matching*, si applicherà la condizione di *common support*, che prevede l'eliminazione dei casi, nel gruppo dei trattati, che hanno un valore del *propensity score* più alto del massimo e più basso del minimo riscontrato tra i controlli.

Infine, le unità del campione di controllo con cui si effettua il *matching* sono definite all'interno di un determinato intervallo di valori del *propensity score*. Si è scelto un valore pari a 0,01 (ovvero si abbinano i trattati con controlli il cui valore del *propensity score* è inserito in un intervallo di +/- 0,01). Questo metodo, definito *radius matching*, da un lato può lasciare alcuni trattati senza un controllo con cui abbinarli (e, quindi, verrebbero persi in sede di analisi), ma dall'altro lato permette una maggiore precisione evitando *matching* tra unità molto distanti.

Analisi dei dati

Prima di osservare i risultati del modello utilizzato per la valutazione dell'azione dotale, è necessario presentare la composizione del nostro campione (suddiviso in

gruppo *Trattati* e gruppo di *Controlli*) secondo le covariate di interesse che abbiamo deciso di inserire come variabili di controllo (Tab. A.4).

Tab. A.4 -Composizione campione per genere,titolo di studio e ricerca attiva (percentuali)

	Trattati (Dote Lavoro)	Controlli (DDL)
Uomini	44,4	46,3
Donne	55,6	53,7
TOTALE	100	100
N.	(221)	(806)
Senza titolo	0,5	0,3
Elementare-media	40,4	50,9
Formazione superiore-professionale	48,0	36,5
Post diploma-Laurea	10,9	12,0
TOTALE	100	100
N.	(183)	(563)
Ricerca attiva	66,0	55,8
No ricerca	33,9	44,1
TOTALE	100	100
N.	(221)	(806)

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato (Università Bicocca – Milano).

Per quanto concerne la distribuzione per genere, le donne sono le più presenti in entrambi i campioni, anche se leggermente inferiori nel gruppo di controllo. I soggetti senza titolo di studio sono, quasi assenti in entrambi i gruppi, mentre la formazione post-diploma è leggermente più presente tra il gruppo dei controlli. Inoltre, in questo gruppo prevalgono (il 50% del totale) i soggetti in possesso della licenza elementare o media inferiore, mentre i diplomati sono i più presenti tra i beneficiari della dote. Sempre tra i beneficiari della dote, troviamo più soggetti che hanno ricercato attivamente una nuova occupazione nei 6 mesi precedenti (oltre 10 punti di differenza). Infine, l'età media è simile nei due gruppi: la media dell'anno di nascita dei beneficiari della dote è 1972, mentre quella dei controlli è 1973.

Continuiamo con l'analizzare il tasso di successo (ovvero se trovano un'occupazione) secondo le caratteristiche dei soggetti appartenenti ai due campioni di riferimento (Tab. A.5).

Non sembra emergere una differenza nelle prospettive di successo per le donne rispetto agli uomini, le percentuali sono simili all'interno di entrambi i campioni.

Passando ai titoli di studio conseguiti, emergono, invece, delle differenze sostanziali. Tralasciamo i risultati occupazionali dei senza titoli che si riferiscono a pochissimi casi. Per quanto riguarda i soggetti in possesso di licenza elementare e media inferiore, tra i trattati la maggior parte non trova una nuova occupazione, mentre nel campione di controllo la situazione è quasi omogenea. In entrambi i campioni, coloro con un livello di istruzione post-scuola dell'obbligo hanno maggiori *chances* di trovare lavoro. Nei controlli all'aumentare del livello di istruzione (ignorando quelli senza titolo di studio), aumenta la percentuale dei soggetti che

trovano un'occupazione. Tra i trattati, invece, diploma e istruzione post-diploma/laurea hanno valori simili.

Anche analizzando l'attività di ricerca dell'occupazione nei mesi precedenti all'intervista emergono delle differenze tra i due campioni. Nei trattati, coloro che hanno effettuato azioni di ricerca hanno una percentuale di occupati nettamente inferiore, mentre tra il gruppo di controllo la situazione è più omogenea.

Tab. A.5 - Tasso di successo per genere, livello di istruzione, intensità di ricerca

	Trattati	Controlli	
Uomini	51,02	57,37	
Donne	52,03	56,58	
TOTALE			
N.			(1027)
Senza titolo	0	100	
Elementare - media	39,19	48,08	
Formazione superiore-professionale	56,82	66,02	
Post diploma-Laurea	55	77,94	
TOTALE			
N.			(746)
Ricerca attiva	39,73	48,44	
No ricerca	74,67	67,7	
TOTALE			
N.			(1027)

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato (Università Bicocca – Milano).

La differenza tra la percentuale di successo occupazionale di coloro che hanno effettuato la ricerca rispetto a quelli che non l'hanno fatto è, quindi, nettamente maggiore tra i trattati.

Approfondiamo l'analisi utilizzando un modello logistico, dove l'*outcome* è rappresentato dal trovare o meno una nuova occupazione. Il nostro interesse è vedere se l'utilizzare la Dote lavoro è associato ad una maggiore propensione di diventare occupato. Le variabili di controllo introdotte sono: età, genere, attività di ricerca e livello di istruzione (Tab. A.6).

Tab. A.6 - Modelli logistici nel trovare o meno una nuova occupazione

	Coef,	P>z
Beneficiario della Dote Lavoro (Categoria di riferimento: No)		
Si	-0,35	0,056
Genere (Categoria di riferimento: Uomo)		
Donna	-0,05	0,733
Anno di Nascita		
	0,02	0,04

Livello di Istruzione (Categoria di riferimento: licenza elementare/media)		
Diploma	0,71	0
Laurea	1,19	0
Ricerca attiva del lavoro (Categoria di riferimento: Si)		
No	1,04	0
Costante	-33,5	0,038
Log likelihood	-467,21	
Numero Casi	744	
Pseudo R2	0,84	

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato (Università Bicocca – Milano).

Anche in questo caso, non si registrano vantaggi positivi esercitati dall'utilizzo della Dote lavoro, anzi il coefficiente è addirittura negativo (quindi associato a minori *chances* occupazionali visto che la variabile *outcome* assume valore 1 se il soggetto trova lavoro).

La variabile che sembra esercitare maggiore influenza è il livello di istruzione. Infatti, all'aumentare del titolo di studio, aumentano le possibilità di trovare un nuovo lavoro. Interessante è anche il risultato nettamente positivo esercitato dal non aver effettuato nessuna attività di ricerca del lavoro negli ultimi sei mesi.

In altre parole, nel campione oggetto di analisi risultano aver avuto più successo quelli che non hanno cercato attivamente lavoro rispetto quelli che lo hanno cercato. Questo dato, apparentemente sorprendente, si spiega con un cospicuo movimento *job-to-job* (Reyneri 2011), ovvero il passaggio da lavoro a lavoro senza passare nella "reale" condizione di disoccupato e dove la dichiarazione di disponibilità al lavoro assume un carattere di tipo legale/normativo.

Tornando al confronto tra soggetti che hanno beneficiato della Dote Lavoro 2009 rispetto a coloro che non né hanno preso parte. L'utilizzo della tecniche di *propensity score matching*, è fondamentale per osservare come i risultati sulla migliore o peggiore *performance* occupazionale potrebbero essere influenzati da alcune caratteristiche socio-anagrafiche la cui distribuzione varia tra i due gruppi.

Prima di esporre i risultati, è necessario fare alcune precisazioni di carattere tecnico. Quando abbiamo inserito le variabili di controllo nel modello logistico, si è deciso di non utilizzare variabili multi-categoriali, bensì una serie di variabili binarie per ciascuna caratteristica delle covariate in questione. Visto che le *dummy* assumono valore 1 in caso di presenza della caratteristica e 0 in caso di assenza, questo ci permette di interpretare il loro valore medio come la distribuzione di quella caratteristica nel totale della popolazione (0,1 equivale al 10% del campione).

Le distribuzioni prima del *matching* analizzate nelle tabelle precedenti hanno evidenziato differenze nella composizione del campione dei trattati e quello dei controlli per quanto riguarda il livelli di istruzione e l'intensità della ricerca attiva dell'occupazione.

Se prima del *matching* il campione di controlli aveva circa il 51% di persone con licenza elementare o media inferiore e il 36% di diplomati, mentre i corrispettivi valori tra i controlli erano 40% e 48%; dopo il *matching* i valori sono rispettivamente 40% e

49,2% di individui con licenza elementare/media e 40,4% e 48,08% di coloro con diploma.

Si può, immediatamente, notare come la situazione sia nettamente migliorata. Anche per quanto concerne la ricerca dell'occupazione, si passa dal 55% e 65% che la ricercano rispettivamente nei trattati e nei controlli prima del *matching* al 65% e 64,9% in seguito.

Quindi, l'operazione di *matching* sembra soddisfacente. Infatti per ogni variabili possiamo riscontrare valori del *pvalue* superiori a 0.1, quindi non è possibile rigettare, con livello di significatività del 90%, l'ipotesi nulla che le due medie non sono differenti.

Tab. A.7 - Risultato *pstest* dopo il *matching* controllando il bilanciamento della distribuzione delle variabili utilizzate per il modello logistico con cui si è calcolato il *Propensity score matching*

Variable	Sample	Treated	Control	%bias	% ReductBias	T-test	
Uomini	Unmatched	0,45355	0,46346	-2		-0,23	0,816
	Matched	0,45355	0,44249	2,2	-11,6	0,21	0,832
Donne	Unmatched	0,54645	0,53654	2		0,23	0,816
	Matched	0,54645	0,55751	-2,2	-11,6	-0,21	0,832
Nessun titolo	Unmatched	0,00546	0,00357	2,8		0,35	0,725
	Matched	0,00546	0,00392	2,3	18,5	0,22	0,829
Licenza elem./ media	Unmatched	0,40437	0,5098	-21,2		-2,49	0,013
	Matched	0,40437	0,40023	0,8	96,1	0,08	0,936
Diploma	Unmatched	0,48087	0,36542	23,5		2,79	0,005
	Matched	0,48087	0,49122	-2,1	91	-0,2	0,844
Post diploma/ laurea	Unmatched	0,10929	0,12121	-3,7		-0,43	0,665
	Matched	0,10929	0,10463	1,5	60,9	0,14	0,886
Ricerca attiva	Unmatched	0,65027	0,55258	20		2,33	0,02
	Matched	0,65027	0,64924	0,2	98,9	0,02	0,984
Ricerca non attiva	Unmatched	0,34973	0,44742	-20		-2,33	0,02
	Matched	0,34973	0,35076	-0,2	98,9	-0,02	0,984
Anno di nascita	Unmatched	1972,6	1974	-14,6		-1,74	0,083
	Matched	1972,6	1972,9	-3,1	79	-0,3	0,766

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato (Università Bicocca – Milano).

Per quanto concerne la riduzione del *bias* nella distribuzione delle caratteristiche in questione, notiamo come il *matching* migliori sostanzialmente (di oltre il 90% circa) la situazione per le variabili riguardanti la ricerca attiva del lavoro, l'anno di nascita e il possedere un titolo di studio corrispondente alla licenza elementare, media inferiore o superiore.

Le due variabili binarie sul genere fanno registrare un leggero peggioramento, ma visto che erano già ben bilanciate (e lo rimangono anche dopo) questo non crea problemi.

Arrivando al punto centrale dell'analisi, si ripropone l'ATT (*average treatment effect on the treated*), l'effetto del trattamento sui trattati (Tab. A.8).

Tab. A.8 - Stima effetto medio dei trattati (ATT).

Variable	Sample	Treated	Controls	Difference	S,E,	T-stat
D1	Unmatched	1,508197	1,417112	0,091084	0,042177	2,16
	ATT	1,508197	1,432608	0,075588	0,043604	1,73

Fonte: Elaborazioni su dati Laboratorio di Sociologia Applicato (Università Bicocca – Milano).

Dall'analisi emerge che la differenza tra il valore dell'*outcome* dei trattati è leggermente superiore a quello dei controlli. Se la Dote lavoro producesse vantaggi per i beneficiari nel trovare un'occupazione, allora si dovrebbe riscontrare un dato superiore per i controlli (visto che la variabile assume valore 1 se si è trovato un lavoro e 2 se si è ancora disoccupati).

In altre parole, non emergono significative differenze statistiche nelle *chance* occupazionali tra il gruppo dei beneficiari delle Doti Lavoro e il gruppo di controllo (le DDL che hanno svolto ricerca attiva).

I buoni propositi della legge 92/2012 (Riforma Fornero)

Seppur le politiche attive e i servizi pubblici per l'impiego rappresentano un tema marginale rispetto ad altri (revisione articolo 18 e ASPI), vanno comunque segnalate alcune importanti modifiche previste dalla Riforma Fornero (legge 92/2012).

Un intervento riguarda il rinnovamento e la riorganizzazione dei servizi per l'impiego, attraverso, *standard* nazionali di riferimento. In altri termini, per i centri per l'impiego verranno individuati dei *Livelli Essenziali di Servizio omogenei* (LEP-SPI).

Tali livelli potranno essere erogati direttamente dai CPI oppure esternalizzati ad agenzie private (Apl). Pertanto, accanto ai LEP-SPI la legge prevede la definizione di *premierità* e *sanzioni* per incentivare l'efficienza dei servizi per il lavoro e per spingere a comportamenti virtuosi sia i soggetti che erogano i servizi, sia le persone/lavoratori che beneficiano dei servizi e dei sussidi.

Si prevede un nuovo accordo fra Stato e Regioni (con la condivisione delle Parti Sociali) per la piena realizzazione di una dorsale informativa unica e l'utilizzo dei flussi congiunti, provenienti non solo dalla banca dati percettori, ma soprattutto dai sistemi informativi lavoro delle Regioni.

Inoltre, per rafforzare la *governance* del sistema e garantirne la effettività ed efficacia dei servizi, si tratterà di valutare la creazione di una sede unica (gestita dall'INPS), localmente insediata, per accedere a politiche passive e attive.

Da questo punto di vista, lo Stato e le Regioni concordano sulla opportunità di attivare un percorso che consenta di pervenire alla stipula di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 30 giugno 2013, che identifichi le linee di indirizzo della riforma e gli eventuali riassetto di enti ed organismi ritenuti necessari, ivi inclusa la proposta del governo di creare una *Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASPI*, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale.

Il limite di questi buoni propositi è la necessità di trovare una copertura economica per l'applicazione degli incentivi, i nuovi compiti affidati all'INPS e la creazione della nuova Agenzia nazionale, che in questo momento di *austerità* della finanza pubblica risultano molto difficili da realizzare.

