

AZIONI DI SISTEMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Affrontare i risvolti occupazionali della crisi economica che ha colpito i paesi OCSE necessita dell'intervento qualificato delle pubbliche amministrazioni responsabili delle politiche del lavoro, e l'adozione di modelli organizzativi e gestionali in grado di garantire un miglioramento dei servizi per il lavoro.

Nella programmazione 2007-2013, il PON Governance e Azioni di Sistema, per contribuire a rafforzare i due macro-obiettivi: “nuovi e migliori posti di lavoro” e “investimenti sul capitale umano”, si è posto quale fine strategico complessivo di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione. Al suo interno, l'Asse “Adattabilità” ha l'obiettivo di “Contribuire, agendo sui sistemi, ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e a promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti lavorativi”. L'intento è di intervenire su quelle precondizioni necessarie ad accrescere l'efficienza del sistema produttivo e al contempo incrementare i livelli occupazionali e la qualità del lavoro nonché la trasparenza del mercato e dei rapporti di lavoro. Ciò anche attraverso la promozione di un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti. In virtù dell'Accordo sottoscritto il 27 aprile 2012, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241, il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato individuato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche dei Servizi, Organismo Intermedio per gli Assi A “Adattabilità” e B “Occupabilità”, quale Ente beneficiario degli interventi previsti dallo stesso Accordo. In tale contesto, l'azione del DFP risulta rafforzata dalla riforma della PA, avviata con la L. 15/2009 e il D.Lgs. 150/2009, che richiede a tutte le amministrazioni di monitorare e migliorare le loro performance. Formez PA è il soggetto attuatore degli interventi promossi dal DFP nell'ambito del citato Accordo e rappresenta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nell'attuazione dei Programmi operativi. L'approccio perseguito da Formez PA prevede interventi basati su due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti, e attraverso processi successivi di modellizzazione e “de-contestualizzazione” consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema “restituisce” ai territori le proprie esperienze, attribuendo loro valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di “frontiera”. In questo caso il modello proposto viene immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema “ritorna” al centro che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala. Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia una maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati dal Formez PA, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Carlo Flamment
Presidente Formez PA



36

I SERVIZI PER L'IMPIEGO NELL'OTTICA DELLA TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO

UN'ANALISI COMPARATA

Formez_{PA}

Formez PA • Area Comunicazione e Servizi al cittadino

Le politiche attive per il lavoro e il ruolo del DFP

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea ha per obiettivo lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione Europea attraverso la riduzione delle disparità economiche e sociali tra regioni. L'Unione Europea ha attivato nel tempo tre cicli di programmazione: 1994–1999; 2000–2006; 2007–2013, attualmente in corso.

La Politica regionale e di coesione viene definita strutturale non solo perché vuole tendere a rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità del sistema locale di adeguarsi ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, ma anche perché opera concretamente attraverso strumenti, detti Fondi Strutturali, costituiti da risorse finanziarie stanziato dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

I Fondi strutturali finanziano gli Obiettivi (priorità politiche) stabiliti dalla politica regionale unitaria. In ogni Stato membro ciascun obiettivo si applica limitatamente a determinate zone geografiche, opportunamente individuate.

L'attuale ciclo di programmazione ha individuato tre obiettivi:

- 1. Obiettivo “Convergenza”** - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- 2. Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”** - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono tutte quelle che non rientrano nell'Ob. Convergenza.
- 3. Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”** - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

Nel rispetto delle priorità e degli obiettivi del Quadro strategico nazionale (QSN), il confronto partenariale avvenuto tra i diversi livelli di Governo e l'opportunità di assicurare un sistema unitario di interventi per l'attuazione delle politiche della formazione ispirate alla Strategia di Lisbona, hanno determinato la scelta di adottare il Programma Operativo Nazionale “Governance e Azioni di Sistema”(FSE) 2007 – 2013 (PON-GAS).

Nell'ambito del PON “Governance e Azioni di Sistema” il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro è individuato quale Organismo Intermedio (OI) per l'attuazione dell'Asse A – Adattabilità e dell'Asse B – Occupabilità.

In virtù della specifica competenza del DFP nella realizzazione di percorsi innovativi rivolti ad aumentare l'efficienza e l'efficacia della P.A., la Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro ha avviato un processo di partenariato con il Dipartimento della Funzione Pubblica che si è concluso il 27 aprile 2010, con la stipula di un Accordo di collaborazione istituzionale, ai sensi dell'art. 15 della legge 7.08.1990 n. 241, per la realizzazione di interventi specifici di *capacity building*, finanziati con le risorse a valere sugli Assi “Adattabilità” ed “Occupabilità” dei PON GAS ed AS. La sottoscrizione del presente Accordo ha consentito al Dipartimento della Funzione Pubblica di assumere la veste di beneficiario degli interventi attuati dal proprio ente in house Formez PA. Fra gli interventi realizzati dal DFP, sull'Asse A-Adattabilità, Obiettivo specifico 1.1 “Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti”, il Progetto “*Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro*”, mira a contribuire allo sviluppo, modernizzazione ed innovazione del sistema dei Servizi per l'Impiego (SPI).

Il Progetto prevede la realizzazione di azioni di supporto alle amministrazioni provinciali delle regioni dell'Obiettivo Convergenza per l'attivazione e l'implementazione di servizi innovativi, la diversificazione ed il miglioramento della qualità dell'offerta degli stessi, al fine di rafforzare i SPI e potenziare la rete per i servizi del lavoro alla luce delle riforme in atto sul mercato del lavoro.

Programma Operativo/Asse	PON “Governance e Azioni di Sistema”/Asse A “Adattabilità” 2007-2013
Progetto	“Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro”
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON “Governance e Azioni di Sistema” (FSE) 2007-2013
Autorità di Gestione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro
Organismo intermedio	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro
Beneficiario	Dipartimento Funzione Pubblica (DFP)
Destinatari	Personale dei Servizi Pubblici per l'impiego a livello provinciale e regionale delle regioni Ob. Convergenza
Ente attuatore	FORMEZ PA - <i>Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.</i> – Arturo Siniscalchi, Laura Ciattaglia Autore del volume: Francesco Pastore Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell’ambito del PON “Governance e Azioni di sistema” 2007-2013, hanno attuato, avvalendosi di Formez PA, un Piano di azione sul mercato del lavoro mirato allo sviluppo di un moderno e innovativo sistema dei Servizi pubblici per l’impiego (Spi), al fine di favorire l’aumento dei tassi di occupazione e di contribuire alla diminuzione della disoccupazione e inattività.

L’azione svolta sui Spi per il periodo 2011-2012 ha comportato la realizzazione di interventi mirati a rafforzare la struttura e l’organizzazione dei Centri per l’impiego (Cpi) per migliorare i servizi erogati e favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, per sviluppare sistemi di misurazione, valutazione e programmazione della performance, nonché per attivare raccordi operativi stabili e reti tra operatori del mercato del lavoro.

All’interno del citato Piano di azione, il progetto “Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro” ha avuto l’obiettivo di potenziare e innovare, nelle amministrazioni dell’area Convergenza e in coerenza con i rispettivi sistemi regionali del lavoro, la gamma dei servizi offerti dalle Province tramite i Centri per l’impiego.

Tra i servizi innovativi implementati è opportuno ricordare il collegamento al portale Cliclavoro; la promozione e diffusione del lavoro accessorio; la pubblicizzazione delle vacancies da parte dei Cpi; l’offerta formativa e lavorativa erogata dai Spi; la promozione dell’apprendistato, del tirocinio formativo e di orientamento; l’attivazione della funzione di certificazione dei contratti; il collegamento e l’utilizzo della banca dati percettori di sostegno al reddito dell’INPS.

I servizi sopra citati promossi nelle amministrazioni interessate, sono stati incentrati sull’utilizzo delle nuove tecnologie, per semplificare il rapporto degli utenti con i servizi; sull’interconnessione con le banche dati esistenti e con il portale Cliclavoro, per disporre di dati e informazioni a livello nazionale nell’ottica di migliorare la funzione di intermediazione al lavoro e faci-



litare la mobilità sul territorio; sullo sviluppo di strumenti di informazione e sensibilizzazione e sulla definizione di piani di marketing, per migliorare la percezione dei servizi offerti dai Cpi agli utenti, cittadini, lavoratori e imprese; sul potenziamento di reti e network territoriali con gli altri attori del mercato del lavoro per costruire un sistema di programmazione integrato e sperimentare forme di collaborazione e complementarietà nell'erogazione dei servizi.

In tale contesto si inserisce il presente volume che intende fornire a quanti si occupano di politiche del lavoro un'attenta e approfondita analisi comparativa delle caratteristiche e delle funzioni dei Servizi per il lavoro all'interno dei diversi modelli di transizione scuola-lavoro presenti in Europa.

Muovendo dall'evoluzione nel corso degli anni del ruolo dei Servizi per l'impiego nei principali Paesi europei, il volume esamina, in particolare, i modelli di transizione tra scuola e lavoro nelle esperienze di Regno Unito, Germania, Svezia, Spagna e Italia, proponendo riflessioni sulla collocazione dei Spi nelle rispettive strutture istituzionali e sulla tipologia di servizi da essi effettivamente offerti, sulla complementarietà tra soggetti per il lavoro pubblici e privati e sulla loro intercambiabilità, nonché sul ruolo svolto dalle parti sociali.

Ferme restando le specificità di natura politica, territoriale e culturale, l'intento di questa monografia è di individuare elementi trasferibili delle esperienze esaminate, da cui trarre concreti orientamenti e nuove idee per rafforzare il sistema dei Servizi per il lavoro in Italia, soprattutto nell'ottica di favorire l'occupazione giovanile, rendendo più efficace il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro.

Laura Ciattaglia
Responsabile Progetto

INDICE



INTRODUZIONE	11
---------------------	----

CAPITOLO 1

L'evoluzione recente del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego	23
--	----

Introduzione	25
1. Evoluzione storica	27
2. La doppia asimmetria informativa	30
3. La prospettiva adottata	36
Conclusioni	39

CAPITOLO 2

Una comparazione tra regimi di transizione scuola-lavoro in Europa	41
---	----

Introduzione	43
1. Il divario di esperienza lavorativa dei giovani	45
2. L'importanza del confronto fra paesi	47
3. Il caso britannico	49
4. Il caso tedesco	51
5. Il caso svedese	53
6. Il caso spagnolo	55
Conclusioni	57

CAPITOLO 3

I servizi pubblici per l'impiego nei diversi regimi di transizione scuola-lavoro	59
---	----

Introduzione	61
1. Il regime liberale: il Regno Unito	62
2. Il regime europeo-continentale: la Germania	72
3. Il regime scandinavo: la Svezia	88
4. Il regime europeo-mediterraneo: la Spagna	95
5. Discussione	104
Conclusioni	106

**CAPITOLO 4****L'Italia fra modello sociale europeo
e suggestioni liberali**

109

Introduzione

111

1. Le transizioni scuola-lavoro

113

2. Evoluzione storica

116

3. L'impalcatura istituzionale

118

4. I servizi offerti

119

5. Complementarietà/sostituibilità
fra pubblico e privato

124

6. Il ruolo delle parti sociali

127

7. Efficacia

128

Conclusioni

133

CAPITOLO 5**Questioni aperte e implicazioni
di politica economica**

137

1. Quale è il sistema di SPI migliore?

144

2. Convergenza o divergenza?

145

3. Quale strada seguire

147

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFIA

149

Elenco delle abbreviazioni

157



INTRODUZIONE

11



Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego (SPI da ora) viene spesso trascurato nelle analisi economiche, ma è proprio in fasi come quella attuale, caratterizzata da una profonda crisi economica, che ci si rende conto della loro importanza.

Come si dirà più avanti, i SPI possono ridurre la componente frizionale della disoccupazione, che è particolarmente alta nelle fasi di mutamento strutturale, così definito poiché alcuni settori vanno fuori mercato ed emergono altri settori in grado di soddisfare i nuovi bisogni emergenti. In queste fasi, infatti, si assiste alla presenza contemporanea di posti di lavoro vacanti (le *job vacancy*) e di lavoratori disoccupati. Non è strano che ciò accada. Infatti, il passaggio dei lavoratori dai settori in declino a quelli in espansione non può avvenire in modo simultaneo, come prevedono alcuni modelli teorici e riportano molti manuali di macroeconomia. Il motivo è che il passaggio richiede tempo, il tempo necessario alle imprese per raccogliere le informazioni indispensabili a trovare i lavoratori disoccupati e a questi ultimi per trovare i posti di lavoro disponibili. Perciò si parla di *frizioni* che rallentano il processo di riaggiustamento verso l'equilibrio. In linea di principio, i SPI hanno il compito decisivo di ridurre il tempo necessario per riassorbire le conseguenze del mutamento strutturale sulla disoccupazione, diffondendo informazioni sui posti di lavoro vacanti e sui disoccupati pronti al lavoro. Ciò è tipico di ogni paese al mondo e di ogni periodo storico da quando esiste la società industriale. E, tuttavia, a causa delle difficoltà che i SPI hanno sperimentato quasi ovunque, il loro ruolo è stato spesso messo in discussione e modificato in vari modi. Uno degli scopi di questo volume è mostrare come cambia il ruolo dei SPI nel corso del tempo e da un paese all'altro e quanto tali modifiche possano incidere sull'efficacia del loro operato.

In secondo luogo, in molti, ma non in tutti i paesi europei, i SPI hanno anche il compito, ancora più arduo, di ridurre lo *skill mismatch* fra la composizione della domanda e dell'offerta di lavoro per livello di qualifica professionale. Tale *skill mismatch* è la causa principale della disoccupazione



cosiddetta strutturale. Spesso la disoccupazione frizionale, di cui si parlava prima, si sovrappone a quella da *mismatch*. È soprattutto nelle fasi in cui i settori tradizionali scompaiono ed emergono settori nuovi che i lavoratori fuoriusciti dai primi settori hanno difficoltà a trovare occupazione proprio perché non hanno le qualifiche professionali necessarie per lavorare nei nuovi settori. Anche la componente giovanile spesso con istruzione elevata, ma dotata di qualifiche professionali inadeguate, oltre che di scarsa esperienza lavorativa, contribuisce alla disoccupazione da *mismatch*. Le politiche attive per l'impiego, affidate in molti paesi proprio ai SPI, hanno lo scopo di formare le nuove qualifiche professionali richieste nel mercato del lavoro. Gli strumenti di riattivazione sono tanti, ma soprattutto si tratta dei corsi di formazione professionale in aula (*off-the-job*) e di quelli in azienda (*on-the-job*), ovvero dei programmi misti, come l'apprendistato professionale, rilanciato in Italia dal Testo Unico del 2011, ma ancora in fase di sperimentazione, e che prevede sia la formazione teorica che quella pratica sul posto di lavoro.

In terzo luogo, i SPI possono, in linea di principio, contribuire alla qualità del *matching* fra domanda e offerta di lavoro, riducendo le forti asimmetrie *ex ante* esistenti nella attività di reclutamento del personale. In altri termini, i SPI possono fornire non solo una maggiore informazione sul numero e sulla localizzazione dei nuovi posti di lavoro, ma anche sulle caratteristiche degli stessi in termini di contenuti professionali, nonché di prospettive salariali ed occupazionali. Inoltre, i SPI possono fornire informazioni sulle caratteristiche lavorative di chi è in cerca di lavoro, raccogliendo i loro curricula. Anche a causa degli alti costi di assunzione e di licenziamento (*hiring and firing cost*), le imprese hanno timore, quando assumono un lavoratore, che lo stesso non sia effettivamente in grado di svolgere il compito per il quale è richiesto. Se esistono vincoli forti al licenziamento, ciò genera una forte preoccupazione nelle imprese, che non potrebbero più facilmente licenziare un lavoratore inadeguato al compito previsto. Ecco perché le imprese cercano garanzie *ex ante* oppure diversi strumenti per una valutazione della qualità del candidato ad una certa posizione lavorativa. Lo stesso vale anche per il lavoratore che vorrebbe essere sicuro, prima di accettare un posto di lavoro, che lo stesso possa effettivamente soddisfare le sue ambizioni ed aspettative. Si cercherà di dimostrare in questo volume che la soluzione a questo problema di asimmetria informativa è concepita di nuovo in modo diverso a seconda del regime di stato sociale che un paese adotta. Come si spiegherà meglio nel resto di questa introduzione, le preferenze degli operatori fanno sì che in alcuni paesi si preferisca:

a) l'incontro diretto fra impresa e candidato;

- b) l'intervento di autorità indipendenti;
- c) o, in alternativa, di familiari ed amici che garantiscano della qualità dei candidati;
- d) i concorsi pubblici;
- e) oppure i servizi pubblici o privati per l'impiego.



Sulle implicazioni di ciascuno di questi canali di selezione del personale si ritornerà in seguito.

Già da quanto fin qui detto si comprende bene che, come nota il premio Nobel Robert Solow (1994), il mercato del lavoro è un'istituzione sociale che riflette anche le aspirazioni degli individui e i rapporti di forza esistenti fra i gruppi sociali ai quali appartengono coloro che effettuano lo scambio. Questi ultimi influenzano le stesse forme in cui è organizzato il mercato del lavoro, incluso il suo grado di rigidità/flessibilità, la presenza di organizzazioni sindacali e, appunto, di SPI e i compiti assegnati a ciascuna di queste istituzioni. Esse sono, pertanto, una *conseguenza* oltre che (o piuttosto che) una *causa* dei mutamenti economici.

Lo scopo di questo studio è analizzare il modo di funzionare dei SPI, in generale, e dei loro principali strumenti operativi, i centri per l'impiego (CPI da ora), in una prospettiva comparata, al fine di identificare *good practice* per migliorarne il funzionamento. Il sistema italiano ha subito importanti riforme negli ultimi anni. Tali riforme hanno profondamente modificato il modo di essere dei CPI, ma senza dare loro una chiara identità. Ciò dipende, in primo luogo, dalla mancanza di una visione di insieme del modello di mercato del lavoro che si vuole adottare. Infatti, la prospettiva comparata suggerisce che il modo di funzionare dei SPI, le funzioni loro assegnate, e la loro efficacia nel garantire un adeguato *matching* nel mercato del lavoro fra domanda e offerta non dipende solo dall'ammontare delle risorse pubbliche assegnate, sia umane che finanziarie, anche se l'entità di queste ultime non è certamente marginale, ma anche dal modo di funzionare del mercato del lavoro nel suo complesso.

In altri termini, i SPI vanno concepiti come una tessera nel mosaico di un certo regime di mercato del lavoro e, nel caso dei giovani, che rappresentano senz'altro la componente più importante della disoccupazione italiana, sia in termini qualitativi che quantitativi, di un certo regime di transizione dalla scuola al lavoro. Al di là dell'ideale di un modello sociale europeo (MSE) dei SPI, spesso proposto dalla Unione Europea, in realtà, persistono modelli diversi di stato sociale e quindi anche di organizzazione dei SPI. Il secondo capitolo mostra che vi sono 5 diversi regimi di transizione scuola-lavoro, che



poi sono null'altro che diversi regimi di mercato del lavoro:

- a) anglosassone;
- b) europeo-continentale;
- c) scandinavo;
- d) europeo-mediterraneo (o del *Latin Rim*);
- e) dell'est europeo¹.

All'interno di ciascun regime, il ruolo dello Stato, del sistema di istruzione, della famiglia, dei sindacati è molto diverso e non può che essere diverso anche il ruolo dei SPI. Essi non possono essere considerati come una variabile di controllo da parte del legislatore come se solo modificandoli fosse possibile creare più occupazione. Piuttosto, per accrescere la loro capacità di intermediazione di quote crescenti della domanda e dell'offerta di lavoro, occorre considerare il mercato del lavoro nel suo complesso, intendendo con ciò le diverse istituzioni che vi operano, a cominciare dalla scuola e dall'università, fino ai partner sociali e alle istituzioni locali.

Per comprendere meglio il ruolo dei SPI, inoltre, va considerato un punto fondamentale e cioè che esso dipende dal modo in cui il rapporto di lavoro e il processo di ricerca di un posto di lavoro sono concepiti all'interno di ciascun paese (Larsen e Vesan, 2012). Come dimostra la letteratura teorica sull'argomento, sia il processo di ricerca di un posto di lavoro che lo stesso rapporto lavorativo sono caratterizzati da forti asimmetrie informative da entrambi i lati. Le imprese, dal canto loro, vorrebbero conoscere le capacità lavorative di quanti si candidano a ricoprire una certa posizione prima di assumerli. Per le imprese assumere un lavoratore è un investimento, a volte di lungo periodo, che è dominato dall'incertezza. Esistono tanti modi nei quali le imprese possono acquisire informazioni sulla qualità dei candidati ad una certa posizione lavorativa. Come si è già detto, tali modi sono diversi da paese a paese. Gli stessi lavoratori hanno molti dubbi sulle opportunità salariali e di carriera realmente offerte dal posto di lavoro per il quale si candidano. Entrambi i soggetti, impresa e lavoratore, cercano segnali adeguati per conoscere *ex ante* le caratteristiche dell'interlocutore e decidere se vale la pena realizzare il *matching*.

Il modo in cui questo segnale deve essere trasmesso dipende da fattori culturali la cui origine è risalente e perciò è difficile da identificare. Il terzo capitolo analizza il caso del Regno Unito, considerato tipico del regime liberale,

¹ Per la sua forte eterogeneità, il regime dell'Est europeo sarà escluso dalla trattazione.

quello della Germania, rappresentativa del regime europeo-continentale, il caso della Svezia per il modello scandinavo e il caso della Spagna, rappresentativa del modello europeo-mediterraneo. Nei paesi che appartengono al regime liberale, paesi per lo più di tradizione anglosassone, l'interazione diretta fra i soggetti interessati al *matching* è universalmente ritenuta la soluzione più efficace. Allo Stato, visto come un potenziale elemento di disturbo, tocca il compito di favorire tale interazione fra gli individui. Il regime liberale riduce al minimo il ruolo dell'attore pubblico. A quest'ultimo sono assegnati, in primo luogo, un compito di coordinamento del processo di *matching* fra operatori privati e, in secondo luogo, azioni "marginali" di orientamento e collocamento dei soggetti più vulnerabili, lasciando il resto ai privati. Un ruolo fondamentale nel processo di *search* è svolto da "autorità indipendenti", come possono essere considerati i cosiddetti *old boys*, vale a dire personalità autorevoli che conoscono il candidato per avere avuto un ruolo nel suo percorso. Gli *old boys* sono tipicamente i professori di scuola o universitari per chi si è appena diplomato o laureato, ovvero il manager di una impresa presso la quale il candidato ha lavorato nel caso di chi ha già accumulato un'esperienza lavorativa. Le lettere di raccomandazione firmate dagli *old boys* sono un segnale fondamentale per le imprese, assieme ai voti ottenuti durante il percorso scolastico e formativo dagli studenti, per conoscere le caratteristiche dei candidati. Le lettere possono dire più dei voti o delle qualifiche professionali conseguite, poiché possono fornire informazioni su tratti importanti della personalità, come il grado di motivazione, la determinazione, la dedizione al lavoro, il rispetto delle regole e della divisione del lavoro all'interno dell'organizzazione. Il sistema delle lettere di raccomandazione è considerato nei paesi di tradizione anglosassone il migliore per trasmettere informazioni alle imprese sulle reali abilità professionali dei candidati. È altrettanto importante il percorso inverso. Ad esempio, la trasparenza delle informazioni trasmesse dalle imprese sul mercato riguardo alle effettive prospettive salariali e di carriera della posizione lavorativa offerta è fondamentale affinché gli stessi lavoratori scelgano il miglior posto di lavoro per loro (*the best job-worker match*). I sindacati, lo Stato, la famiglia e qualunque soggetto intermedio sono visti come un disturbo. Il loro intervento è causa di "rumori" all'interno del canale diretto di comunicazione fra impresa e lavoratore.

In questo sistema, i centri privati per l'impiego (CPRI) più di quelli pubblici sono considerati efficaci nel veicolare informazioni sulle *vacancy* dalle imprese ai lavoratori. I sussidi di disoccupazione sono di natura in genere pubblica e vengono erogati attraverso i CPI. In questo regime, si crede poco alle politiche attive per l'impiego, considerate efficaci solo quando agiscono





su gruppi limitati, le cui difficoltà sono bene identificate. Nonostante lo scetticismo, queste politiche sono diffuse e gestite, in genere, da enti pubblici in collaborazione con scuole private. Esistono anche molti corsi di formazione professionale nel privato, considerati in genere più efficaci poiché la loro stessa esistenza ne garantirebbe l'utilità.

Diametralmente opposto è il ruolo assegnato ai SPI e ai CPI nel modello europeo-continentale e in quello scandinavo. In entrambi i casi, si pensa che il modo migliore per risolvere il problema di asimmetria informativa *ex ante* fra impresa e lavoratore sia attraverso l'intervento dello Stato che può garantire la correttezza del processo di selezione dei migliori candidati. Il regime europeo-continentale estende il ruolo dell'operatore pubblico a tutti gli ambiti e prevede al contempo un forte coinvolgimento delle parti sociali nell'organizzazione dei SPI e anche nelle politiche attive per l'impiego. All'attore privato è lasciato un ruolo meramente esecutivo di alcuni servizi, in specie quelli formativi, che restano comunque saldamente sotto l'egida pubblica. Più di recente, si stanno diffondendo anche servizi privati di formazione professionale.

In modo analogo a quanto accade nel modello europeo-continentale, anche nel modello scandinavo, il ruolo dei soggetti intermedi, in particolare i sindacati dei lavoratori e le organizzazioni datoriali, e dello Stato è molto più importante che nel modello liberale. I cittadini lo considerano fondamentale ed ineliminabile, al punto da rendere impensabile l'idea di "mercattizzare" i CPI. A garanzia della qualità dei servizi lavorativi che il candidato saprà offrire all'impresa esiste il sistema delle qualifiche professionali sul quale sopravvede l'autorità statale assieme alle parti sociali. Al problema della correttezza del segnale che il candidato ad una certa posizione lavorativa dà all'impresa relativamente alle proprie capacità lavorative si sovrappone quello della garanzia delle qualifiche professionali possedute. Importante è anche il principio di equità nell'accesso al lavoro, garantito dallo Stato, attraverso il sistema di istruzione e quello della formazione professionale. Nella gestione dei sussidi di disoccupazione, il regime scandinavo segue il modello di Ghent, cosiddetto dal nome della città delle Fiandre dove si è per la prima volta affermato nel XIX secolo: in altri termini, le parti sociali, in specie i sindacati dei lavoratori, sopravvedono alla erogazione dei sussidi di disoccupazione, che avviene comunque presso i CPI. In anni recenti, i sussidi, una volta di carattere universalistico, sono assegnati sempre più spesso in cambio di un impegno del lavoratore disoccupato ad accrescere la propria occupabilità attraverso la partecipazione a corsi di formazione professionale e ad attivarsi nella ricerca di lavoro.

Infine, si consideri il modello europeo-mediterraneo che viene approfondito nel terzo capitolo con riferimento al caso spagnolo e nel quarto capitolo con riferimento al caso italiano. Nei paesi che seguono il modello in questione, la disoccupazione, in specie quella giovanile, è un problema sociale diffusissimo, quasi endemico, forse anche a causa di un'infrastruttura istituzionale del mercato del lavoro troppo debole per incidere sulla disoccupazione. In assenza di un ruolo forte di altri soggetti, come gli stessi CPI che, anche quando presenti, non sono riconosciuti dalle imprese e dai potenziali lavoratori come in grado di incidere sull'equilibrio nel mercato del lavoro, si preferisce ricorrere alla mediazione dei network familiari e amicali. Nei paesi europeo-mediterranei, si ritiene comunemente che le relazioni esistenti nel proprio network personale di amici e parenti possano rappresentare lo strumento più efficace per le imprese per conoscere le caratteristiche vere dei candidati e per i candidati per conoscere i posti di lavoro disponibili e le caratteristiche degli stessi in termini salariali e di prospettive di carriera. In sostanza, i network sono considerati da tutti come lo strumento migliore per trovare informazioni adeguate al raggiungimento del miglior *matching* possibile per l'impresa e per il lavoratore. In un certo senso, la relazione personale e familiare funge da garanzia della qualità del candidato, come la lettera di raccomandazione nel sistema anglosassone. Il problema di questo modello di mercato del lavoro è che il segnale dato da familiari e amici potrebbe non essere trasparente e non garantire, pertanto, sulla effettiva qualità del candidato. Il nepotismo e il familismo sono i mali più comuni del regime europeo-continentale. Il concorso pubblico viene visto come uno strumento alternativo di valutazione *ex ante* della qualità dei candidati e come garanzia, costituzionalmente riconosciuta, per la pubblica amministrazione. Ogni tentativo di inserire un altro soggetto nel rapporto fra impresa e lavoratore, già intermediato nel modo considerato migliore dalle relative famiglie di appartenenza, viene visto come una intrusione inaccettabile.

Il libro considera anche altri aspetti importanti del regime europeo-mediterraneo. In primo luogo, si noterà che esso presenta caratteristiche minimali di stato sociale, nel senso che:

- a) i sussidi di disoccupazione, con base assicurativa, sono limitati solo ai sottoscrittori;
- b) l'assistenza è gestita dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS da ora), cosa che riduce i fondi a sua disposizione, fondi che devono attingere non alla fiscalità generale, ma alle risorse della previdenza sociale;
- c) i CPI sono spesso sottodimensionati sia in termini di risorse umane che finanziarie e, di conseguenza, di funzioni da svolgere.





In realtà, va notato che questi tratti sono fortemente legati fra loro. Infatti, proprio perché i fondi dell'assistenza provengono da quelli della previdenza sociale, si è sempre limitata fortemente l'adozione di forme di sostegno al reddito che coinvolgessero un gruppo più ampio di soggetti.

Un tratto recente del regime europeo-mediterraneo è che esso tende sempre più verso il regime liberale, per la inclinazione a privatizzare aspetti importanti dei SPI. Il modello liberale esercita una forte e crescente attrattiva sul modello europeo-mediterraneo sia a causa della sempre più diffusa convinzione di una presunta superiore efficienza dell'operatore privato, che a causa della scarsità delle risorse umane e finanziarie disponibili a fronte del crescente fabbisogno di intervento da parte dei SPI. In altri termini, al crescere del bisogno di nuovi e più attivi servizi, il legislatore ha ceduto spesso alla tentazione di delegare un numero crescente di funzioni all'operatore privato, nella speranza di ridurre così i costi ed aumentare il volume dell'intervento.

In questo processo di convergenza verso i regimi liberali, però, si trascurano aspetti importanti tipici di questi ultimi, quali la ramificazione dei servizi di orientamento e di collocamento pubblici, la maggiore numerosità del personale disponibile all'operatore pubblico, la dinamicità dei programmi di intervento, ma soprattutto quello che viene chiamato il *New Public Management*, vale a dire la sburocratizzazione dei servizi, la gestione per obiettivi e l'utilizzo sistematico del monitoraggio e della valutazione d'impatto dei servizi svolti. In particolare, non è stato recepito, nei regimi europeo-mediterranei, l'incentivo alla sburocratizzazione dei compiti e l'avvio di attività di tipo proattivo ormai caratteristico dell'operatore pubblico nei regimi liberali. Eppure, risolvendo importanti fallimenti del mercato, i SPI potrebbero generare abbastanza valore per autofinanziarsi.

Quando si pensa al ruolo dei SPI, non si può non considerare il tipo di mercato del lavoro esistente nel paese e il peso che ciascuna istituzione ha al suo interno. Come si è notato prima, il mercato del lavoro è un'istituzione sociale. Una riforma attuata in un paese potrebbe non essere efficace in un altro paese. Non ci sono interventi del tipo *one-size-fits-all*, vale a dire misure uniche che vanno bene per ogni paese. L'esempio forse più eclatante è quello della privatizzazione dei SPI. Si tratta di un fenomeno sempre più diffuso nei paesi che appartengono al regime liberale, a partire dal caso più noto dell'Australia, ma in fase di diffusione anche in paesi appartenenti al regime europeo-continentale, come l'Olanda, e in paesi appartenenti al regime europeo-mediterraneo, come l'Italia. Come si tenterà di dimostrare con maggiore dettaglio ed approfondimento in seguito, quando si pensa alla superiorità del privato, non si può non considerare che, nei paesi anglosassoni, ad esempio,

nei quali l'interrelazione fra domanda e offerta di lavoro passa essenzialmente attraverso il mercato, con un ruolo solo marginale della famiglia e dello Stato, sia naturale pensare ai servizi per l'impiego come a servizi di natura privatistica ed in quanto tale assegnare il ruolo di intermediazione all'operatore privato. Quest'ultimo è considerato il soggetto meglio attrezzato per facilitare l'interazione fra lavoratore e impresa per due motivi fondamentali. In primo luogo, l'interazione si considera distorta da un semplice problema informativo, che richiede quindi un soggetto in grado di ridurre i costi di informazione e di agenzia. Inoltre, nei paesi anglosassoni si ritiene quasi universalmente che il privato sia più efficiente del pubblico e pertanto si crede che un soggetto privato sia il migliore per risolvere quello che si prospetta come un semplice problema di agenzia fra due soggetti privati. In altri termini, non si riconosce alcun soggetto debole o obiettivo di carattere generale, meritevole di tutela pubblica, come potrebbe essere garantire pari accesso alle opportunità presenti nel mercato del lavoro e fornire una mano d'opera di alta qualità all'impresa. Più precisamente, si ritiene che, abbassando i costi di assunzione e di licenziamento, imprese e lavoratore arrivino da soli al miglior *matching* fra loro attraverso un processo di tentativo ed errore, che prevede la possibilità per lavoratore ed impresa di interrompere i rapporti lavorativi ritenuti insoddisfacenti. Il processo di ricerca continuerà finché non si arrivi ad un *matching* ritenuto pienamente soddisfacente per entrambe le parti.

Il capitolo finale dapprima riassume i principali risultati dell'analisi dei capitoli precedenti e poi utilizza i risultati dell'analisi per rispondere a tre domande molto comuni sul ruolo dei SPI, in specie quando si guarda ad essi in una prospettiva comparata. La prima domanda è quale sia il SPI migliore fra quelli analizzati. La seconda domanda è se esista effettivamente, come accennato anche in questa introduzione, un processo di convergenza in particolare verso il modello liberale, ritenuto in anni recenti il più attrattivo. La terza domanda è quale sia la strada migliore da seguire per migliorare i SPI in tutto il mondo, ma ancor di più nel caso italiano quello che per ovvi motivi ci sta più a cuore.





CAPITOLO 1

23

L'EVOLUZIONE RECENTE DEL RUOLO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO



Introduzione

Prima di addentrarci nel tema oggetto del volume, vale a dire i SPI così come si manifestano nei diversi regimi di stato sociale europei, è importante cogliere alcuni aspetti comuni. Si tratta di tre aspetti fondamentali. In primo luogo, va sottolineata l'evoluzione storica comune. I SPI compaiono approssimativamente nello stesso periodo in tutti i paesi europei. È interessante ripercorrere, ancorché brevemente, questa evoluzione storica, per cogliere alcuni tratti comuni, ma anche per rimarcare come, fin dalle prime fasi, i regimi di stato sociale influenzano in modo indelebile e incancellabile non solo l'evoluzione successiva, ma anche alcuni tratti caratteristici di ciascun sistema. Fin dall'inizio, si sviluppa l'idea della complementarietà fra operatori pubblici e privati, nel regime liberale; mentre nel regime europeo-continentale e in quello scandinavo si sviluppa l'idea, tipica del modello di Ghent, di assegnare alle parti sociali un ruolo importante nella gestione. I SPI si sviluppano con un certo ritardo nei paesi del regime europeo-mediterraneo. Ancora oggi, in questo regime, la struttura dei SPI resta piuttosto fragile.

Per comprendere le differenze che emergono fin dai primi momenti dell'evoluzione storica delle istituzioni operanti nei mercati del lavoro europei, occorre riflettere sulle finalità dei SPI, vale a dire risolvere il problema della doppia asimmetria informativa fra datore di lavoro e lavoratore nel processo di *matching*². L'insufficiente informazione del datore di lavoro sul candidato ad una certa posizione lavorativa e del candidato sulle caratteristiche del posto di lavoro non consente di trovare sempre il miglior *job-worker match* (incontro fra posto di lavoro e lavoratore). La conseguenza immediata di entrambe le situazioni, fenomeno noto in letteratura come asimmetria

² Per un approfondimento, si rinvia al recente lavoro di Larsen e Vesán (2012) che è stato scoperto dall'autore quando questo capitolo era già stato scritto. Ciò potrebbe spiegare le differenti vedute degli autori dell'articolo.



informativa ha conseguenze potenzialmente importanti. In primo luogo, entrambi potrebbero raggiungere un accordo non del tutto vantaggioso. In secondo luogo, anche la società nel suo complesso ne potrebbe trarre un danno, poiché la produttività del lavoratore sarebbe più bassa di quella che sarebbe possibile raggiungere se si fosse scelto il candidato più adatto. Le perdite conseguenti sono tanto più durature quanto più rigida è la legislazione a protezione dell'impiego. Più limiti si impongono alla possibilità del datore di lavoro di licenziare e minori sono le chances offerte ai lavoratori che si trovano in un *bad job-worker match*.

È importante tenere presente che il modo di affrontare questi problemi è diverso in ciascun paese. Nei paesi liberali si tende a credere che il modo migliore per risolvere questo problema sia affidarsi al mercato, liberalizzando il più possibile il rapporto di lavoro: se è possibile licenziare facilmente il lavoratore che non possiede una qualifica professionale e competenze che corrispondono a quelle richieste dal posto di lavoro che occupa, ovvero è possibile, per il lavoratore che si licenzi, trovare facilmente un nuovo lavoro, il costo del *mismatch* si riduce al minimo (su questo punto, si veda anche Ryan, 2001).

Inoltre, per favorire una intermediazione più efficace fra domanda e offerta, esiste il sistema delle lettere di raccomandazione che presentano al datore di lavoro le caratteristiche tipiche dei lavoratori.

Nei paesi del regime europeo-continentale, per consentire ai datori di lavoro di conoscere le qualità, e i limiti, dei possibili candidati ad una posizione lavorativa, si utilizza il rapporto di apprendistato.

Nei paesi scandinavi, non è l'apprendistato lo strumento principe per aiutare i giovani a ridurre il loro divario di esperienza lavorativa rispetto agli adulti. Si punta, piuttosto sulle politiche attive per l'impiego che sono realizzate su larga scala per un numero amplissimo di disoccupati. Un tratto comune con il regime europeo-continentale è il ruolo importante, ancorché diverso, assegnato alle parti sociali. In realtà, le parti sociali hanno un ruolo pervasivo nei SPI dei paesi scandinavi, contribuendo non solo alla erogazione dei sussidi, ma anche al collocamento al lavoro e, perciò, indirettamente anche alla risoluzione delle asimmetrie informative fra datore di lavoro e disoccupato.

Infine, nei paesi del regime europeo-mediterraneo, si tende a credere che il network personale di amici e parenti possa risolvere più di ogni altro strumento questa asimmetria informativa. In realtà, la letteratura più recente sull'argomento chiarisce che, al contrario dei network dei cosiddetti *old boys*, i network di amici e parenti hanno effetti negativi, non positivi, perché sono riflesso di nepotismo, piuttosto che un canale efficace di trasmissione del-

l'informazione (si veda la rassegna della letteratura ad opera di Ioannides e Datcher Loury, 2004; e gli studi sul caso italiano di Pistaferri, 1999; Meliccianni e Radicchia, 2010; Mosca e Pastore, 2011 e Mandrone, 2011).

Il terzo aspetto importante dei SPI è che possono contribuire a ridurre la disoccupazione frizionale. Essendo questo argomento oggetto di qualunque buon manuale di macroeconomia, non se ne farà una trattazione diffusa.

Il capitolo si struttura in tre paragrafi. Il primo paragrafo si occupa dell'evoluzione storica dei SPI in diversi contesti europei. Il secondo paragrafo invece discute più approfonditamente il problema della doppia asimmetria informativa nel processo di reclutamento della forza lavoro. Come si è notato nell'introduzione, risolvere il problema della doppia asimmetria informativa è uno degli scopi tipici dei SPI, in funzione complementare o sostitutiva di altri strumenti. Il terzo paragrafo illustra la prospettiva adottata in questo studio riguardo all'idea di importare alcuni aspetti di un altro regime di stato sociale in modo isolato dalle altre caratteristiche tipiche di un certo regime di stato sociale. Una particolare attenzione sarà dedicata al tema della privatizzazione di alcuni o tutti i SPI. Alcune osservazioni conclusive chiudono il capitolo.



1. Evoluzione storica

I SPI si sono sviluppati nei paesi europei secondo dinamiche in parte simili e in parte diverse da paese a paese. Seguendo la breve, ma efficace ricostruzione storica di Weishaupt (2011), l'origine comune dei SPI risale alla metà dell'Ottocento, quando per la prima volta il problema della disoccupazione viene visto come un problema sociale da affrontare, in quanto tale, in modo sistematico, e si pensa al ruolo importante dell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro come ad uno dei possibili rimedi.

Inizialmente, i servizi per l'impiego sono organizzati dalle imprese stesse, anche in funzione di mediazione del conflitto di classe, e poi dai comuni e dalle altre autorità locali, soprattutto in Germania e in seguito anche in Austria e Svezia. È interessante notare che, già in queste prime organizzazioni, il ruolo dei sindacati, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, è considerato fondamentale.

Il sistema di Ghent può essere visto come un'evoluzione di questi primi modelli di servizi locali per l'impiego. Esso nasce, in realtà, nel 1901 quando le autorità locali della città affidano ai sindacati il compito di gestire i sussidi di disoccupazione, che pure finanziavano. Questo sistema di assicurazio-



ne contro la disoccupazione, di natura volontaria, amministrato dai sindacati e sussidiato dallo Stato, si diffonde dapprima in molte città d'Europa, incluse Milano, Amsterdam e Strasburgo, e poi in numerosi paesi, quali la Norvegia (1906), la Danimarca (1907), l'Olanda (1916), la Finlandia (1917), il Belgio (1920), il Lussemburgo (1921), la Svizzera (1924) e la Svezia (1934).

Nello stesso periodo in cui nell'Europa continentale si diffondeva il modello di Ghent, nel Regno Unito e in Irlanda, si sviluppava un modello diverso, che poi resterà nella sostanza pressoché lo stesso fino ai giorni nostri. Due i tratti salienti del sistema liberale:

- a) la presenza dello Stato come fornitore dei SPI e un ruolo solo marginale e non ufficiale dei partner sociali;
- b) la contemporanea presenza di operatori privati cui viene riconosciuto il ruolo di fornitori di servizi aggiuntivi di assicurazione contro la disoccupazione.

Tuttavia, nel periodo intorno alla prima guerra mondiale, il sistema di Ghent è messo in discussione soprattutto nell'Europa continentale, dove si diffonde l'idea della necessità di un sistema pubblico nazionale. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL da ora) si fa interprete di questo sentimento diffuso proponendo nel 1919 un manifesto nel quale vengono definiti i canoni di quelli che dovrebbero essere i servizi ottimali per l'impiego. La proposta è di un servizio pubblico sotto il controllo di un'autorità centrale. Nel nuovo sistema si prevede un ruolo di consultazione dei sindacati.

Nel periodo intorno alla seconda guerra mondiale, i sistemi di sicurezza sociale si consolidano grazie alla crescita economica, ma anche alla diffusione delle idee keynesiane e dell'obiettivo, condiviso da tutti i governi europei, della piena occupazione.

Intorno agli anni Sessanta, si diffonde l'uso delle politiche attive per l'impiego, grazie anche alla tendenza dell'OCSE a pubblicizzarle, prendendo spunto dall'esperienza dei paesi scandinavi. Intanto, fra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, un sistema nazionale di CPI con base locale prende piede in tutti i paesi europei e si consolida attraverso lo svolgimento di compiti sempre più ampi e diversificati, soprattutto nei paesi liberali, europeo-continentali e scandinavi, se non in quelli del modello europeo-mediterraneo, che seguono una evoluzione ampiamente diversa da quella del resto dell'Europa.

Gli anni Ottanta segnano una nuova frontiera nell'evoluzione dei *Public Employment Services* (PES da ora) che sono influenzati sempre più dalla disponibilità di nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni,

mentre aumenta la domanda di lavoro nel settore terziario, anziché in quello manifatturiero tradizionale. Ciò spinge all'adozione di nuovi metodi di gestione pubblica (*New Public Management*, NPM) (Grubb, 2004).

Allo stesso tempo, la ricerca di maggiore efficienza nell'intermediazione porta molti paesi europei ad abbandonare il principio, affermato nei primi decenni del Novecento, del monopolio pubblico della gestione dei servizi di *placement*. I primi servizi ad essere assegnati ai privati sono quelli di intermediazione dei lavori temporanei. Alla metà degli anni Novanta solo i paesi del regime europeo-mediterraneo (Francia, Grecia, Italia e Spagna) più il Lussemburgo mantengono il monopolio pubblico del *placement*, anche di quello dei lavori temporanei che sono legalizzati solo in quel decennio.

In Italia, anche se l'obbligo della chiamata per collocamento per i posti di lavoro a bassa qualifica era già stato abolito in precedenza, permaneva ancora alla metà degli anni Novanta il divieto per i privati di operare come intermediari fra domanda e offerta di lavoro. In altri termini, si consentiva solo alle imprese di ricorrere alla chiamata nominativa diretta dei lavoratori, senza più l'obbligo di assunzione in base alle liste del collocamento. Da allora i SPI conservano solo il dovere di registrare le assunzioni per le quali le imprese hanno l'obbligo di notifica ai SPI.

Nel 1997, seguendo un trend in atto anche in altri paesi europei, la legge Treu consente ad agenzie private di intervenire sul mercato, ancorché solo per i contratti di lavoro temporanei. Trend analoghi si manifestano anche negli altri paesi del regime europeo-mediterraneo.

Gli anni Novanta fanno ulteriormente sviluppare e diffondere i nuovi metodi di gestione, anche nel settore pubblico. Come acutamente nota Larsson (2001, cit. in Weishaupt, 2011), si passa dalla gestione per regolamenti a quella per obiettivi. Inoltre, in tutti i paesi europei, si cerca di sviluppare la dimensione locale, collegando i servizi con il territorio. È in questa fase che si inizia a mettere in discussione l'idea del monopolio pubblico dei SPI elaborata nel corso dei decenni precedenti. È la stessa OIL che teorizza in quel periodo l'abbandono del monopolio pubblico, anche se in modi che assumono contorni diversi da un paese all'altro. In molti paesi si entra nell'ottica di assegnare parti via via più consistenti dei SPI ad operatori privati. Le esperienze di concorrenza esterna vanno dall'affidamento ai privati delle attività di *placement*, l'attività tradizionale di intermediazione, a quelle dell'organizzazione di corsi di formazione professionale, ad altri aspetti dei SPI. Il caso estremo di privatizzazione dei SPI è forse quello australiano, nel quale il settore pubblico appalta l'erogazione di tutti i SPI ad un'agenzia privata.

La crescente contendibilità della gestione dei servizi fra pubblico e privato





e la tendenza a relegare i sindacati dei lavoratori e delle imprese in ruoli marginali sollevano una serie di interrogativi. I sindacati sono davvero un ostacolo al funzionamento dei meccanismi di mercato? Davvero il settore privato è più efficiente del pubblico nella gestione degli SPI? È possibile rendere il pubblico almeno tanto efficiente quanto il privato?

2. La doppia asimmetria informativa

Il ruolo dei SPI e, indirettamente, come essi si sono strutturati in ciascun regime di stato sociale dipende dal modo in cui vengono concepiti la relazione di lavoro e il processo di ricerca di un posto di lavoro da parte dell'impresa e del lavoratore all'interno di ciascun paese. Come già accennato, la ricerca del lavoro è un processo caratterizzato da forti asimmetrie informative, da parte delle imprese, sulla qualità dei candidati ad una certa posizione lavorativa, e, da parte dei lavoratori, sulle opportunità realmente offerte dall'impresa in cui si propongono di lavorare. Entrambi i soggetti, impresa e lavoratore, cercano segnali adeguati per conoscere *ex ante* le caratteristiche dell'interlocutore e decidere se vale la pena realizzare il *matching*. Il tema è stato affrontato per la prima volta nella letteratura economica dal Premio Nobel Michael Spence (1973).

Le asimmetrie informative esistenti fra datore di lavoro e lavoratore relativamente alla qualità del *job-worker match* possono generare notevoli perdite di benessere per entrambe le parti in causa, oltre che per la società nel suo complesso. Il datore di lavoro potrebbe, ad esempio, assumere un lavoratore non adatto alla posizione lavorativa da coprire, per tanti motivi. Anche il lavoratore potrebbe scegliere un'impresa che non soddisfa appieno le sue capacità e il suo talento. In entrambi i casi, si viene a realizzare un equilibrio subottimale, che incide negativamente sulla produttività del lavoratore, causando una perdita salariale anche molto duratura.

Le perdite derivanti dalle asimmetrie informative nel processo di ricerca di un posto di lavoro conseguenti per entrambe le parti sono tanto più durature quanto più rigida è la legislazione a protezione dell'impiego. Più limiti si impongono alla possibilità del datore di lavoro di licenziare i propri dipendenti inadatti, minori sono le chances di reimpiego offerte ai lavoratori che si trovano in un *bad match* e desiderano a loro volta licenziarsi, più forti e durature saranno le perdite di benessere per tutti. Se, viceversa, è possibile licenziare abbastanza facilmente il lavoratore che non corrisponde al suo posto di lavoro ovvero è possibile per il lavoratore che si licenzi di trovare un nuovo

lavoro più velocemente, allora il costo del *mismatch* si riduce al minimo. Ciò suggerisce che la stessa normativa su *hiring and firing costs* è molto rilevante ai fini del ragionamento che si sta svolgendo.

In un contributo recente, Larsen e Vesán (2012) parlano di doppia asimmetria informativa anche con riferimento ai SPI. In altri termini, a loro modo di vedere, i SPI accentuano anziché ridurre il problema delle asimmetrie informative e quindi non sono adatti a risolverlo, anzi tendono ad aumentarlo. Ciò spiegherebbe a loro avviso come mai in tutti i paesi del mondo la quota di posti di lavoro intermediata dai SPI sia così bassa. Anche in paesi come la Germania, dove tale quota è maggiore della media, si ferma appena al 12-13%, nonostante la ingente spesa e lo sforzo congiunto degli attori sociali sostenuti in quel paese nello sviluppo dei SPI.

Per sviluppare il loro argomento, gli autori richiamano una risultanza storica risalente ai primordi della istituzione dei CPI in Inghilterra, quando a capo degli stessi era ancora Lord Beveridge, il padre dello stato sociale moderno, oltre che colui che li aveva concepiti come strumento chiave di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro. Risulta dai documenti dell'epoca che molti datori di lavoro e anche lavoratori disoccupati si rifiutavano di ricorrere ai SPI poiché ritenevano selezionassero i disoccupati negativamente. Secondo Larsen e Vesán (2012) questa sensazione degli utenti dei CPI si può spiegare proprio con la doppia asimmetria informativa. Siccome il ricorso ai SPI è considerato universalmente lo strumento di ricerca di un posto di lavoro di ultima istanza, a causa della sua scarsa efficacia, allora tutti – sia i datori di lavoro che gli stessi disoccupati – percepiscono coloro che vi fanno ricorso come “*lemons*” (trad. it.: bidoni), per adoperare la metafora usata da Akerlov (1970) nel suo celebre articolo sul mercato delle auto usate. In altri termini, l'iscrizione ai CPI per un disoccupato può rappresentare addirittura uno stigma.

Ne segue che, ancor di più, l'uso dei SPI viene percepito come una soluzione sub-ottimale, sia da parte dei datori di lavoro che da parte dei disoccupati, i quali, come risulta da un'indagine sul campo condotta dagli autori con l'ausilio di interviste semi-strutturate a 40 manager di diversi paesi europei, tendono a preferire come alternativa i network informali. Questi ultimi consentono, come suggerito da Michael Spence, di avere segnali adeguati a trasmettere un'informazione veritiera sulle qualità lavorative dei candidati per un determinato posto di lavoro e sulle caratteristiche di un certo posto di lavoro per i candidati.

Qui gli autori, i quali attingono nella loro ricerca alle evidenze proprie della tradizione anglosassone, immaginano i network informali soprattutto come





network lavorativi³. Per il datore di lavoro, può essere conveniente pensare ad un proprio dipendente di fiducia come a colui che può suggerire un candidato di qualità per un posto di lavoro vacante che si viene a creare in azienda, poiché il dipendente avrebbe l'interesse a mantenere la reputazione di persona affidabile e mai proporrebbe un *lemon*. Lo stesso vale per un conoscente o amico di un lavoratore che si fiderà sicuramente di quanto gli viene detto sulla qualità del posto di lavoro proposto. Insomma, i network informali avrebbero in sé tutti gli elementi per supplire al problema delle asimmetrie informative presente nel mercato del lavoro e risolverlo a vantaggio di tutti. L'operare dei network informali passerebbe proprio attraverso un meccanismo di reputazione, lo stesso che consente lo sviluppo efficiente dei mercati.

I mercati sono efficienti per l'operare di quella che il padre dell'economia politica e, secondo alcuni, anche del pensiero liberale, Adam Smith, chiama "la mano invisibile". Smith spiega questo concetto con una famosa metafora. Quando andiamo dal macellaio, ci aspettiamo che ci dia la carne buona. Non contiamo tanto sul suo altruismo, ma piuttosto sul suo egoismo. Il macellaio sa che se non ci darà la carne buona, non torneremo più da lui e ciò inciderà anche sulla sua reputazione presso gli altri clienti. Allora, pur essendo egoista, come mosso da una mano invisibile, ci darà la carne buona.

Ora, il modo in cui il segnale deve essere trasmesso dal lavoratore al datore di lavoro e la soluzione preferibile per trasmetterlo dipende da fattori culturali la cui origine è difficile da identificare. Nei paesi che appartengono al regime liberale, l'interazione diretta fra i soggetti interessati, senza intermediazioni di sorta è sempre vista come la soluzione più efficace. Allo Stato tocca il compito di favorire l'interazione diretta fra gli individui, frapponendo meno ostacoli possibile.

Ryan (2001) nota che la libera ricerca di un posto di lavoro e la tendenza a mettere alla prova il lavoratore da parte dell'impresa e l'impresa da parte del lavoratore è uno strumento importante per favorire un *good job-worker match* (trad. it.: buon abbinamento fra il lavoratore e il suo posto di lavoro). Sarebbe proprio questa libertà, favorita da una legislazione a protezione dell'impiego non particolarmente rigida, a stimolare nel Regno Unito e negli Stati Uniti una buona qualità del *matching* nel mercato del lavoro.

Un ruolo fondamentale nel processo di *job search* è svolto, nella tradizione anglosassone, da "autorità indipendenti", come possono essere i cosiddetti

³ Nella tradizione anglosassone, i network informali sono costituiti tipicamente da colleghi di lavoro anziani che rappresentano, perciò, autorità in un certo campo, i cosiddetti *old boys* (trad. it.: vecchi ragazzi) (Simon and Warner, 1992; Datcher Loury, 2006).

old boys. Le loro lettere di raccomandazione (*recommendations letters*) sono un segnale fondamentale, assieme ai voti conseguiti nel proprio percorso formativo nel caso degli studenti, per le imprese per conoscere le caratteristiche dei candidati. Il sistema delle lettere di raccomandazione è considerato, nella tradizione anglosassone, il migliore per trasmettere informazioni sulle reali qualità dei candidati. Chi meglio di un docente, di un datore di lavoro oppure di un collega anziano può dire come un certo lavoratore si comporta sul posto di lavoro, quali sono le sue capacità e competenze, il suo impegno e la sua motivazione? La trasparenza delle informazioni trasmesse dalle imprese sul mercato è fondamentale perché gli stessi lavoratori scelgano il *best match* per loro. Il meccanismo della reputazione gioca un ruolo chiave nella tradizione anglosassone che crede nella superiore efficienza del mercato e dell'operatore privato. Un *old boy* che facesse una lettera di raccomandazione non veritiera sulle reali capacità del candidato da lui proposto non sarebbe più preso in considerazione in futuro. Per tutti questi motivi, le lettere di raccomandazione sono ufficialmente richieste in molti concorsi pubblici nel Regno Unito e negli Stati Uniti, dove in genere non si effettua una vera prova di accesso per valutare le qualità dei candidati.

Nella tradizione anglosassone, le parti sociali (sindacati dei lavoratori, associazioni datoriali e altri organismi intermedi), lo stesso Stato o la famiglia di appartenenza sono visti come “rumori” all'interno del canale diretto di comunicazione fra impresa e lavoratore.

Diametralmente opposto è il ruolo assegnato ai CPI nel modello europeo-continentale e in quello scandinavo. In entrambi i casi, si pensa che il modo migliore per risolvere il problema di asimmetria informativa *ex ante* fra impresa e lavoratore è attraverso l'intervento dello Stato che può garantire la correttezza del processo di selezione dei migliori candidati.

Nei paesi del regime europeo-continentale, si ritiene che il modo migliore per risolvere le asimmetrie informative sia, in primo luogo, controllare il processo di formazione degli *skills* e poi consentire ad imprese e lavoratori di incontrarsi prima che nasca il rapporto di lavoro, attraverso i rapporti di apprendistato. L'apprendistato può essere visto come un periodo di prova, durante il quale datore di lavoro e lavoratore hanno modo di conoscersi bene per valutare la qualità di un loro possibile abbinamento, prima che sia siglato un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Considerazioni analoghe si possono fare per la formazione professionale sul posto di lavoro (*on the job*) e il lavoro temporaneo.

Nei paesi del regime scandinavo, le politiche attive per l'impiego svolgono la funzione che l'apprendistato svolge nel regime europeo-continentale. Inol-





tre, in entrambi i regimi si ritiene che l'incontro fra le parti sociali nella fase di organizzazione della formazione professionale sia fondamentale per la diffusione fra i lavoratori delle informazioni necessarie sulle imprese e fra queste ultime delle informazioni sulle caratteristiche dei lavoratori. In altri termini, l'interazione fra le parti sociali può risolvere i problemi di asimmetrie informative e di *mismatch* fra la composizione per qualifica professionale della domanda e dell'offerta di lavoro.

Nel modello scandinavo, il ruolo dei soggetti intermedi, in particolare i sindacati, e dello Stato è fondamentale ed ineliminabile. In un certo qual modo, al problema della correttezza del segnale che il candidato dà all'impresa si sovrappone quello della garanzia di principi di equità nell'accesso al lavoro, lasciando allo Stato, attraverso il sistema di istruzione e quello della formazione professionale l'obiettivo di garantire una uguale qualità dei candidati.

Infine, nel modello europeo-mediterraneo, l'interazione fra impresa e potenziale lavoratore passa spesso attraverso la mediazione della famiglia e del proprio network di amici. Anche a causa della scarsità dei posti di lavoro disponibili, si ritiene che le relazioni esistenti nel proprio network di amici e parenti, anche della stessa impresa possano rappresentare lo strumento più efficace per trovare informazioni adeguate alla ricerca del miglior posto di lavoro possibile per l'impresa e per il lavoratore. Fino alla metà degli anni Novanta, la quasi messa al bando del lavoro temporaneo precludeva l'uso di questo ulteriore strumento di prova.

Il problema di questo sistema è che il segnale dato da familiari e amici (*family and friends*) potrebbe non essere trasparente e non offrire garanzie sufficienti quanto alla effettiva qualità del candidato proposto. Il nepotismo e il familismo sono spesso additati come i mali più comuni del *Latin Rim*.

Il motivo della differenza fra il regime anglosassone e quello del *Latin Rim* è che, come evidenzia la letteratura recente sul tema, il network utilizzato dal candidato tipo nel primo caso è diverso da quello utilizzato nel secondo caso: i candidati nel *Latin Rim* appunto ricorrono all'aiuto di parenti e amici, invece che al giudizio oggettivo degli *old boys*⁴.

In questi sistemi, il concorso pubblico, imposto nel caso italiano addirittura dalla Costituzione nelle assunzioni nel comparto pubblico, è visto come strumento alternativo di valutazione *ex ante* della qualità dei candidati e

⁴ Per una discussione del ruolo di diversi tipi di network sulla probabilità di trovare lavoro in diversi paesi, si confrontino i lavori di Ioannides e Datcher Loury (2004), per una prospettiva comparata. Sul caso italiano, si vedano, in particolare: Pistaferri, 1999; Mandrone, 2011; Melicani e Radicchia, 2011; Mosca e Pastore, 2011 e i riferimenti ivi contenuti.

come garanzia costituzionale per la pubblica amministrazione. Ogni tentativo di inserire un altro soggetto nell'interrelazione fra impresa, lavoratore e relative famiglie di appartenenza è considerato come una intrusione in quello che appare come lo strumento principe di interazione nel difficile processo di ricerca di un posto di lavoro.

L'analisi precedente evidenzia che il modo in cui viene intermediata la domanda e l'offerta di lavoro è molto diverso da un paese all'altro e da un regime di stato sociale all'altro. Alcuni fattori culturali riguardo al modo di concepire le relazioni di lavoro incidono in modo decisivo sul ruolo assegnato a ciascun attore: impresa, lavoratore, famiglia, Stato. Lo stesso ruolo dei CPI è concepito in modo diverso: in alcuni casi, sono considerati un ostacolo alla interazione diretta fra lavoratore e impresa che essi devono favorire operando meramente come agenzie (regime anglosassone); in altri casi, i CPI sono considerati invece come attori decisivi con un ruolo di promozione attiva dell'impiego con diversi strumenti, quali la formazione professionale e la erogazione dei sussidi di disoccupazione (regime europeo-mediterraneo e scandinavo, sistema di Ghent); in un terzo gruppo di paesi ancora, i CPI sono concepiti come un'inutile interruzione del rapporto fra impresa e lavoratore, che può essere meglio mediato dai rapporti familiari e amicali considerati più affidabili per entrambe le parti.

Ciò suggerisce che anche eventuali riforme del ruolo dei SPI, e dei CPI in particolare, non possono essere concepite, e ancor meno attuate, senza considerare i fattori culturali da cui dipende il modo di concepire le relazioni di lavoro all'interno di ciascun regime di stato sociale e, spesso, di ciascun paese. Una riforma attuata efficacemente in un paese potrebbe non avere alcun effetto in un altro paese. Un esempio evidente di ciò è la privatizzazione dei SPI. Questo tipo di intervento potrebbe avere maggior successo nei paesi anglosassoni nei quali si ritiene che l'interrelazione fra domanda e offerta di lavoro, come quella relativa a qualsiasi altro bene, avviene in modo più efficace quando passa attraverso il mercato. Come si è accennato prima, la famiglia, le organizzazioni intermedie e lo Stato sono visti in questo regime di welfare come marginali e, al più, capaci solo di introdurre elementi distortivi nel sistema. Viene naturale in questo sistema pensare ai CPI come a imprese private, anziché come ad enti pubblici. L'esigenza di garanzia della qualità del *matching* viene considerata come "secondaria" rispetto all'esigenza dell'efficienza, nel senso che è proprio il mercato a garantire entrambe, meglio di qualunque attore pubblico.

Ciò potrebbe non essere vero negli altri regimi di welfare ed in specie in quelli appartenenti alla tradizione bismarckiana o scandinava, dove si consi-





dera il privato come un soggetto in grado di alterare, in nome di interessi di parte, la naturale interrelazione fra domanda e offerta di lavoro. La scarsa fiducia di cui in genere gode l'operatore pubblico nel regime europeo-mediterraneo potrebbe spingere a sollevare simili obiezioni alla privatizzazione dei SPI.

3. La prospettiva adottata

Uno dei punti di maggiore interesse del contributo proposto sarà quello di evidenziare che l'attenzione posta di recente in Italia sul tema del rapporto complementare/cooperativo/competitivo fra pubblico e privato nell'erogazione degli SPI, che pure riveste una sua importanza, non può sostituirsi a quella sul tema dei servizi innovativi che i CPI devono erogare e degli strumenti più adeguati per innovare la loro organizzazione. Detto altrimenti, affidare i servizi per l'impiego all'esterno dei CPI a soggetti di natura privatistica, *sic et simpliciter*, sicuramente non significa né aumentarne la quantità, né tanto meno migliorarne la qualità.

L'esperienza del Regno Unito, dove parte dei servizi per l'impiego è stata delegata ad operatori privati, dimostra proprio che il privato tende in questi casi a preferire servizi piuttosto tradizionali, di tipo *placement* diretto al lavoro, piuttosto che servizi di formazione o altri servizi ancora che, pur avendo un impatto minore nell'immediato, possono, in realtà, averlo in misura molto maggiore nel lungo periodo. L'esperienza inglese mostra che la capacità di sperimentare nuove forme di intervento è da parte dei soggetti privati addirittura inferiore in questi campi a quella dell'operatore pubblico.

La questione ineludibile che si pone anche in quei paesi come il Regno Unito nei quali parte dei servizi per l'impiego è stata delegata a soggetti privati esterni ai CPI è quella di individuare strumenti adeguati di miglioramento dei servizi, ma anche, allo stesso tempo, di verifica dei risultati raggiunti attraverso adeguate metodologie di valutazione. Ciò richiede una profonda innovazione nel modo attuale di operare dei CPI, con conseguente acquisizione di nuove competenze, risorse umane e metodi di lavoro.

Nel confronto internazionale, si tende spesso ad evidenziare la bassa percentuale di posti di lavoro creati nel paese dove il collocamento è affidato all'operatore pubblico. Si dimentica, però, di dire che, in altri paesi, ad una quota maggiore di posti di lavoro intermediati corrisponde invariabilmente anche una spesa pubblica molto maggiore, una numerosità del personale molto superiore e competenze molto più ampie e variegiate di quelle disponibili nei CPI italiani. Un confronto adeguato deve tener conto di tutti i fattori

necessari ad una corretta valutazione di impatto. Si comprenderà allora che a parità di costo sostenuto e di risorse disponibili, i CPI italiani hanno una performance certamente non inferiore a quella dei loro omologhi in altri paesi avanzati. Ciò non vuol dire che i servizi attualmente prestati siano sufficienti, né che i risultati raggiunti siano soddisfacenti. Tutt'altro. Tuttavia, è chiaro che miglioramenti importanti possono essere raggiunti solo attraverso una innovazione dei servizi attualmente prestati e un potenziamento delle risorse sia materiali che professionali esistenti, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'operatore.

Questo studio tenterà di svolgere, in primo luogo, un confronto rigoroso del "processo di produzione" di servizi per l'impiego da parte dei CPI, considerando sia gli *inputs* che gli *outputs*, condizione necessaria per una corretta valutazione di efficienza. Un contributo innovativo di questo studio consiste anche nel tentare di delineare strumenti ed indicatori per un corretto monitoraggio ed una valutazione adeguata ed innovativa dell'efficienza degli SPI, tenendo conto dei pregi e limiti di diversi indicatori utilizzati. Ogni indicatore non può che cogliere aspetti parziali del problema e solo l'utilizzo contemporaneo di più indicatori può essere adeguato allo scopo. Inoltre, vanno impiegati non solo indicatori di risultato, ma anche di impatto. L'utilizzo di adeguate metodologie in questo campo gioca un ruolo decisivo.

Proprio nell'ottica di migliorare la comprensione delle innovazioni che è necessario apportare al sistema italiano dei SPI, lo studio dell'esperienza di altri paesi appare non solo utile, ma indispensabile, consentendo di comprendere le ragioni di successo e di insuccesso di altre esperienze paese. Inoltre, al di là della valutazione di carattere generale, a livello di paese, sarà importante anche lo studio delle buone pratiche attuate all'interno di ogni paese, non solo in Europa.

D'altra parte, la stessa recente legislazione italiana del mercato del lavoro tende ad assegnare ruoli via via sempre più innovativi ai CPI, quali, ad esempio:

- rafforzamento dei servizi, attualmente forniti, di supporto all'inserimento lavorativo dei disabili;
- svolgimento di nuove mansioni di promozione del dialogo sociale e di coordinamento dei programmi formativi all'interno del contratto di apprendistato, la cui regolamentazione è stata profondamente rivista nel cosiddetto Testo Unico del settembre 2011;
- partecipazione all'organizzazione dei tirocini formativi;
- studio della domanda di competenze per una migliore attività di orientamento al lavoro dei gruppi obiettivo degli interventi, vale a dire i giovani,





- le donne e i disoccupati di lungo termine (da più di un anno);
- utilizzo di risorse informatiche e telematiche per l'attività di informazione e intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro;
- monitoraggio degli obiettivi e valutazione d'impatto degli interventi attuati.

In questo lavoro saranno, in primo luogo, evidenziate le innovazioni che si richiede di compiere agli attuali CPI e, in secondo luogo, si attingerà all'esperienza di altri paesi per vedere come servizi simili siano erogati, allo scopo di definire *best practice* utili anche al caso italiano. Le esperienze tedesca, olandese e scandinava, da questo punto di vista, presentano caratteri di sperimentazione e di innovazione importanti cui fare riferimento per approntare una banca dati dei servizi innovativi di inserimento al lavoro.

Altra attività, pure di grande interesse quando si pensa alla elaborazione di servizi innovativi all'impiego, è un'analisi aggiornata e continua della domanda di competenze da parte delle imprese espressa sul territorio nel quale il CPI opera. Da questo punto di vista, si provvederà a valutare le attività di ricerca e di stima della domanda di lavoro svolte dai CPI in altri paesi. Esistono diversi *data sets*, fra cui Excelsior, il cui utilizzo può essere messo a regime per fornire informazioni di orientamento utili soprattutto alla manodopera giovanile.

In molti paesi, le risorse informatiche e telematiche, movimentate da adeguate competenze, sono un ulteriore elemento di innovazione degli SPI. L'esperienza degli altri paesi in questa direzione può fornire esempi preziosi di buone pratiche da seguire. È anche interessante valutare possibili forme di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati che forniscono informazioni utili da questo punto di vista, come ad esempio, nel caso italiano, AlmaLaurea ed AlmaDiploma. I CPI sono detentori di informazioni statistiche assai dettagliate, legate alla registrazione delle cosiddette comunicazioni obbligatorie da parte delle imprese relativamente alla instaurazione, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro. Tali informazioni, se adeguatamente trattate con strumenti statistici adeguati ed integrate con altre banche dati relative ai livelli di istruzione ed al percorso post-scolastico, come appunto le già citate AlmaDiploma ed AlmaLaurea, possono costituire uno strumento di previsione formidabile dei nuovi fabbisogni formativi e delle nuove opportunità lavorative presenti nel territorio.

Come già anticipato, l'esperienza degli altri paesi sarà considerata anche al fine di comprendere quali siano le risorse sia umane che materiali e finanziarie movimentate dai SPI per lo svolgimento delle mansioni che l'ordinamento assegna loro.

Conclusioni

Questo capitolo introduttivo ha analizzato alcuni aspetti comuni dei diversi regimi di stato sociale. Prima di addentrarci nei modi diversi in cui ciascun sistema affronta il modo di organizzare e fare funzionare i SPI, oggetto del prossimo capitolo, si è ritenuto importante studiare alcuni aspetti comuni.

Il primo è l'evoluzione storica. Si è mostrato come l'evoluzione storica di ciascun sistema presenti tratti comuni con quella degli altri, ma anche tratti suoi propri. Questi ultimi emergono fin dagli albori dei SPI, restando come elementi distintivi anche in seguito.

Il secondo tema è quello della doppia asimmetria informativa nel processo di reclutamento del personale, da parte delle imprese, e di ricerca di un posto di lavoro, da parte dei lavoratori. Ogni regime risolve in modo diverso il problema dell'asimmetria informativa, le cui conseguenze negative possono durare tanto più a lungo quanto più rigida è la legislazione a protezione della stabilità dell'impiego.

Il terzo è quello della possibilità, o meno, di importare qualche aspetto di un regime di stato sociale senza importare gli altri. Una particolare attenzione è dedicata alla privatizzazione, che sempre più spesso viene vista come una soluzione attraente sia nei regimi liberali che in quelli europei-mediterranei per ridare efficienza ai SPI.

Prima di concentrare l'attenzione sui SPI nei diversi regimi di stato sociale, è opportuno rendersi conto delle caratteristiche tipiche del mercato del lavoro giovanile e delle transizioni dalla scuola al lavoro nei diversi paesi europei. I giovani, infatti, sono i principali clienti dei SPI e anche l'efficacia dell'azione dei SPI dipende in ultima istanza dalle modalità in cui avvengono le transizioni scuola-lavoro in ciascun regime.





CAPITOLO 2

41

UNA COMPARAZIONE TRA REGIMI DI TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO IN EUROPA



Introduzione

Questo capitolo e tutta la prima parte del volume si concentrano sui mercati del lavoro giovanile. In effetti, i SPI sono indirizzati soprattutto ai giovani che costituiscono senz'altro il nocciolo della disoccupazione italiana. Oltre il 60% dei disoccupati in Italia appartiene alla categoria di coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro (cosiddetti *new entrants*), piuttosto che appartenere alla categoria dei lavoratori che sono stati licenziati (i cosiddetti *job losers*), si sono licenziati da soli (i *job quitters*) o rientrano nel mercato del lavoro dopo una pausa, spesso per maternità (i *re-entrants*). Nonostante la diffusione dei lavori occasionali, informali e di breve durata, inoltre, nel 2010, il 26,1% dei disoccupati dichiarava di non avere alcuna esperienza di lavoro.

Il capitolo fornisce un'analisi delle caratteristiche salienti della condizione giovanile nel mercato del lavoro di alcuni paesi vecchi e nuovi membri dell'UE. Il successo/insuccesso lavorativo dei giovani dipende da un insieme complesso di fattori e di istituzioni che influenzano le transizioni scuola-lavoro.

Fra queste istituzioni, i SPI hanno senz'altro una funzione fondamentale, ma non vanno dimenticate anche le altre istituzioni che possono determinare l'efficace funzionamento degli stessi SPI. Il riferimento è, ad esempio, al ruolo dello Stato in generale, ma anche delle sue componenti, quali la scuola e il sistema di istruzione. Accanto allo Stato, vanno considerati però anche i sindacati, sia quelli dei lavoratori che quelli datoriali e le famiglie. È dall'interazione di queste istituzioni sociali che si viene a definire la domanda e l'offerta di lavoro e i CPI non possono ignorare il risultato di questa interazione. Anzi, un miglioramento importante del loro modo di funzionare e anche della loro efficacia non può che dipendere dal dialogo con le altre istituzioni presenti nel mercato del lavoro. Se i SPI devono favorire l'incontro fra domanda e offerta, un dialogo e una collaborazione più intensa con le altre istituzioni



proprie del mercato del lavoro sono passaggi ineludibili.

I fattori e le istituzioni che influenzano le transizioni scuola- ovvero, sempre più spesso in anni recenti, università-lavoro compongono quello che si potrebbe definire un regime specifico, nella stessa maniera in cui si parla di regime di *welfare state*. L'analisi si concentrerà su una serie di paesi, vale a dire Spagna, Germania, Svezia e Regno Unito, ognuno dei quali può essere considerato un esempio tipico di un certo regime di transizioni scuola-lavoro:

- a) il Regno Unito è un esempio dei “regimi liberali”, caratteristico della tradizione anglosassone;
- b) la Germania è un caso rappresentativo del cosiddetto sistema “europeo-continentale”, che comprende anche Austria e, secondo alcuni, Belgio, Danimarca e Olanda;
- c) la Svezia è un esempio del sistema “scandinavo”, che comprende anche Finlandia e Norvegia e, secondo alcuni anche l'Olanda e la Danimarca;
- d) la Spagna è un caso tipico di quello che è stato talvolta definito il sistema di welfare “europeo-mediterraneo”, che potrebbe comprendere anche Francia, Grecia, Italia e Portogallo.

Va sottolineato che esistono forti differenze fra i paesi all'interno di ciascun raggruppamento ed in specie in quello relativo ai paesi dell'est europeo (che, tuttavia, in questa sede non saranno considerati).

Si noti, inoltre, che l'analisi si concentra su un caso paese tipo, piuttosto che sui relativi *cluster* di appartenenza poiché sarebbe difficile svolgere una discussione approfondita delle specificità di ciascun paese. Il concentrarsi su uno solo, invece, aiuta ad approfondire alcuni aspetti tipici con maggiore incisività.

Sullo sfondo dell'analisi c'è naturalmente il caso dell'Italia che sarà trattato più diffusamente nel capitolo 4.

Il capitolo è strutturato nel modo seguente. Il primo paragrafo illustra il tema del gap di esperienza lavorativa dei giovani. I paragrafi successivi fino al sesto trattano ciascuno un paese. Seguono alcune osservazioni conclusive.

1. Il divario di esperienza lavorativa dei giovani

Prima di discutere in dettaglio le caratteristiche tipiche dei diversi regimi di transizione scuola-lavoro, occorre comprendere quale sia il problema che tali regimi si propongono di risolvere. In altri termini, occorre comprendere quali siano le cause principali delle difficoltà che i giovani incontrano nel mercato

del lavoro e quali gli strumenti di intervento a disposizione dei governi. In breve, l'origine delle difficoltà dei giovani è da ricercare nel gap di esperienza lavorativa rispetto agli adulti, sia quella generica, che si può trasferire facilmente da un posto di lavoro all'altro, che quella specifica ad un certo posto di lavoro⁵.

L'obiettivo dei giovani che entrano nel mercato del lavoro è proprio colmare tale divario. Come notato da Clark e Summers (1982) e Freeman e Wise (1982), la mobilità del lavoro è utile ai giovani per diventare adulti. Specialmente in paesi dove la legislazione in materia di protezione dell'impiego è rigida, il lavoro temporaneo è il principale strumento per aumentare la flessibilità d'ingresso e d'uscita "al margine", per i cosiddetti *new entrants*, vale a dire coloro che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro (Ochel 2008).

Il lavoro temporaneo rappresenta uno strumento di prova per le imprese e un modo per i giovani di segnalare le loro competenze ai datori di lavoro (Booth et al. 2002). In altri termini, esso contribuisce senz'altro ad arricchire il mix di strumenti giuridico-contrattuali che regolano le transizioni scuola-lavoro. Tuttavia, è da chiedersi se il lavoro temporaneo sia un buon sostituto della formazione generale (tipica del modello liberale e dell'Europa continentale) o di politiche attive per l'impiego (tipiche della tradizione scandinava). È inoltre lecito chiedersi se riforme "al margine", vale a dire riforme che riguardino solo i nuovi assunti, siano sufficienti ad aumentare il grado di flessibilità complessiva del mercato del lavoro.

Una questione dibattuta è se il lavoro temporaneo sia in grado di aumentare la probabilità di trovare un posto di lavoro (cosiddetto effetto trampolino), senza portare con sé una permanente perdita salariale, o se sia un vicolo cieco. L'evidenza empirica, anche negli scarsi studi comparativi esistenti, è ambigua riguardo al se e alla dimensione dell'effetto trampolino. Esistono in particolare differenze notevoli fra paesi e a seconda del tipo di contratto temporaneo.

Questo ha spinto molti osservatori autorevoli, ma anche decisori di politica economica, a pensare ad interventi alternativi alla semplice maggiore flessibilità numerica nel mercato del lavoro. In primo luogo, vanno ricordate le

⁵ L'esperienza lavorativa generica consente di acquisire competenze quali, ad esempio, la comprensione della necessità di rispettare la divisione sociale del lavoro, gli orari, la linea gerarchica di ogni organizzazione. Cucinare è un'abilità che si può apprendere in qualunque attività di cuoco. Cucinare piatti tipici della cucina francese, invece, richiede un'esperienza specifica in un ristorante francese. Per una discussione più approfondita e sistematica del tema, si rinvia a Pastore (2011).



politiche fiscali espansive. È inutile pensare a interventi microeconomici e riforme istituzionali in favore dei giovani se la crescita economica langue.

In secondo luogo, come suggerito dall'approccio della flexicurity, la flessibilità numerica richiede norme volte a:

- a) impedire un uso non normale dei contratti atipici;
- b) fornire un'assicurazione della continuità del reddito (ad esempio con sussidi di disoccupazione) e previdenziale durante le fasi di passaggio da un'occupazione ad un'altra.

In Spagna, dopo un periodo di liberalizzazione dei contratti di lavoro, si sono imposti vincoli crescenti.

Le prime leggi italiane, in specie la legge Treu del 1997, prevedevano che la flessibilità fosse "regolata", introducendo ad esempio:

- a) la possibilità di usare nuovo lavoro temporaneo solo quando una parte dei lavoratori temporanei sia stata assunta in via permanente;
- b) la necessità di assumere su base permanente lavoratori temporanei dopo un certo numero di anni, e così via.

Questi vincoli, mai attuati in modo sistematico e rimossi dalla legge Maroni del 2003 sono stati reintrodotti dalla legge Fornero del 2012, assieme ad un indebolimento dei vincoli imposti dalla legislazione alle imprese in materia di licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato.

Inoltre, per combattere la disoccupazione di lunga durata non basta aumentare i flussi nel mercato del lavoro. Occorre anche incidere sulla motivazione e l'abilità professionale dei giovani con interventi di politica attiva per l'impiego, quali la consulenza nella ricerca del lavoro, la formazione professionale in aula e quella in azienda, dai contenuti specifici ovvero anche il reindirizzamento verso la scuola per completare un percorso formativo interrotto troppo presto, un caso tutt'altro che raro in Italia (si vedano, fra gli altri, van den Berg e van Ours, 1999 e i lavori ivi citati).

Per produrre posti di lavoro addizionali e non sostitutivi di quelli esistenti, la formazione professionale deve essere svolta su larga scala, come nei paesi scandinavi, ma con un *targeting* molto attento alla selezione dei soggetti più deboli e dei programmi più efficaci, come in Olanda. Il modo migliore è associare formazione professionale e istruzione, usando già il sistema d'istruzione, che, tra l'altro, è diffuso su tutto il territorio nazionale e spesso sotto-utilizzato. Il *targeting* richiede studi di valutazione dell'efficacia degli interventi attuati in modo sistematico e con metodologie sofisticate, come accade già da tempo in Germania, Olanda e Regno Unito.



La caratteristica distintiva più importante di un sistema d'istruzione è il suo grado di rigidità (Italia e Sud dell'Europa)/flessibilità (paesi anglosassoni), circa le possibilità offerte al giovane:

- a) di muoversi da un *curriculum* all'altro;
- b) di scegliere non troppo presto il percorso formativo;
- c) di avere percorsi non lunghissimi, che causano troppo spesso abbandono;
- d) di offrire percorsi d'istruzione *ad hoc* a coloro che hanno interrotto precocemente il loro percorso formativo.



L'ultimo punto fa riferimento ad interventi volti ad introdurre il cosiddetto *lifelong learning*. Inoltre, i sistemi d'istruzione possono essere di tipo sequenziale (come nella maggior parte dell'UE) oppure duale (come in Germania ed in altri paesi appartenenti al regime europeo-continentale): i secondi accompagnano, anziché far seguire la formazione professionale all'istruzione di carattere generale, come nel caso dell'apprendistato.

I sistemi di istruzione si differenziano anche secondo la capacità di integrare i giovani nel mercato del lavoro garantendo un forte collegamento fra scuola secondaria superiore e imprese, come accade in Giappone oppure fornendo servizi di *job placement*, come in alcune scuole e università anglosassoni.

2. L'importanza del confronto fra paesi

Lo studio delle differenze fra paesi può aiutare a trovare le cause sistemiche della disoccupazione giovanile. L'attenzione non si concentrerà tanto sugli aspetti macroeconomici, quanto piuttosto su quelli microeconomici e istituzionali. Ciò non vuol dire che le politiche espansive e di *aggregate demand management* siano inefficaci oppure non siano importanti. Tutt'altro. Esse sono indispensabili, ma trattarle qui ci porterebbe fuori tema. Come dimostrano i manuali di macroeconomia, le politiche espansive obbediscono a logiche più propriamente macroeconomiche. Qui basti dire che politiche espansive di stampo keynesiano, non in deficit, ma prevedendo opportune riduzioni dei rami improduttivi della spesa pubblica sono una premessa indispensabile per un buon finanziamento anche dei SPI.

Inoltre, le politiche microeconomiche richiedono una trattazione più dettagliata, poiché numerose sono le variabili di controllo per chi decide la politica economica. Un'attenzione particolare sarà dedicata al sistema di istruzione, nonché al grado di flessibilità del mercato del lavoro.

Seguendo la proposta di Vogel (2002), si assume che la classificazione dei



regimi delle transizioni scuola-lavoro sia sovrapponibile quasi perfettamente a quella dei regimi di *welfare state* proposta per la prima volta da Esping-Andersen (2000), con le integrazioni dei suoi successori. La vecchia classificazione di Esping-Andersen comprende tre *cluster* di paesi:

- a) liberale;
- b) conservatore;
- c) socialdemocratico.

Come nota Burlacu (2007, p. 302-307), la classificazione di Esping-Andersen si applica perfettamente anche ai regimi di transizione scuola-lavoro, anche se occorre integrarla e modificarla sia per considerare più nel dettaglio le radici storiche e i contenuti specifici di ciascun *cluster*, che per aggiungere il caso dei paesi europeo-mediterranei. Leibfried, ad esempio, parla di:

- a) carattere residuale del sistema anglosassone, nel quale si tende ad assegnare allo Stato solo i compiti che il mercato non può svolgere, ciò che spinge lo Stato a svolgere un ruolo di compensazione di ultima istanza: in questo sistema lo Stato si occupa principalmente dei poveri fornendo trasferimenti monetari;
- b) carattere istituzionale del sistema bismarckiano, nel quale lo Stato riconosce il diritto alla sicurezza sociale e si offre nel ruolo di compensazione di prima istanza e di datore di lavoro di ultima istanza;
- c) il carattere moderno del sistema scandinavo, nel quale lo Stato afferma il diritto al lavoro di ognuno e persegue, perciò, l'obiettivo della piena occupazione svolgendo il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza. In questo sistema, l'occupazione è vista come uno strumento per finanziare anche lo stato sociale. Il diritto alla sicurezza sociale è considerato universale, e lo stato sociale fornisce compensazioni di prima istanza;
- d) carattere rudimentale del regime europeo-mediterraneo, cosiddetto *Latin Rim*, nel quale si proclama soltanto il diritto al lavoro, ma lo stato sociale è una promessa semi-istituzionalizzata. Sul sistema mediterraneo, va riportato il contributo di Ferrera (cit. in Burlacu, 2007), che tenta di caratterizzare in termini positivi, anziché residuali il sistema europeo-mediterraneo. Tale sistema appare frammentato. Esso tende a fornire garanzie reddituali legate per lo più alla posizione occupazionale, sussidi generosi, ma senza fornire un'articolata rete di protezione sociale. L'assistenza sanitaria è concepita come un diritto di cittadinanza.

Inoltre, una crescente letteratura si chiede se i paesi dell'est europeo costituiscano un regime di *welfare a sé stante* e quali siano le sue caratteristiche

peculiari (si vedano, fra gli altri, Burlacu, 2007; Simonazzi, 2009; e i relativi riferimenti bibliografici).

3. Il caso britannico

Nel Regno Unito, il tasso di disoccupazione giovanile, il principale indicatore di svantaggio assoluto dei giovani, è relativamente basso a poco più del 10%, ma il suo rapporto rispetto a quello degli adulti, una misura dello svantaggio relativo, è uno dei più alti fra i paesi OCSE (3,5) (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 26). Il contrasto fra i due indici è una conseguenza del basso tasso di disoccupazione degli adulti e, al contempo, della forte sensibilità all'andamento del ciclo economico della disoccupazione giovanile. È tipico dei sistemi liberali che la ricerca del migliore posto di lavoro sia lasciata alla scelta dell'individuo. Ciò comporta un alto tasso di turnover e alti costi di ricerca di un lavoro da parte dei giovani.

Non esistendo istituzioni che sopravvedano al processo di transizione dalla scuola al lavoro, l'unico modo per gli individui e le imprese di risolvere il problema delle asimmetrie informative da parte delle imprese sulle capacità lavorative dei giovani e da parte di questi ultimi sulle caratteristiche di un certo posto di lavoro è la sperimentazione. La conseguenza di ciò è il lungo periodo di ricerca del lavoro. Anche se, d'altra parte, il costo della ricerca può essere compensato da una migliore qualità del *matching* fra lavoratore e impresa, almeno secondo alcuni autori (per una rassegna critica della letteratura relativa, si veda Ryan, 2001, p. 57-60).

Ci si potrebbe attendere che il lavoro temporaneo sia particolarmente diffuso nei paesi anglosassoni, dato il loro carattere liberale, ma i dati non confermano affatto questa aspettativa. L'alto tasso di turnover nel mercato del lavoro giovanile britannico non dipende dal lavoro temporaneo (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 38). Booth, Francesconi e Frank (2002, p. F189) e Ryan (2001, p. 66), notano che il lavoro temporaneo riguarda circa il 7% delle occupate e il 10% degli occupati e che tali quote sono molto stabili nel corso del tempo. Ciò potrebbe stupire chi è abituato a pensare al Regno Unito in particolare, e ai paesi anglosassoni in generale, come caratterizzati da un basso grado di regolamentazione del mercato del lavoro. In realtà, nel Regno Unito tutti i contratti di lavoro sono facilmente rescindibili, ciò che rende inutile il ricorso al lavoro temporaneo.

Infatti, l'alto grado di turnover dei giovani inglesi discende dal fatto che le assunzioni sono facili, ma anche i cambiamenti del posto di lavoro lo sono





50

(Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 31-32). Una conseguenza evidente è la incidenza modesta della disoccupazione di lunga durata sul totale dell'occupazione giovanile (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 30). La durata complessiva delle transizioni dalla scuola al lavoro è inferiore a quella dei paesi scandinavi ed europei-mediterranei, ma superiore a quella della Germania, dell'Austria e dell'Irlanda (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 34-35).

Il sistema d'istruzione britannico è flessibile e sequenziale. Esso è fornito gratuitamente e garantisce un notevole grado di integrazione, come dimostra l'alta percentuale di diplomati e di laureati.

Come si è già accennato, il mercato del lavoro britannico è molto flessibile. Il tasso di sindacalizzazione è stato in passato molto alto, ma si è drammaticamente ridotto dagli anni Ottanta in poi. La contrattazione salariale è stata sempre caratterizzata da un forte decentramento, con il livello aziendale che prevale su quello nazionale.

L'apprendistato è disponibile solo su scala ridotta. Il sostegno al reddito dei disoccupati è disponibile per i gruppi più deboli, a condizione che essi frequentino corsi di formazione professionale. Già dagli anni Ottanta, la lunghezza del periodo di concessione dei sussidi di disoccupazione si è ridotta in modo drammatico per prevenire il fenomeno di giovani che vivessero di sussidi di disoccupazione per tutta la vita.

Il nocciolo della disoccupazione giovanile è costituito da giovani che hanno un background familiare particolarmente debole. Per i giovani con un background familiare più solido, la disoccupazione giovanile è un fenomeno temporaneo, poiché i giovani trovano lavoro abbastanza facilmente grazie all'alto tasso di turnover e il mercato quindi contribuisce a rendere più facile il passaggio all'età adulta.

I limiti del sistema britannico possono essere così riassunti:

- a) un nocciolo di disoccupazione di lunga durata, spesso costituito da giovani che abbandonano il sistema dell'istruzione molto presto;
- b) un intervento assai ridotto da parte dello Stato nelle transizioni scuola-lavoro;
- c) un costo della ricerca del lavoro eccessivo per i singoli individui e per le loro famiglie.

4. Il caso tedesco

Nonostante le difficoltà della riunificazione tedesca del 1990, il tasso di disoccupazione giovanile e anche lo svantaggio relativo dei giovani, misurato

dal rapporto fra tasso di disoccupazione giovanile e degli adulti, anche quelli relativi al difficile periodo successivo alla riunificazione, restano fra i più bassi al mondo. Il secondo è molto vicino a uno, suggerendo che i giovani hanno quasi la stessa probabilità degli adulti di essere disoccupati (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 26). Inoltre, la durata delle transizioni dalla scuola al lavoro permanente sono fra le più basse al mondo (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 34-35).

Il caso tedesco va compreso con riferimento ad un formidabile sistema di istruzione e di formazione professionale. Come spiega Dietrich (2007), il sistema di istruzione tedesco si caratterizza per un forte grado di inclusione, grazie al riconoscimento del valore formativo dell'apprendistato, ma presenta anche un elevato grado di rigidità. Si chiede ai giovani di scegliere il loro futuro lavorativo già all'età di 10 anni, vale a dire dopo aver completato la scuola elementare (*Grundschule*). È il problema dell'*early tracking* (trad. it.: scelta prematura del percorso scolastico). Tre opzioni di scuola secondaria superiore sono consentite:

- a) il ginnasio (30% del totale) ha una durata curricolare di 10 anni e dà accesso all'università;
- b) la scuola intermedia (*Realschule*; 60%) dura 3 anni, prevede un periodo di formazione scolastica di 6 anni e, in seguito, un periodo altrettanto lungo di formazione retribuita in azienda (apprendistato) ovvero, per una parte minoritaria, la cosiddetta università professionale (*Fachhochschule*);
- c) la scuola secondaria generale (*Hauptschule*) dura 5 anni. Coloro che vi accedono possono poi entrare in percorsi di formazione professionale all'interno di simulazioni d'azienda, vale a dire laboratori che non operano sul mercato, e garantiscono, perciò, un minore contenuto professionalizzante rispetto all'apprendistato.

Il sistema d'istruzione tedesco ha il suo fulcro nell'apprendistato. Durante l'apprendistato, il giovane divide il suo tempo fra la formazione teorica a scuola (1-2 giorni settimanali) e la formazione pratica in azienda (3-4 giorni). L'azienda offre un maestro, uno stipendio, che di solito pari ad un terzo di quello di un operaio, e la contribuzione pensionistica. Al termine del periodo di formazione è previsto un esame di qualifica.

Secondo Ryan (2001, p. 55ss; 2008) e O'Higgins (2001), il sistema duale spiega il basso tasso di disoccupazione giovanile e la sua indipendenza dal ciclo economico in Germania, una caratteristica che il paese condivide solo con il Giappone.

L'*early tracking* ha come conseguenza negativa il carattere piuttosto "classi-





sta” del sistema d’istruzione. Infatti, obbligando il giovane ad una scelta così precoce, il peso della famiglia di origine sulla decisione è fortissimo. Si tende così a riprodurre la struttura sociale esistente e si blocca, invece, la mobilità sociale. Inoltre, il nocciolo duro della disoccupazione giovanile tedesca proviene per lo più dalla scuola secondaria generale (la *Hauptschule*), alla quale, di recente, accedono molti giovani immigrati (Zimmermann, Bonin e Hinte, 2007).

Un altro limite riguarda i vincoli imposti all’offerta di capitale umano. Negli ultimi decenni, in una fase in cui ormai molti paesi avanzati si avvicinano o hanno addirittura superato la soglia del 30% di lavoratori laureati, il sistema tedesco può limitare l’espansione di capitale umano. Ciò accade, peraltro, in una fase di profonda ristrutturazione del sistema industriale caratterizzata dalla delocalizzazione nei paesi in via di sviluppo delle fasi produttive cosiddette *labour intensive* e dal conseguente aumento della domanda relativa di lavoro ad alta qualifica.

È evidente poi che il sistema di istruzione e di formazione professionale tedeschi, in specie la componente dell’apprendistato, richiedono un impegno notevole da parte di un numero enorme di soggetti, dalle famiglie alla scuola, dalle autorità locali alle imprese e così via dicendo. Ciò è possibile ed efficiente quando il mercato del lavoro è caratterizzato da un costante eccesso di domanda di lavoro come è sempre stato nel caso della Germania occidentale. Non a caso, infatti, l’alto tasso di disoccupazione della Germania dell’est ha creato notevoli tensioni al sistema dell’apprendistato.

Diversi strumenti di politica attiva per l’impiego sono utilizzati in Germania, in aggiunta a schemi di sostegno al reddito dei disoccupati. Nel periodo dal 2000 al 2005, la misura di gran lunga più importante in termini di numero di disoccupati coinvolti, anche se non di spesa sostenuta, è consistita nell’assistenza nella ricerca del lavoro e nell’offerta di corsi di formazione professionale di durata breve, fino a 3 mesi. Minore importanza hanno assunto gli incentivi all’assunzione ovvero alla concessione di contratti di lavoro temporaneo. Altra voce importante riguarda il sostegno ai disoccupati che si vogliono mettere in proprio e la formazione professionale di più lunga durata il cui successo è collegato anche alla possibilità di ottenere sussidi o assistenza alla disoccupazione (Wunsch e Lechner, 2008, p. 139).

In realtà, la quota della spesa complessiva in politiche attive destinata ai giovani è piuttosto bassa rispetto ad altri paesi (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 45). Secondo Ryan (2001, p. 68), ma ciò discende dall’ottimo funzionamento del sistema duale.

Gli studi di valutazione dimostrano che l’impatto *lordo* sulla probabilità di

trovare occupazione alla fine del periodo di partecipazione alla formazione professionale è nullo nel breve periodo. Tuttavia, secondo Wunsch e Lechner, (2008) l'impatto *netto*, cioè in eccesso sulla probabilità di trovare lavoro senza partecipazione ai programmi di formazione professionale, è positivo nel lungo periodo.

Nel complesso, il sistema tedesco si caratterizza per una forte presenza dello Stato nell'economia, una presenza che, contrariamente a quanto si potrebbe pensare avendo in mente uno schema di contrapposizione fra mercato e Stato, non implica un cattivo funzionamento del mercato.



5. Il caso svedese

Come quello della Germania, il modello svedese è fondato sulla presenza dello Stato nell'economia, ma secondo principi leggermente diversi da quelli tedeschi. Inoltre, in entrambi i paesi, il mercato del lavoro è rigido se confrontato con gli standard anglosassoni.

Il sistema d'istruzione è rigido in entrambi i paesi, ma in Svezia non segue il principio duale, bensì quello sequenziale. A coloro che escono dal sistema d'istruzione con un basso livello di qualifica, per l'abbandono ovvero per aver seguito percorsi a bassa qualifica, si offre formazione professionale su larga scala (Hammer, 2003).

Al contrario della Germania, il mercato del lavoro svedese, in specie quello giovanile, attraversa un periodo di difficoltà che dura da circa due decenni. Fino agli anni Ottanta, la Svezia è stato uno dei paesi con il tasso di disoccupazione più basso al mondo (1,5-2%) ed il tasso di occupazione più alto al mondo (83%). Nei primi anni Novanta, il tasso di disoccupazione è cresciuto fino all'8% e l'occupazione si è ridotta fino al 73%. La ripresa della seconda metà degli anni Novanta si è nuovamente interrotta nei primi anni Duemila, a seguito della diffusione nell'area della crisi russa del 1998. Alla metà degli anni Duemila, sia il tasso di disoccupazione giovanile che il rapporto con quello degli adulti sono divenuti fra i più alti al mondo (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 26). In compenso, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata è fra le più basse (meno del 10%) (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 30). Quest'ultimo dato, che suggerirebbe, in astratto, l'esistenza di un alto tasso di *turnover* è in apparente contrasto con il dato bassissimo, fra i più bassi al mondo, del tasso di distruzione dei posti di lavoro (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 32).

La spiegazione più evidente va ricercata nell'ampio uso in Svezia sia del



lavoro temporaneo (che riguarda ormai oltre il 50% degli occupati giovani; Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 38) che dei programmi di formazione professionale che sono offerti, assieme ad un sussidio di disoccupazione, a tutti i disoccupati dopo un certo tempo dall'inizio dell'episodio di disoccupazione. Ciò suggerisce che la formazione professionale concepita nell'ambito delle politiche attive per l'impiego produce effetti di precarietà lavorativa analoghi a quelli generati dal lavoro temporaneo.

Considerando le somiglianze fra i due sistemi di welfare, il fattore che, a una prima valutazione, potrebbe spiegare la differenza di performance di Svezia e Germania è il sistema d'istruzione. Il *dual system* tedesco non è solo uno strumento di integrazione sociale dei giovani, ma anche un formidabile strumento per semplificare le transizioni scuola-lavoro.

Come in altri paesi europei, anche le scuole professionali svedesi hanno un contenuto in larga parte generale, che è finalizzato a garantire l'accesso all'università, piuttosto che al mondo del lavoro. In teoria, ogni studente iscritto ad una scuola secondaria di tipo professionale dovrebbe fare almeno 15 settimane di pratica presso un'azienda, ma molti giovani non rispettano questo obbligo formativo ovvero, quando lo rispettano, affrontano esperienze dal dubbio contenuto formativo. Tutti gli studenti delle scuole secondarie superiori ricevono un sussidio annuo del valore equivalente a circa 1.100€.

Tuttavia, Skans (2007) calcola che circa un quarto di coloro che appartengono ad una certa coorte di età non riesce a completare la scuola secondaria superiore. Essi hanno, però, un'altra chance, garantita dalla scuola per adulti, che però è accusata di spingere alcuni giovani con una performance scolastica non brillante a fallire la scuola generale per ritentare nella scuola per adulti. Ciò comporta una spesa addizionale per il sistema d'istruzione, oltre che un inutile ritardo nell'accesso al mondo del lavoro. Coloro che abbandonano la scuola alimentano lo stato della disoccupazione. Ciò riguarda soprattutto i giovani immigrati.

Un aspetto importante del mercato del lavoro svedese è il suo alto grado di sindacalizzazione, che riguarda oltre l'80% dei lavoratori dipendenti. Con le loro istanze egualitarie, i sindacati favoriscono una compressione salariale che può contribuire a far crescere la disoccupazione giovanile: infatti, le imprese sono costrette a pagare ai giovani un salario uguale a quello degli adulti, ma troppo alto per il loro grado di produttività, che resta inferiore a causa della loro scarsa esperienza lavorativa.

Il sindacato svolge anche un ruolo importante nel sistema di formazione professionale e nel processo di transizione dalla scuola al lavoro, contribuendo a fornire corsi di formazione ad alcuni gruppi di lavoratori svantaggiati.

Tali corsi sembrano effettivamente essere importanti per garantire transizioni più veloci al lavoro (Skans, 2007, p. 99).

6. Il caso spagnolo

Come l'Italia, la Spagna rappresenta un esempio tipico di paese del gruppo europeo-mediterraneo, dove il ruolo dello Stato è ridotto e, di conseguenza, si "scaricano" responsabilità – ed anche costi – notevoli sulla famiglia.

Il sistema di istruzione è di tipo sequenziale, in quanto prevede che la formazione professionale sia acquisita solo al termine dell'istruzione di carattere generale, e alquanto rigido. Entrambe le caratteristiche mantengono piuttosto alto il tasso di abbandono scolastico ed universitario, anche se ben poco è offerto a chi abbandona il percorso scolastico. Infatti, la spesa in politiche attive è bassissima. Al suo insediamento, nel 2011, il governo di Mariano Rajoy ha eliminato del tutto le politiche attive introdotte dal precedente governo di José Zapatero.

Il mercato del lavoro è stato rigido fino ai primi anni Novanta, quando una serie di interventi ne ha fortemente accresciuto la flessibilità principalmente con il lavoro temporaneo, che ha subito una crescita abnorme. La quasi totalità dei giovani è impegnata in contratti temporanei, un caso eccezionale nell'area OCSE (Quintini, Martin e Martin, 2007, p. 38).

Come nota Harslof (2003), la disoccupazione giovanile mostra dipendenza di stato negativa, anziché positiva, come è in tutti i paesi del mondo. In altri termini, mentre in tutti i paesi del mondo più lunga è la disoccupazione minore è la probabilità di trovare lavoro, invece, nel caso spagnolo, più lunga è la durata della disoccupazione più spesso si trova lavoro. Questo risultato all'apparenza sorprendente si verifica a causa dell'alta percentuale di lavori temporanei: è così facile trovare lavori temporanei che con il passare del tempo prima o poi tutti lo trovano. Ma ciò vuol dire semplicemente che si sostituisce alla disoccupazione di lunga durata di pochi una precarizzazione del lavoro dei più. Inoltre, è interessante notare che la dipendenza di stato subito riemerge se la si considera in funzione della durata complessiva dell'esperienza di disoccupazione e della transizione scuola-lavoro. La Spagna resta uno dei paesi dove passa più tempo fra la fine del percorso d'istruzione e il raggiungimento di un lavoro permanente.

Ne segue che si restringe sempre di più il numero di chi ha la possibilità di accedere ad una occupazione stabile. Le transizioni dalla scuola a un lavoro permanente sono, infatti, fra le più basse nei paesi OCSE (Quintini, Martin e



Martin, 2007, p. 34; Garcia-Perez e Munoz-Bullon, 2003).

Utilizzando metodologie statistico-econometriche di *matching* che consentono di eliminare la possibile distorsione dovuta ad una selezione non casuale del campione e permettono di misurare un effetto netto del lavoro temporaneo sulla probabilità di trovare un lavoro permanente, Amuedo-Dorantes, Malo e Munoz-Bullon (2008) ritengono che esso sia addirittura più basso di quello dei disoccupati (il 15 contro il 27%).

Già Bentolila e Dolado (1994) avevano dimostrato che un'eccessiva flessibilità nel mercato del lavoro, lungi dal favorire la crescita occupazionale e avvicinare i disoccupati al mercato del lavoro, potrebbe portare addirittura a un'ulteriore crescita del potere contrattuale degli *insiders* con conseguente aumento del loro salario e della disoccupazione degli altri, gli *outsiders*. Gli *insiders* sono coloro che sono già riusciti a trovare un'occupazione stabile, mentre gli *outsiders* sono coloro che non hanno un'occupazione stabile. Il potere contrattuale degli *insiders* è elevato grazie al fatto che il gap di esperienza lavorativa dei secondi rispetto ai primi riduce il grado di sostituibilità e la conseguente pressione al ribasso dei salari.

Questo risultato è del tutto diverso da quello che in genere ci si attende da una politica di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, poiché se la flessibilità numerica è eccessiva, gli *outsiders* impegnati in attività di lavoro temporaneo non riescono veramente ad accumulare esperienza lavorativa specifica, quella che rende il lavoratore unico per l'impresa. Affinché ci sia accumulazione di questo tipo di esperienza, infatti, come notato da Becker (1998), sono necessari lavori stabili, in grado di incentivare l'accumulazione di capitale umano sia per il datore, che è preoccupato di fare un investimento inutile, di cui alla fine trarrà vantaggio solo la concorrenza, sia per il lavoratore, che è preoccupato di investire in un tipo di lavoro che non svolgerà necessariamente in futuro.

Il profilo della disoccupazione giovanile spagnola è analogo a quello italiano. Si tratta in prevalenza di donne, in specie con figli, e con un basso livello di istruzione, intrappolate in lavori precari di natura temporanea che causano frequenti episodi di disoccupazione (Caroleo e Pastore, 2003).

Da ultimo, ma non per ultimo, come Caroleo e Pastore (2003) notano, il *background* familiare dei giovani disoccupati è particolarmente povero in Spagna. Negli anni Ottanta, si è creduto che una flessibilità maggiore avrebbe avuto anche un effetto positivo sul meccanismo troppo statico di riproduzione dello *status* sociale da una generazione all'altra. Invece, la maggiore flessibilità ha prodotto effetti controproducenti anche sul grado di mobilità sociale (Petrongolo e San Segundo, 2002).

Conclusioni

Il successo lavorativo dei giovani dipende non solo dal grado di flessibilità del mercato del lavoro, sul quale in genere si concentra la discussione, ma dal complesso delle istituzioni che regolano la partecipazione dei giovani. Fra queste vanno considerati:

- 1) il sistema d'istruzione;
- 2) il sistema della formazione professionale;
- 3) l'insieme di programmi pubblici e privati di sostegno al reddito in caso di disoccupazione;
- 4) le politiche attive per l'impiego.

Nonostante gli sforzi di omogeneizzazione delle istituzioni che riguardano le transizioni scuola-lavoro sostenuti dall'UE, attraverso il processo di Lisbona e di Bologna, prima, ed Europa 2020 dopo, persistono differenze notevoli che si traducono in una estrema variabilità a livello di paese degli indicatori del disagio giovanile nel mercato del lavoro, a cominciare dal tasso di disoccupazione dei giovani e dal suo rapporto con quello degli adulti.

Il capitolo ha individuato diversi regimi di transizione scuola-lavoro e per ognuno di essi si è studiato un singolo paese:

- a) la Spagna rappresenta un esempio del sistema euro-mediterraneo (o *Latin Rim*);
- b) la Germania rappresenta il sistema di welfare europeo-continentale;
- c) la Svezia rappresenta il sistema scandinavo;
- d) il Regno Unito rappresenta il sistema liberale.

Il sistema euro-mediterraneo ha al centro la famiglia come supporto all'istruzione e alla formazione e come tampone contro la disoccupazione. Quello europeo-continentale si basa sull'istruzione duale e su politiche attive in favore di chi abbandona la scuola. Quello scandinavo prevede politiche attive per tutti i disoccupati. Quello liberale si basa sull'elevata qualità delle istituzioni educative e sulla flessibilità lavorativa.

Istituzioni scuola-lavoro diverse generano risultati diversi, con un basso tasso di disoccupazione giovanile nell'Europa continentale e nei paesi liberali, un medio tasso di disoccupazione nei paesi scandinavi e uno alto nei paesi dell'Europa meridionale e orientale.

Vi sono fattori che favoriscono e altri che rallentano le transizioni verso un'occupazione permanente. Il sistema tedesco sembra possedere molte delle caratteristiche che permettono una transizione scuola-lavoro più veloce, ridu-





cendo la probabilità di sperimentare la disoccupazione. Il sistema duale prevede, infatti, la integrazione fra formazione di carattere generale e formazione svolta sul posto di lavoro, il pagamento di una sorta di salario d'ingresso per i giovani, la possibilità per l'impresa di formare il giovane alle proprie esigenze, dividendo con il giovane stesso e con la società nel suo complesso il costo della formazione.

58 Quest'ultimo aspetto, evidenziato, ad esempio, da Steedman (1993, p. 1287ss) non è da trascurare. Come si è detto, già Becker (1998) aveva evidenziato l'esistenza di un fallimento nel mercato della formazione professionale specifica al posto di lavoro che venga svolta senza un orizzonte temporale sufficientemente lungo. Il sistema duale fornisce un contesto istituzionale nell'ambito del quale la formazione professionale specifica al posto di lavoro conviene a tutti i soggetti in campo, in quanto l'impresa che fornisce l'apprendistato trasferisce il costo sul giovane, pagandogli un salario inferiore alla sua produttività marginale e anche a quello degli altri colleghi, e sullo Stato, che copre il costo organizzativo, ma anche quello della formazione teorica necessaria ad una maggiore efficacia della formazione professionale. Inoltre, l'impresa ha la possibilità di mettere alla prova un numero continuo di giovani e assorbire quelli che meglio si adattano alla propria organizzazione.



CAPITOLO 3

59

I SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO NEI DIVERSI REGIMI DI TRANSIZIONE SCUOLA-LAVORO



Introduzione

Questo capitolo si propone di analizzare il modo di concepire i SPI nei diversi regimi di transizione dalla scuola al lavoro individuati ed analizzati nel capitolo precedente. Per ogni regime di welfare saranno discussi diversi aspetti dei SPI, vale a dire:

- a) l'evoluzione storica;
- b) la posizione e la funzione nell'architettura complessiva del regime;
- c) la *governance*, con particolare riguardo al ruolo dei cosiddetti partner sociali;
- d) il tipo di funzioni tipicamente attribuite loro;
- e) il rapporto di complementarietà/sostituzione con altri soggetti sia pubblici che privati nel campo dei servizi per l'impiego;
- f) il sistema di management.

La trattazione separata di queste caratteristiche ha uno scopo puramente espositivo. In realtà, ogni regime costituisce un tutto inscindibile. Non tutte le caratteristiche sono “variabili di controllo”, vale a dire leve della politica economica che sono facilmente definibili a tavolino e modificabili secondo un disegno preordinato. Spesso si tratta del risultato evolutivo di un lungo processo storico. Ciò vuol dire che la ragione del loro essere in un certo modo e non in un altro va ricercata in fattori culturali unici. Tentare di modificare un aspetto del sistema senza tener conto del contesto generale rischia di essere fallimentare.

All'interno di questo schema, saranno considerati diversi aspetti in maniera comparativa. In primo luogo, si presterà attenzione alla qualità del management, misurata da una serie di indicatori, quali:

- a) la contendibilità del controllo;
- b) la presenza di procedure di monitoraggio della spesa e degli obiettivi assegnati;

c) la presenza di procedure di valutazione dei risultati conseguiti.

In secondo luogo, si presterà particolare attenzione al tema dei servizi effettivamente assegnati ai SPI e alla loro natura di servizi finalizzati alla soddisfazione di esigenze burocratiche ovvero alla loro natura proattiva.

Ad ogni regime di welfare è dedicato un paragrafo a sé stante. Il quinto paragrafo discute in prospettiva comparata le caratteristiche dei SPI nei diversi regimi di welfare considerati. Il caso del regime europeo-mediterraneo è l'oggetto del prossimo capitolo e prenderà a caso di studio l'Italia, anche se è presente un paragrafo dedicato specificatamente all'esperienza spagnola. In chiusura, alcune considerazioni di riepilogo.

62

1. Il regime liberale: il Regno Unito

I tratti distintivi del sistema anglosassone quali si osservano ancora oggi, sono gli stessi che si affermano già all'inizio del secolo scorso quando il paese comincia a dotarsi dei SPI:

- a) ruolo predominante dello Stato nella gestione;
- b) ruolo solo consultivo dei partner sociali;
- c) possibilità per questi ultimi di offrire ai propri iscritti servizi aggiuntivi a quelli statali, ma con modalità complementari a quelle dei CPI. Questi ultimi possono essere visti come prodromici degli attuali servizi di intermediazione offerti dai privati.

Nel corso degli anni, il regime liberale dei SPI ha confermato i propri tratti caratteristici, rinforzandoli sempre di più nel corso del tempo. In Australia, ad esempio, i SPI sono appaltati interamente ad agenzie private che li forniscono liberamente sul mercato, anche se sono finanziati dallo Stato, anziché essere pagati dagli utenti (Webster e Harding, 2001). Nello stesso Regno Unito, si assiste ad una graduale, ma progressiva privatizzazione dei SPI.

Ciò è del tutto coerente con la tradizione anglosassone, nella quale l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro deve avere una mera funzione informativa e, in quanto tale, essere lasciata a soggetti sia pubblici sia privati che la gestiscono liberamente ed autonomamente, in competizione gli uni con gli altri. L'idea di fondo del regime liberale, infatti, è che la competizione fra diversi soggetti è una condizione essenziale per garantire una maggiore efficienza, seppure in un quadro di regole chiare e di correttivi dei fallimenti che il mercato inesorabilmente genera. Nel regime liberale, non si negano le di-

storsioni legate all'affidamento ai privati dei SPI, ma tali distorsioni sono considerate un male minore rispetto all'obiettivo dell'efficienza complessiva del sistema.

I principali limiti del sistema anglosassone e della presenza dei privati nel settore sono il cosiddetto *creaming*, vale a dire la scrematura dei clienti migliori da parte dei privati, il *parking*, vale a dire la tendenza a ghezzare e isolare i clienti peggiori, e la conseguente discriminazione nei confronti di questi ultimi (*discrimination*). In altri termini, a causa della tendenza ad una gestione *cost-effective*, i privati tendono a trascurare tutti quei clienti che possono ridurre l'efficacia della loro azione. Ciò crea, naturalmente, un problema al sistema nel suo complesso, che tende a lasciar fuori i soggetti più deboli, con conseguenze sociali di lungo periodo difficili da calcolare e da estirpare.

Un altro aspetto fondamentale del regime liberale e del modo di concepire la ricerca dell'efficienza in questo sistema è la contendibilità del controllo (*contestability of control*) e dell'offerta dei servizi (*contestability of service provision*). Nel settore privato, in genere, la contendibilità può essere ottenuta attraverso la tendenza delle imprese private meno efficienti di essere rilevate da un management più efficiente. Nei mercati che si finanziano attraverso il ricorso al mercato dei capitali, questo obiettivo viene fatto dipendere dal valore delle azioni (*shareholder value*). Nel caso di imprese quotate, le oscillazioni del valore delle azioni dipende dalla capacità manageriale esercitata da delegati dell'azionariato di controllo. Quando il management è inefficiente, si realizzano perdite, le quali incidono sul valore azionario facendolo ridurre e ciò favorisce le scalate da parte di un management o di una proprietà alternativa.

Il funzionamento di questo meccanismo, però, richiede una serie di condizioni che non si verificano nel caso del mercato dell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro. In questo tipo di mercato, la contendibilità può essere ottenuta grazie al fatto che le nuove imprese più dinamiche si impossessano di quote di mercato delle imprese esistenti e meno efficienti. Alternativamente, le imprese meno dinamiche possono uscire dal mercato, favorendo l'entrata di nuove imprese. Questo meccanismo viene instaurato nel sistema anglosassone, facendo sì che i contratti dell'ente pubblico con i privati siano rinnovati dopo un certo periodo di tempo. Il mancato rinnovo può costituire uno strumento per generare dinamicità e competitività nel settore, garantendo contendibilità del controllo e dell'offerta dei servizi.

Nel settore pubblico, la contendibilità può essere garantita attraverso metodi più moderni di management, il cosiddetto *New Public Management*. La qualità del management è ottenuta attraverso la contendibilità del manage-





ment degli stessi, vale a dire la possibilità di alcuni manager pubblici di proporsi come sostituti di quelli in carica, ma ritenuti meno efficienti, come accade ai manager delle imprese private. A sua volta, quest'ultima è ottenuta attraverso la definizione di obiettivi chiari e verificabili da raggiungere, che vengono in seguito monitorati con continuità. Il mancato conseguimento degli obiettivi può portare ad un avvicendamento al vertice dei SPI, ciò che garantisce la contendibilità del management e, indirettamente, l'efficienza.

La qualità del management è intimamente legata non solo al monitoraggio, che richiede come pre-condizione la definizione *ex ante* di obiettivi ben precisi e verificabili, ma anche alla valutazione. In secondo luogo, occorre applicare metodi di valutazione adeguati.

L'attenzione del sistema anglosassone per l'efficienza dei meccanismi preposti all'intermediazione di mercato è sicuramente l'aspetto fondamentale del sistema liberale. Nel *trade off* fra efficienza ed equità, il sistema liberale tende a privilegiare la prima, relegando al settore pubblico la garanzia del rispetto della seconda. Una volta ottenuta l'efficienza, anche attraverso il ricorso ai privati, restano i già citati problemi di *creaming, parking e discrimination*. La loro risoluzione è demandata al settore pubblico che li assume su di sé beneficiando delle risorse pubbliche. Di nuovo, il mercato ha il ruolo preponderante e lo Stato svolge un ruolo marginale di risoluzione dei fallimenti del mercato.

I limiti del settore privato e, in particolare, l'esclusione dei clienti peggiori ha una conseguenza sicuramente importante per l'efficienza del settore pubblico che risulta per forza di cose inferiore. Il settore pubblico, infatti, deve farsi carico dei clienti più deboli, quelli meno occupabili.

Ciò considerato, una valutazione comparativa dell'efficienza del pubblico e del privato deve tener conto necessariamente anche delle caratteristiche dei clienti intermediati dal primo e dal secondo, sia in una prospettiva interna che internazionale. Troppo spesso si tende a riconoscere una maggiore efficienza al privato proprio in virtù del fatto che esso esclude dalla propria azione gli *hardly employable workers*. Va però anche osservato, nell'ottica del regime liberale, che questi ultimi probabilmente resterebbero comunque senza occupazione e sarebbero affidati al pubblico.

1.1 L'impalcatura istituzionale

Come nota Weishaupt (2011), i SPI britannici sono alle dirette dipendenze del Dipartimento per le politiche del lavoro e le pensioni (*Department for work and pensions*, DWP), sin dall'anno della loro costituzione, nel 1909, ad

opera del Partito Liberal-Democratico. Nel 1973, una commissione tripartita (*Manpower Services Commission*) è costituita per gestire le politiche per l'impiego attraverso l'Agenzia dei servizi per l'impiego (*Employment Service Agency*) e la formazione professionale attraverso l'Agenzia dei servizi di formazione professionale (*Training Services Agency*). A capo della commissione è posto un presidente nominato dal Segretario di Stato, 3 rappresentanti delle organizzazioni datoriali, 3 dei sindacati dei lavoratori, 2 delle autorità locali e uno del settore della formazione.

Negli anni Ottanta, la commissione è stata gradualmente indebolita e alla fine abolita dal governo conservatore. Da allora i SPI sono stati integrati all'interno del DWP, anche se conservano una qualche autonomia.

Durante il secondo governo laburista, nel 2002, i SPI furono rimodellati con la creazione di nuovi centri per l'impiego (*Jobcentre Plus*, JCP) rinforzati, per così dire, dal fatto di assommare in sé i servizi sia di pagamento dei sussidi di disoccupazione che di fornitura di servizi di *job search and counselling*⁶.

I JCP sono gestiti da un direttore generale, coadiuvato da un consiglio. Ci sono 11 regioni amministrative i cui direttori funzionano da cinghia di trasmissione delle direttive nazionali agli uffici locali per l'impiego. Le direzioni di Scozia e Galles godono di una particolare autonomia decisionale e organizzativa.

In sintesi, contrariamente a quanto si potrebbe pensare seguendo schemi astratti, i SPI hanno nel Regno Unito una struttura che fa parte pienamente dell'impalcatura statale, con una forte presenza organizzativa del settore pubblico. Il DWP ha un pieno potere decisionale riguardo alle linee di indirizzo e lo stesso direttore generale e il comitato di cui è a capo hanno un potere meramente esecutivo. Il governo potrebbe, in teoria, chiudere il dipartimento dei SPI senza alcun problema e in qualunque momento.

Inoltre, nella sua triennale *spending review*, il Ministero dell'economia definisce obiettivi misurabili e verificabili per i SPI e individua le risorse necessarie per raggiungerli. Il direttore generale ha il compito di tradurre le direttive del governo in attività concrete da svolgere da parte dei singoli JCP regionali. Questi ultimi traducono, a livello locale, le decisioni prese a livello nazionale, anche con l'ausilio di operatori privati affidatari di diversi servizi per l'impiego.



⁶ Per una dettagliata descrizione del modo di funzionare dei JCP, si consiglia la lettura di Cicciomessere e Sorcioni (2007, p. 12ss).

1.2 I servizi offerti

La riforma del 2002 aveva lo scopo di rendere i servizi offerti più efficaci ed efficienti, quanto al risultato in termini di disoccupati in grado di trovare lavoro e alla minimizzazione dei costi della gestione. A tal fine, si riteneva che standardizzare i servizi offerti avrebbe velocizzato l'azione dei JCP. Ogni disoccupato doveva avere un suo consigliere personale (*personal advisor*) in grado di conoscere il cliente e identificare tutti gli ostacoli alla sua occupabilità. La personalizzazione dei servizi, assieme alla loro standardizzazione, erano considerati gli strumenti chiave per rendere l'azione dei JCP più efficace.

Al termine della fase di orientamento e di inserimento professionale, il disoccupato sigla un accordo (*jobseeker's agreement*) con il JCP per definire un piano di intervento che lo aiuti nella ricerca del lavoro.

Un ulteriore strumento di riduzione dei costi consisteva nell'introduzione del salario minimo che avrebbe di lì a poco ridotto la percentuale di disoccupati che chiedevano sussidi di disoccupazione. Il salario minimo aveva un ruolo importante di incentivo per uscire dallo stato di disoccupato. Di fatto, dopo l'approvazione della legge, il 90% dei disoccupati trovava lavoro nel corso di un anno, ciò che corrispondeva ad un tasso di *job finding* altissimo.

Negli anni del governo Blair, allo scopo di rendere i servizi quanto più specifici possibile, fu attuata una serie di interventi per ciascun gruppo: il *New Deal for Young People*, il *New Deal 25 Plus*, il *New Deal 50 Plus*.

Con il governo di Gordon Brown, tutti questi pacchetti sono riuniti nel *Flexible New Deal*. Tutti i disoccupati di lungo periodo dovevano trovare un supervisore personale presso un'impresa privata ovvero un'organizzazione non profit.

1.3 Complementarietà/sostituibilità fra pubblico e privato

Fin dall'origine, come è proprio dell'idea liberale, i SPI britannici hanno tentato di raggiungere una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi per l'impiego attraverso una compresenza di operatori pubblici e privati. Nella tradizione liberale, i privati sono visti come una valida alternativa sia nella fornitura di corsi di formazione professionale che di servizi di collocamento. In realtà, i privati in linea di massima sono considerati più efficienti dello Stato e quest'ultimo deve intervenire solo quando i privati non potrebbero fare bene. CiccioMessere e Sorcioni (2007) includono in uno stesso gruppo il Regno Unito e paesi come la Germania e la Danimarca, che pure presentano



differenze notevoli sotto molti punti di vista. Ciò che accomunerebbe questi paesi è il modello complementare fra pubblico e privato nella organizzazione dei SPI, nel quale il pubblico coordina e il privato esegue, sotto il controllo del pubblico.

Con gli interventi del *New Labour*, si parla di *centralised localism*, nel senso che l'azione dei SPI viene ulteriormente centralizzata in termini di divisione dei compiti fra centro e periferia: il centro pre-ordina, programma, fornisce le risorse e la periferia offre i servizi e realizza gli obiettivi prefissati. Nell'azione sono coinvolti non solo gli operatori privati for profit, ma anche quelli non profit. A questi soggetti sono appaltati importanti servizi per l'impiego.

Nella fase del *Flexible New Deal*, si pensa sempre più di appaltare a privati i servizi per l'impiego. Per evitare di avere costi eccessivi di transazione e di organizzazione burocratica, si stabilisce che la maggior parte dei servizi deve essere appaltata a due grandi operatori i quali a loro volta possono subappaltare servizi importanti ad operatori di minori dimensioni. Resta l'idea della maggiore efficienza del settore privato e data la difficoltà di creare un mercato, si crea la contendibilità indirettamente.

Si segue quello che viene definito l'approccio della "scatola nera" (*black box approach*). I SPI chiedono alle ditte che ricevono l'incarico di erogare i servizi di raggiungere determinati obiettivi in termini di posti di lavoro creati, e si lascia agli operatori privati il compito di stabilire come ottenere gli obiettivi prefissati. L'idea di fondo è, di nuovo, che i privati siano più dinamici e trovino i mezzi migliori in modo più efficace dello Stato e dei *policy maker*, se li si mette in condizione di operare liberamente per il perseguimento dei loro utili.

Un ulteriore modo per creare concorrenza fra i privati, ed evitare il conseguimento di rendite di posizione che potrebbero allontanare le agenzie private dal raggiungimento dell'obiettivo prefissato, consiste nell'assegnare dei punteggi agli operatori privati (cosiddetto *star rating system*). Gli operatori più bravi ricevono compensi più alti, mentre i meno bravi possono essere esclusi da futuri appalti. Il monitoraggio della performance dei privati si rende necessario per spingere gli stessi ad un'azione più efficace. Inoltre, per rendere la valutazione più oggettiva possibile, in ognuno dei paesi del Regno Unito viene nominato un valutatore esterno.

È interessante notare che in Inghilterra il sistema adottato per premiare/punire i privati è diverso da quello di recente introdotto in Germania dei *voucher*. Sarebbe interessante verificare l'impatto dei due diversi sistemi di incentivazione della concorrenza con l'ausilio di procedure econometriche





rigorose di valutazione. Tali valutazioni non sembrano esistere in analisi di tipo comparativo. Tuttavia, a giudicare dall'evidenza aneddotica e dagli studi paese, mentre il giudizio è sostanzialmente positivo per il sistema britannico, lo è di meno per quello tedesco dei *voucher*.

Ciò potrebbe essere dovuto al cattivo funzionamento del sistema dei *voucher* che presuppone la presenza di perfetta informazione da parte dei clienti sulla qualità dei servizi erogati dalle agenzie private. Può darsi che tale informazione richieda un certo tempo per diffondersi. Nella impossibilità quasi dei clienti di esprimere la loro valutazione in base all'utilità marginale da loro ottenuta ricorrendo ai servizi delle agenzie private, può accadere che il monitoraggio da parte del pubblico in base ad informazioni certe, ancorché limitate, sia più efficace della valutazione dei clienti stessi attraverso i *voucher*.

1.4 Il ruolo delle parti sociali

Nell'Ottocento, i partner sociali ed in specie i sindacati dei lavoratori erano presenti nell'organizzazione delle istituzioni che sopravvedono al mercato del lavoro attraverso, ad esempio, la fornitura di servizi di assicurazione contro la disoccupazione.

Tuttavia, fin dai primordi, i SPI britannici sono stati al di fuori del cosiddetto sistema di Ghent e il ruolo dei partner sociali è stato sempre piuttosto marginale. Solo per un lasso di tempo limitato, dal 1973 al 1987, rappresentanti delle parti sociali hanno avuto una qualche presenza nelle posizioni di vertice, anche se esiste la prassi di ascoltare il parere sia dei sindacati dei lavoratori che delle associazioni datoriali, durante conferenze programmatiche nelle quali possono essere presentati pareri scritti. In realtà, nel complesso, il ruolo delle parti sociali è descritto come marginale da Weishaupt (2011). In effetti, viene attribuito loro lo stesso peso di altri stakeholder.

In questa situazione, mentre i partiti al governo, compreso il Partito laburista, non a caso chiamato New Labour, reputano che i privati possano, in linea di principio, fare meglio del pubblico ed ogni interferenza non possa che arrecare danno, le parti sociali invece sono talvolta molto critiche.

I sindacati dei lavoratori ritengono che questa fiducia eccessiva nelle capacità taumaturgiche del privato siano mal riposte. Nei settori dei SPI, secondo il modo di pensare delle parti sociali, il pubblico può fare senz'altro meglio del privato. Naturalmente, le parti sociali esprimono anche una preoccupazione crescente che i dipendenti pubblici dei SPI possano divenire in esubero a causa della continua delocalizzazione ad operatori privati dei servizi per

l'impiego. Altre ulteriori preoccupazioni riguardo all'impiego dei privati riguardano i problemi già citati del *creaming*, del *parking* e della discriminazione a danno dei più deboli e anche, nel caso di organizzazioni non profit a sfondo religioso, a danno di soggetti di religione diversa, come gli immigrati. I privati sono meno controllabili da questo punto di vista e tendono ad essere meno, non più attenti ai bisogni dei singoli clienti. In altri termini, i privati tenderebbero a personalizzare molto meno del pubblico i rapporti e ciò non consentirebbe la definizione di interventi su misura.

Le organizzazioni datoriali sono invece favorevoli all'idea di appaltare quote importanti dei servizi a soggetti privati for profit o non profit.

1.5 Efficacia

Il sistema britannico è considerato, in genere, abbastanza efficace nel ridurre la disoccupazione di lunga durata e lo fa sostenendo costi tutto sommato contenuti per le casse dello Stato. La *cost-effectiveness* è spesso evocata come uno dei pregi principali del sistema britannico (si veda, ad esempio, Giubileo, 2012). Infatti, è vero, da un lato, che il sistema britannico dei SPI intermedia il 7,7% delle nuove assunzioni, una quota di molto inferiore a quella tipica del regime bismarckiano, di cui si parla nel paragrafo seguente e che si aggira intorno al 12-13%, ma è anche vero che la quota britannica è abbastanza alta se confrontata, ad esempio, sia alla quota italiana (3,7%) che al costo che il paese deve sostenere. Tuttavia, va anche detto che, a fronte di una minore quota di intermediazione, i SPI britannici richiedono un costo di gran lunga inferiore per le casse dello Stato. In effetti, la spesa pubblica per i SPI ammonta nel Regno Unito appena allo 0,6% del PIL, la più bassa nell'UE (Tabella 3.1).



Tabella 3.1

Indicatori di performance dei SPI in una prospettiva comparata

	Servizi pubblici per l'impiego e indicatori del mercato del lavoro					Agenzie di somministrazione (2006)		
	Personale (2006-2007)	Numero uffici	Disoccupati (migliaia) 2007 (15 anni e oltre)	Tasso di disoccu- pazione 2007 (15 anni e oltre)	Disoccupati per addetto	Spesa per politiche del lavoro LMP 1-9 (% del Pil) 2006	Numero agenzie	Tasso di penetrazione
Germania	74.099	838	3.602	8,6	48,6	3	6.200	1,3
Spagna	7.996	826	1.834	8,3	229,4	2,2	345	0,7
Portogallo	3.839	159	449	8,0	116,9	1,8	270	0,9
Francia	28.459	2.374	1.300	7,9	45,7	2,3	1.200	2,4
Belgio	6.470	145	353	7,5	54,6	2,9	131	2,1
Finlandia	3.700	135	183	6,9	49,6	2,5		0,7
Svezia	10.248	325	296	6,2	28,9	2,3	480	0,8
Italia	9.989	539	1.506	6,1	150,8	1,3	90	0,7
Regno Unito	67.110	1.012	1.623	5,3	24,2	0,6	10.500	4,5
Irlanda	2.240	66	103	4,6	45,9	1,6	450	1,5
Austria	4.348	109	186	4,4	42,7	2,1	410	1,5
Danimarca	6.400	96	111	3,8	17,3	4,3	1.144	0,8
Olanda	5.633	131	278	3,2	49,3	2,7	2.100	2,5

Fonte: ILO, SPI, Eurostat (Ciccimessere e Sorcioni, 2007).

Il carattere “leggero” del sistema britannico è uno dei pregi che i sostenitori del sistema liberale evocano in contrapposizione alla eccessiva complessità e farraginosità del sistema europeo-continentale e di quello scandinavo. La leggerezza britannica sarebbe da preferire allo Stato “mamma” di bismarckiana memoria, ma anche alla “flessicurezza” danese, spesso proposta come esempio del modello sociale europeo. A favorire la “leggerezza” britannica non ci sarebbe solo la privatizzazione di molti servizi e fasi dell’intermediazione, ma anche la tendenza a concentrarsi soprattutto su un *range* limitato di servizi, propriamente quelli di orientamento, di intermediazione e di collocamento al lavoro, trascurando quelli legati alla formazione professionale.



In altri termini, l'efficacia deriverebbe dalla tendenza a spingere i disoccupati al lavoro nel modo più veloce e diretto possibile, piuttosto che prospettare soluzioni alternative e propedeutiche al lavoro, quali la formazione e riqualificazione professionale, che, pur avendo il carattere dell'investimento e essendo perciò potenzialmente in grado di aumentare la produttività del lavoratore e la sua occupabilità a lungo termine, in realtà, allontanano per qualche tempo il disoccupato dal suo obiettivo prioritario, il lavoro, per l'appunto. *"To make work pay"* era uno degli obiettivi principali del *New Labour* e dei primi governi di Tony Blair.

Quando si parla di "leggerezza", non bisogna pensare, però, che il sistema britannico non abbia una sua struttura ben definita e ramificata sul territorio. A confermare questa impressione, la Tabella 3.1 mostra che nel Regno Unito i SPI hanno il secondo numero più alto di dipendenti, di uffici e di disoccupati per addetto. Insomma, si tratta di un settore della pubblica amministrazione che ha una sua importanza, oltre che tradizione.

Inoltre, va notato che al numero già altissimo di dipendenti pubblici si aggiunge quello ugualmente alto dei dipendenti degli operatori privati. Giubileo (2011) riporta che le agenzie di collocamento private occupano nel Regno Unito oltre 100mila dipendenti distribuiti in 17 mila agenzie. Questo dato contribuisce a far comprendere meglio come il sistema liberale sia strutturato e il numero di operatori coinvolti. Se si includono anche gli occupati nel settore del collocamento privato, il sistema anglosassone occupa un numero di operatori di gran lunga superiore non solo a quello italiano (10 mila nel pubblico e 9mila nel privato), ma anche tedesco (74mila nel pubblico e 45mila nel privato) e svedese (10mila nel pubblico e 11mila nel privato).

E, tuttavia, un limite evidente del sistema liberale è la sua maggiore esposizione alle crisi economiche e finanziarie. Ridurre al minimo il ruolo dei SPI e delle parti sociali può essere vantaggioso in tempi di crescita economica, ma può esserlo di meno in fasi di recessione, quando il numero dei disoccupati aumenta notevolmente e il lavoro dei privati diventa molto più complesso e costoso. Tuttavia, nelle fasi di recessione, il governo vorrebbe ridurre la spesa pubblica già altissima, magari riducendo il personale in esubero dei SPI. Ciò però ulteriormente riduce la capacità del settore pubblico di monitorare l'operato degli operatori privati, per non dire della minore capacità di intermediare fra domanda e offerta di lavoro sul mercato.



2. Il regime europeo-continentale: la Germania



72

Come si è già notato nel capitolo precedente, il regime bismarckiano è chiamato anche europeo-continentale (Heideneimer-Flora; Bertola) remunerativo o del rendimento industriale (Titmuss), conservatore-corporativo (Esping-Andersen), o ancora occupazionale puro (Ferrera). Si tratta di un modello di stato sociale e di transizione scuola-lavoro intermedio fra quello liberale e residuale dei paesi anglosassoni, e quello socialdemocratico e universalistico dei paesi scandinavi. Si regge su una copertura contributiva o retributiva di tipo occupazionale, destinata cioè ai lavoratori e non a tutti i cittadini; offre prestazioni di gamma media e prefigura un intervento statale che possiamo definire complementare.

Il sistema bismarckiano è proprio della tradizione di Germania, Austria, ma anche, secondo alcuni, Belgio e Danimarca. Del Belgio, il regime europeo-continentale prende sicuramente, almeno in parte, il cosiddetto modello di Ghent di relazioni sindacali, di cui si dirà più diffusamente a proposito del sistema scandinavo nel prossimo paragrafo.

Il modello di Ghent, ancorché in una versione rivista, assegna un ruolo importante ai SPI, considerati il fulcro della presenza dello stato sociale nel mercato del lavoro. I primi tratti di questo sistema si formano già nel 1927 e, a parte alcuni cambiamenti tutto sommato marginali, è rimasto in piedi fino ad oggi.

Secondo Weishaupt (2011, p. 6), due sono i tratti tipici del modo in cui i SPI sono organizzati nel sistema bismarckiano e, in specie, in Germania:

- a) il ruolo di codeterminazione dei partner sociali;
- b) la gestione da parte dei CPI di tutta una serie di servizi, che vanno dalla gestione dei sussidi di disoccupazione, alla implementazione di politiche attive per l'impiego alla organizzazione di attività di *lifelong learning*.

Questi tratti distintivi sono restati immutati anche in seguito a riforme importanti come le recenti Hartz III e Hartz IV che hanno riguardato proprio il mercato del lavoro e coinvolto in modo più o meno diretto i SPI. Le riforme di Hartz⁷ sono state introdotte nei primi anni Duemila per far fronte alla forte crescita della disoccupazione alla fine degli anni Novanta, quando il tasso di disoccupazione dei *Länder* occidentali aveva toccato il 10% e quello

⁷ Dal nome del presidente della commissione parlamentare incaricata di redigere un programma sistematico di riforme della materia lavoristica.

dei *Länder* orientali circa il 19%. L'impennata della disoccupazione era quasi universalmente attribuita al carattere troppo generoso del sistema di welfare tedesco, in particolare i cospicui sussidi di disoccupazione e successivi redditi di cittadinanza che erano a tempo indeterminato e garantivano un reddito troppo alto in grado di scoraggiare la ricerca attiva di nuovo lavoro da parte dei lavoratori a più bassa qualifica e perciò potenzialità reddituale (per una analisi approfondita delle riforme di Hartz e dei loro effetti, si vedano Jakobi e Kluge, 2007).

Come si mostrerà più avanti, i SPI tedeschi hanno una struttura organizzativa complessa che li rende in parte macchinosi, nel processo decisionale, ma senz'altro capaci di raggiungere livelli di attività ampi, grazie anche alle notevoli risorse, sia umane che finanziarie, messe a disposizione dal governo federale e da quelli regionali. In effetti, la struttura complessa riflette anche un complesso insieme di funzioni che sono assegnate ai CPI.

Le riforme di Hartz hanno dato a questa struttura complessa, in un certo senso mastodontica e perciò ad alto rischio di burocratizzazione, una maggiore efficienza applicando i principi del *New Public Management*, vale a dire, fra l'altro, orientamento alla clientela, organizzazione per obiettivi e funzioni, piuttosto che in modo verticale e gerarchico, fissazione di obiettivi verificabili e loro monitoraggio periodico, valutazione dell'efficacia degli interventi con tecniche di valutazione rigorose dal punto di vista econometrico.

La stessa valutazione diventa sistematica in Germania. Dopo l'attuazione delle riforme di Hartz, due studi pilota sono stati commissionati dal governo per svolgere una prima valutazione dei risultati delle riforme e definire la metodologia per ulteriori valutazioni, che sono poi state svolte negli anni a seguire appaltandole ad oltre 20 centri di studi e ricerca economica e sociologica e che hanno coinvolto oltre 100 ricercatori. Al fine di consentire una valutazione con metodologie econometriche adeguate e rigorose, i dati amministrativi di diverse fonti sono stati unificati, in modo da costituire banche dati longitudinali in grado di coprire periodi lunghissimi.

2.1 L'impalcatura istituzionale

Quando si pensa ai SPI, il tratto forse più caratteristico del sistema bismarciano in generale, e di quello tedesco in particolare, è la codeterminazione delle decisioni da parte degli attori sociali in organismi di natura tripartita. Si tratta di un sistema che si è formato con tratti assai simili a quelli attuali già nel 1927 e risente senz'altro dell'esperienza del sistema di Ghent, anche se la codeterminazione da parte dei sindacati non comporta la gestione in esclusi-



va di sussidi di disoccupazione (ancorché sussidiati dallo Stato) come nel caso del sistema di Ghent puro, più tipico dei paesi scandinavi.

La struttura attuale è in realtà il risultato di una recente riforma, la cosiddetta riforma Hartz IV, che aveva lo scopo di rafforzare i poteri del direttorato (organo esecutivo) e rimuovere i corpi autogestiti a livello regionale. Come si può vedere, tale riforma che pure è stata salutata con forti opposizioni da parte dei sindacati non ha alterato il carattere fortemente partecipativo e democratico del processo decisionale dei SPI tedeschi.

Nella Repubblica federale tedesca, i SPI sono strutturati a tre livelli: federale, regionale (10 uffici, non 16 come i *Länder*) e locale (176 agenzie e 660 uffici aggiuntivi). A partire dalle riforme del 2002-'03, il SPI è gestito da un direttorato (*Vorstand*) di 3 membri nominati dal governo in base a candidature formulate da un comitato dei governanti dei livelli regionali (*Verwaltungsrat*). Ogni livello regionale e ogni agenzia per l'impiego ha a capo un direttorato di tre membri, nominato dal direttorato centrale.

Il Comitato dei Governanti è costituito da 21 membri rappresentativi dei diversi attori sociali: sindacati dei lavoratori (7 membri), sindacati degli imprenditori (7 membri) e rappresentanti delle istituzioni (7 membri), in particolare il Ministero del lavoro (1 membro), il Ministero delle finanze (1 membro), altri Ministeri a rotazione (1 membro), il *Bundesrat* (la Camera delle regioni, 3 membri) e le autorità locali (1 membro). Questo organo ha un compito di indirizzo, di controllo e legislativo. Tutte le decisioni più importanti sono prese dal direttorato e dal comitato dei governanti in genere all'unanimità.

Il Comitato sopravvede al lavoro del direttorato e può chiedere al governo di rimuoverlo. I direttorati regionali non hanno una struttura tripartita come in Austria, ma hanno una mera funzione di cinghia di trasmissione delle decisioni dal livello nazionale a quello locale.

Le agenzie locali per l'impiego godono di un'ampia autonomia nella gestione dei fondi che sono assegnati loro per il raggiungimento dei compiti attribuiti. Anche queste hanno un direttorato locale ed una commissione tripartita con un numero minore di rappresentanti (12). Le commissioni tripartite valutano l'operato dei direttorati locali in base alle statistiche regionali messe a loro disposizione e partecipano alla organizzazione di programmi di intervento decisi localmente.

Il ruolo del governo è naturalmente di indirizzo e di controllo. L'indirizzo viene esercitato anche attraverso la via legislativa. Il governo può poi decidere l'attuazione di programmi specifici, come il programma JUMP attuato di recente in favore dei giovani.

Un'attività del governo introdotta dalla recente riforma del mercato del



lavoro è quella che prevede il compito per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di negoziare obiettivi strategici, definiti con indici quantitativi con il direttorio a capo dei SPI. In realtà, è accaduto che non si sia sempre trovato un accordo su obiettivi quantitativi e perciò nel 2008 il governo ha riconosciuto al Ministero del lavoro di fissare autonomamente obiettivi quantitativi ai SPI in caso di mancato accordo. Siccome le parti sociali hanno sollevato dubbi di costituzionalità sull'intervento che garantiva al Ministero poteri che la costituzione non riconosce, una legge del 2009 ha stabilito che gli obiettivi quantitativi fissati dal Ministero del lavoro, se fissati autonomamente, non devono che essere obiettivi complessivi, non delimitati da un punto di vista quantitativo.



2.2 I servizi offerti

I SPI tedeschi offrono un ampio *range* di servizi, da dividersi, innanzitutto, in politiche passive di sostegno al reddito e in politiche attive per l'impiego. Le prime includono:

- a) i sussidi di disoccupazione;
- b) il reddito di cittadinanza (*means-tested assistance*).

Le politiche attive per l'impiego comprendono:

- a) *counselling* e *guidance*;
- b) corsi pre-formazione professionale;
- c) apprendistato;
- d) corsi di formazione professionale e altri schemi di politiche attive;
- e) altri programmi volti ad accrescere l'occupabilità e quindi alla riattivazione dei disoccupati;
- f) servizi di collocamento al lavoro dei disoccupati.

Servizi speciali sono poi rivolti alle categorie più deboli, come i disabili.

Il solo elenco dei servizi offerti fa comprendere come la struttura di assistenza ed avviamento al lavoro presente in Germania, e in genere nei paesi appartenenti al regime bismarckiano, sia tendenzialmente onnicomprensiva. Si ritiene che sia compito dello Stato fornire assistenza in ogni aspetto della vita lavorativa e, in specie, nelle fasi di transizione ad un'occupazione permanente nelle quali l'individuo si considera essenzialmente debole e perciò in difficoltà. Lo standard, anche per l'accesso agli altri servizi dello stato sociale, è quello dell'occupazione e la disoccupazione va combattuta anche per questo.

Dedichiamo ora una discussione specifica a ciascun tipo di servizio offerto.

2.2.1 Politiche passive di sostegno al reddito

In base al Libro 3° del Codice Sociale, i sussidi di disoccupazione, fondati su contributi sociali versati dai lavoratori durante la loro vita lavorativa, sono gestiti dal sistema dei SPI e quindi direttamente da organismi tripartiti, anziché dallo Stato, come è nella tradizione di Ghent. L'idea di fondo è che tali organismi sono quasi pubblici e poi gli stessi contributi sono pagati dai lavoratori e da loro gestiti attraverso propri rappresentanti. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha un ruolo molto limitato nella gestione dei sussidi.

I sussidi di disoccupazione hanno subito una riforma nell'ambito del cosiddetto pacchetto Hartz IV. Come riportato da Jacobi e Kluge (2007), il sistema precedente era accusato di disincentivare la ricerca attiva di un lavoro da parte di chi godeva di sussidi di disoccupazione, di causare perciò disoccupazione di lungo termine, deterioramento delle abilità lavorative dei disoccupati e *mismatch* fra domanda e offerta per livello di qualifica. Inoltre i CPI erano accusati di comportamento poco orientato alla clientela (*customer-unfriendly*).

Lo scopo principale della riforma Hartz IV era ridurre il carattere passivo dello schema precedente. Quest'ultimo prevedeva che i sussidi, per un ammontare pari al 60% del reddito da occupati se senza prole e il 67% se con prole, fossero pagati per 32 mesi dopo di che si riceveva a tempo indefinito un "reddito di cittadinanza" (*means-tested social assistance*)⁸, comunque collegato al proprio precedente reddito lavorativo (53% senza prole e 57% con prole). Il pagamento veniva effettuato dai SPI che avevano sotto controllo i disoccupati sia di breve che di lunga durata.

Ciò garantiva una certa parità di trattamento per i disoccupati in tutto il paese, anche se le municipalità potevano poi prevedere un reddito di cittadinanza per coloro che non erano coperti dai sussidi di disoccupazione. Per costoro, le autorità locali potevano anche prevedere politiche attive per l'impiego.

L'eccessiva generosità del sistema precedente non solo scoraggiava la ricerca attiva del lavoro, ma costituiva un problema sempre più evidente per le casse dello Stato a causa della già notata drammatica crescita del tasso di disoccu-

⁸ Con il termine "reddito di cittadinanza" si intende qui un sussidio integrativo del reddito in caso di povertà ovvero assenza di reddito per coloro che hanno un reddito inferiore ad una certa soglia fissata dalla legge.

pazione nel corso degli anni Novanta, a seguito dell'unificazione tedesca.

La riforma Hartz IV, attuata nel 2005, ha ridotto a 12 mesi la durata massima dei sussidi di disoccupazione, con l'eccezione dei lavoratori più anziani e perciò più difficilmente occupabili. Lo schema di reddito di cittadinanza viene mantenuto dopo i 12 mesi sia per coloro che sono coperti dai sussidi di disoccupazione che per coloro che non lo sono. Mentre la gestione dei sussidi di disoccupazione resta affidata ai CPI, quella del reddito di cittadinanza viene invece sottratta ai CPI e affidata ai *job centres* (centri per l'impiego) di nuova costituzione. Questi ultimi sono di due tipi: il primo tipo è affidato alla gestione congiunta dei CPI e delle municipalità (*Arbeitsgemeinschaften*); il secondo tipo è affidato invece alla sola gestione delle municipalità (*Option-skommunen*). In realtà, il Ministero del lavoro affida i fondi ai CPI che li devono girare automaticamente ai *job centres*, senza poterne modificare la destinazione. Il ruolo dei partner sociali resta attivo solo nella gestione locale dei fondi.

Come si capisce bene, lo scopo della riforma è ridurre il tasso di sostituzione (*replacement rate*) fra reddito da disoccupato e da occupato, per stimolare una ricerca più attiva del lavoro. Inoltre, si vuole ridurre la spesa per politiche passive di sostegno al reddito, divenute troppo ingenti, e sottrarre la gestione del sostegno passivo al reddito ai partner sociali. Ciò si ottiene sia con la riduzione della durata dei sussidi di disoccupazione che con il coinvolgimento dei *job centres* nella gestione del reddito di cittadinanza. Nel complesso, però, il ruolo dei partner sociali resta abbastanza forte per gli standard internazionali, se non per la tradizione tedesca.

2.2.2 Politiche attive

2.2.2.1 Counselling e guidance

Per quanto riguarda le politiche attive, i CPI offrono, in primo luogo, la formazione professionale post-scolastica, ma anche le più diffuse attività di *counselling* e *guidance*. In passato, tali servizi erano offerti in via quasi esclusiva dai CPI a tutti gli studenti che avevano completato il loro percorso scolastico. Più di recente, invece, a seguito delle riforme Hartz, si tende ad offrire servizi più mirati ai soggetti più deboli.

Al contempo, le attività di *counselling* sono fornite anche da un novero di altri soggetti (istituzioni regionali, fondazioni ed altri soggetti), nella convinzione che una maggiore offerta di orientamento non possa che migliorare il risultato.





Le riforme Hartz I-III hanno molto migliorato le attività di *counselling* svolte dai CPI. Il motivo della riforma era la bassa qualità del *counselling*, dovuta all'altissimo numero di clienti per operatore. Ciò causava code lunghissime. Inoltre, non era possibile avere rapporti diretti e personalizzati.

Invece, le riforme hanno introdotto metodi di gestione orientati alla clientela (*customer-oriented or friendly*). Esse hanno ridotto drasticamente il numero dei soggetti che devono essere serviti dall'orientamento, consentendo ai CPI di concentrarsi solo sui più bisognosi. Questi ultimi ora hanno la possibilità di contattare direttamente i loro referenti nei CPI, di fissare un appuntamento e ridurre così i tempi delle code. Una valutazione assistita da computer delle caratteristiche dei clienti consente la definizione di protocolli di intervento definiti automaticamente, in modo da:

- a) facilitare il lavoro degli operatori, standardizzandolo;
- b) consentire una controllabilità degli interventi suggeriti e sottrarlo ad una eccessiva discrezionalità degli operatori;
- c) migliorare il *targeting* delle politiche attive.

Inoltre, è aumentato drasticamente il numero degli operatori impiegati nei CPI, in modo da ridurre in misura significativa il rapporto cliente/operatore.

Secondo la tecnica del *profiling*, i clienti dei SPI sono classificati in 4 gruppi:

- a) "di mercato", cioè capaci di trovare lavoro anche da soli sul mercato;
- b) "clienti per il *counselling* e l'*activation*", vale a dire da sottoporre a *counselling* o inserire in programmi di riqualificazione professionale;
- c) "clienti per il *counselling* e il sostegno", da inserire anche in diversi programmi;
- d) "clienti che necessitano supervisione", vale a dire clienti che difficilmente trarrebbero beneficio dalla partecipazione a programmi di formazione professionale e quindi da seguire con interventi *ad hoc*.

È interessante notare che il *creaming*, considerato nei SPI di tipo privatistico come una conseguenza negativa della presenza dei privati, viene in realtà attuato nel sistema tedesco direttamente dai SPI. In altri termini, sono gli stessi SPI che selezionano i clienti migliori, quelli con almeno una probabilità di reimpiego del 70%, e li indirizzano ai programmi di formazione e riqualificazione professionale. Viceversa, i clienti meno abili, con una probabilità di reimpiego più bassa sono destinati ai lavori pubblici. Per scoraggiare i disoccupati a preferire i secondi ai primi, si stabilisce che chi partecipa ai primi perde il diritto ai sussidi di disoccupazione una volta terminato il programma di lavori pubblici.

Molti dei servizi di *counselling* e *guidance* sono destinati ai giovani sotto i 25 anni, vale a dire uno dei gruppi obiettivo individuati dal Codice Sociale Tedesco, nei libri II e III relativi alle politiche del lavoro. Il codice individua due tipi di misure:

- a) misure finalizzate al sostegno dei giovani che escono dal sistema scolastico durante la fase della loro transizione verso il lavoro ovvero la formazione professionale in aula (*school-based vocational training*);
- b) misure volte ad aiutare i giovani ad entrare (e rimanere) nel mercato del lavoro (*servizi di placement*).

A questi servizi sono dedicati i prossimi paragrafi.

2.2.2.2 Corsi pre-formativi e apprendistato

Concentrandosi sulle misure di tipo a), Dietrich (2012) nota che il numero di giovani che lasciano la scuola per entrare nel mercato del lavoro, un fattore di successo importante per queste misure, si è di recente ridotto, principalmente a causa della riduzione della popolazione giovanile dei *Länder* orientali. La maggior parte dei giovani che hanno assolto ai loro obblighi scolastici riceve orientamento ed assistenza professionale da parte dei centri federali per l'impiego (*Bundesagentur für Arbeit*). Circa il 50% di costoro è considerato abbastanza qualificato per entrare direttamente nel sistema dell'apprendistato, il cosiddetto sistema duale. Quest'ultimo, come si è detto nel secondo capitolo, comporta una attività d'aula e una in azienda. L'altra metà deve accontentarsi di alternative di tipo scolastico di formazione professionale, di programmi pre-formativi o deve aspettare e continuare a cercare posti di formazione professionale sul posto di lavoro.

Una parte dei giovani, però, non riceve neppure l'orientamento professionale dei SPI e cerca un posto in un corso di formazione professionale autonomamente.

Infine, un terzo gruppo di giovani che finiscono la scuola e desiderano ricevere formazione professionale del tipo apprendistato, ma non hanno ancora acquisito le competenze e qualifiche professionali necessarie, è incoraggiato a migliorare le proprie qualifiche e accedere a corsi pre-professionali (*pre-training courses*) per prepararsi all'apprendistato. Questo ultimo gruppo non è sostenuto dai SPI, ma si rivolge a scuole di avviamento professionale che offrono corsi di riqualificazione professionale. In genere, si tratta di giovani che hanno completato la scuola, ma con un profitto o un background culturale individuale non molto alto.





Questi giovani in genere sperimentano molte difficoltà a trovare un posto per apprendisti, poiché le imprese preferiscono i più bravi. Allora, per aiutarli a mettersi sul mercato dell'apprendistato con più strumenti, si organizzano corsi pre-professionali. Allo stesso tempo, tali giovani hanno tempo per rendersi conto meglio di cosa vogliono fare nella loro carriera lavorativa.

Ogni anno, questo gruppo di giovani ammonta a circa 100 mila persone, con origini umili e spesso appartenenti a gruppi di immigrati. Queste opzioni sono offerte anche ai giovani che completano il percorso scolastico e sono abbastanza qualificati per l'apprendistato, ma non riescono a trovare un posto di apprendista anche con l'aiuto dei SPI. Come nota Dietrich (2012), questo gruppo è la conseguenza della forte eterogeneità delle competenze acquisite a scuola dai giovani tedeschi come risulta anche dai dati PISA. Secondo questi dati, che misurano le competenze acquisite dai giovani di 15 anni di età, esiste una fortissima eterogeneità nel paese fra chi ha i punteggi alti e chi li ha bassi.

L'apprendistato è ancora la caratteristica dominante della formazione professionale se confrontata con altre forme di formazione professionale quali i corsi scolastici di formazione, le università per le scienze applicate e quelle che offrono percorsi accademici.

2.2.2.3 Formazione professionale

I CPI offrono una miriade di corsi di formazione professionale per i disoccupati. La formazione professionale è uno dei tratti distintivi non solo del regime europeo-continentale, ma, come si vedrà nel prossimo paragrafo, anche di quello scandinavo. Si tratta anche di una delle differenze fondamentali rispetto al sistema liberale che, come si è già notato, privilegia l'attività di intermediazione e di collocamento immediato al lavoro piuttosto che quella formativa volta ad accrescere l'occupabilità nel lungo periodo.

I corsi sono organizzati secondo diversi schemi. Gli studi di valutazione non concordano sulla valutazione dell'efficacia di tali corsi di formazione professionale. Soprattutto nella fase precedente le riforme di Hartz, alcuni studi indicavano effetti nulli o addirittura negativi sulla probabilità di trovare lavoro nella fase successiva alla partecipazione ai programmi stessi. Ciò era attribuito ad un effetto *locking-in*, vale a dire la tendenza dei disoccupati a passare da uno schema formativo all'altro, senza mai cercare attivamente un lavoro (Lechner, 2000; Caliendo et al., 2003).

2.2.2.4 Collocamento

Le riforme Hartz I-III hanno anche migliorato i servizi di collocamento, assegnandone la gestione diretta ai CPI locali, i quali sono classificati dallo IAB (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, trad. it.: Istituto di ricerca sul mercato del lavoro e sull'occupazione), il servizio studi del Ministero del lavoro, secondo la quantità e il tipo di posti di lavoro disponibili.

I CPI possono appaltare servizi all'esterno ad agenzie private di collocamento oppure creare proprie agenzie di collocamento, in specie nel campo del lavoro temporaneo. Le *Personal Service Agentur* (PSA da ora) sono agenzie di collocamento per l'assegnazione di lavoro temporaneo. Possono essere di natura privata oppure pubblica. Nel secondo caso, sono create all'interno dei CPI.

Se un disoccupato non riesce a trovare impiego attraverso i CPI può rivolgersi ad agenzie private di collocamento, cui paga un *voucher*. All'atto del collocamento del disoccupato, il CPRI può consegnare il *voucher* al CPI per ricevere il pagamento relativo. Se il lavoro trovato dura più di sei mesi, l'agenzia privata riceve un ulteriore pagamento. Durante le fasi di inattività, i lavoratori che si sono rivolti ai PSA sono coinvolti in corsi di formazione professionale.

Fra le misure per il collocamento, vi sono i cosiddetti *startup subsidies*, vale a dire i sussidi per l'avvio di nuove attività autonome. Sono previsti anche sussidi alle imprese per l'assunzione di lavoratori a bassa produttività (disabili o inesperti) proprio a compensazione del divario fra salario e produttività.

2.3 Complementarietà/sostituibilità fra pubblico e privato

La struttura istituzionale dei SPI riconosce solo il ruolo delle istituzioni pubbliche e, con funzioni consultive e di indirizzo, dei partner sociali, che sono comunque soggetti quasi pubblici. Nessun ruolo è assegnato nella struttura istituzionale ai privati. Tuttavia, ai privati da sempre è delegata la realizzazione dei corsi di formazione professionale.

In realtà, il modello di collaborazione fra pubblico e privato presenta anche tratti evolutivi recenti. In passato, le scuole addette alla erogazione dei corsi di formazione professionale, all'interno sia del sistema dell'apprendistato che dei programmi di formazione professionale, erano strettamente legate alle organizzazioni datoriali e ai sindacati, cosa che generava sospetti di conflitto d'interesse e di cattiva gestione. Tali sospetti ebbero un apice nel 2001 quando l'ex cancelliere Gerhard Schröder riformò radicalmente il ruolo delle scuole addette alla formazione professionale.





Nel 2003, la riforma di Schröder sostituì all'accordo fisso fra certe scuole di formazione e i partner sociali il sistema dei *voucher*. In precedenza, i CPI acquistavano un insieme di posti all'interno di corsi organizzati da determinate scuole di formazione, per poi assegnare tali posti ai giovani man mano che questi ultimi si palesavano. Il rapporto fra CPI, parti sociali e scuole era duraturo nel tempo, con i vantaggi e svantaggi che questo comporta, in termini di specializzazione del privato, ma anche di possibili conflitti di interesse.

Dopo la riforma, i CPI assegnano dei *voucher* formativi ai giovani che ne hanno diritto in base ad una valutazione effettuata dagli stessi CPI nel corso dell'attività di orientamento ed assistenza al lavoro. I giovani sono liberi di utilizzare ("spendere") i *voucher* nelle scuole che preferiscono. Queste ultime si fanno poi rimborsare il controvalore dei *voucher* dai CPI. Il nuovo sistema dovrebbe garantire che i corsisti premino le scuole migliori, indipendentemente dai loro rapporti con i partner sociali e i CPI.

Naturalmente, il successo del sistema dei *voucher* si verifica solo a certe condizioni: ad esempio, i titolari dei buoni devono avere un'informazione adeguata sulla qualità dei servizi offerti dalle scuole.

Il sistema dei *voucher* rappresenta senz'altro un'importante novità delle riforme Hartz ed ha, in effetti, favorito una forte ristrutturazione del settore, imponendo forme di contendibilità prima ignote. Le conseguenze sono state:

- a) la fuoriuscita dal mercato delle scuole meno efficienti;
- b) la riduzione dei costi per i CPI e quindi per la fiscalità generale;
- c) l'accorpamento in consorzi delle scuole più piccole e perciò anche meno efficienti e di qualità bassa (cosiddetto cambiamento del *service provider landscape*: per dettagli, vedi, tra gli altri, Weishaupt, 2011).

Le principali conseguenze negative del sistema dei *voucher* sono le seguenti. Spinte a ridurre i costi di produzione, le scuole private hanno ridotto i salari dei formatori e li hanno assunti sempre più di frequente con contratti temporanei, anziché a tempo indeterminato. Per ridurre questa tendenza, il sindacato dei formatori ha chiesto che fosse applicato loro il contratto collettivo nazionale di categoria. Inoltre, molti dei formatori impiegati nelle scuole uscite dal mercato hanno perso il loro posto di lavoro.

Di recente, il sistema dei *voucher* è stato applicato anche ai servizi di collocamento (*placement voucher*). In altri termini, i SPI erogano *voucher* con i quali alcune categorie di disoccupati possono rivolgersi ad agenzie private di collocamento per ottenere i loro servizi. Il pagamento sarà poi ricevuto dai CPI. Tuttavia, questo servizio ha avuto pochi utenti: meno del 10% dei *voucher* assegnati è stato effettivamente speso.

La riforma Hartz ha consentito anche altre forme di partecipazione dei privati. La prima consiste nella possibilità per i CPI di acquistare posti in corsi di formazione professionale per categorie più vulnerabili, quali: persone con disabilità, adulti che vogliono riqualificarsi, giovani e lavoratori a bassa qualifica che non possono accedere all'apprendistato ovvero ad un altro corso *on-the-job*. Il CPI locale stima il fabbisogno, compra i posti nei relativi corsi di formazione professionale e li assegna alle persone che ne hanno bisogno. Il pagamento avviene anche in base alla performance dei corsisti nel mercato del lavoro alla fine dei corsi, vale a dire in base alla loro capacità di raggiungere l'obiettivo desiderato, un adeguato posto di lavoro.

La seconda forma di intervento consiste nel fatto di certificare la qualità dei centri di formazione. Il processo si svolge in questo modo: le scuole si rivolgono ad autorità indipendenti che certificano la qualità dei loro corsi. I CPI sovrapvedono al processo certificandone la correttezza.

In terzo luogo, a seguito della riforma del 2002, ogni CPI doveva costituire una propria agenzia privata di collocamento per lavori interinali che poteva competere con le altre per l'acquisizione dei *voucher* relativi, oltre che godere dei ricavi del servizio. Tuttavia, a seguito di alcuni studi che hanno certificato l'insuccesso delle scuole private emanazione dei CPI, nel 2006 il governo ha abolito l'obbligo dei CPI di costituire proprie agenzie di collocamento.

Nel complesso, il sistema tedesco resta a forte dominanza pubblica, anche se c'è una tendenza a delegare parti esecutive – come l'offerta di corsi di formazione professionale e altri servizi specifici – a soggetti privati. In realtà, è da sempre che tali servizi sono appaltati a privati, senza che ciò alteri la natura a dominanza pubblica dei SPI tedeschi. Anche CiccioMessere e Sorcioni (2007) catalogano come “complementare” il modello della collaborazione fra pubblico e privato in Germania. In questo tipo di modello, i SPI garantiscono il coordinamento e controllano il raggiungimento di standard di servizio. I servizi sono garantiti, a seconda dei casi, dal pubblico o dal privato che sono messi in rete fra loro, in modo da svolgere attività complementari. I servizi più specialistici sono esternalizzati. Di recente, si tende ad allargare la partecipazione dei privati a nuove nicchie dei servizi dell'impiego, come i servizi di collocamento che vengono affidati ai privati in base al sistema dei *voucher*.

È interessante notare che lo schema proposto da CiccioMessere e Sorcioni (*op. cit.*) travalica quello del regime di welfare, considerando, come è evidente, il rapporto pubblico-privato come non essenziale alla definizione di un certo modello di SPI. Non deve sorprendere, perciò, se si considera il modello tedesco dei rapporti fra pubblico e privato come del tutto analogo a quello del Regno Unito (modello liberale) e della Danimarca (modello scandinavo).



Anche in Germania esistono strumenti di valutazione dell'operato dei CPI, ma anche dei CPRI, vale a dire quelli privati. Alcuni di tali strumenti sono già stati evidenziati. Lo stesso sistema dei *voucher* ha uno scopo di valutazione.



2.4 Il ruolo delle parti sociali

84

Dalla analisi dei paragrafi precedenti si comprende bene che il ruolo dei partner sociali è decisivo nel sistema tedesco e permea ogni aspetto del sistema. I partner sociali sono parte integrante della struttura istituzionale dei SPI:

- a) entrando a far parte del parlamentino che esercita indirizzo e vigilanza sui SPI;
- b) entrando nel comitato di indirizzo di tutti i CPI regionali e di quelli locali;
- c) contribuendo alla gestione dei sussidi di disoccupazione;
- d) fungendo da tramite fra Ministero del lavoro e *job centres* nella assegnazione delle risorse pubbliche necessarie al pagamento del reddito di cittadinanza.

Negli ultimi anni, si è assistito ad un tentativo di ridimensionare, pur senza mai pensare di eliminarlo, il ruolo dei partner sociali. Ciò è avvenuto, in primo luogo, ad opera del pacchetto di riforme Hartz IV. Si è stabilito che in caso di disaccordo fra comitato di indirizzo dei SPI e Ministero del lavoro riguardo agli obiettivi, sia il Ministero a fissarli, ancorché si tratti di obiettivi di contesto piuttosto che target quantitativi ben definiti, che appaiono in contrasto con la Costituzione tedesca.

In secondo luogo, la gestione del reddito da cittadinanza, che viene erogato a favore di chi ha visto esaurire il periodo di assegnazione del sussidio di disoccupazione, oppure a favore dei lavoratori che sono senza sussidio, è stato sottratto alla influenza dei sindacati, anche se formalmente sono loro a fornire i finanziamenti ricevuti dal governo ai *job centres*. Il ruolo dei partner sociali resta solo nella gestione locale dei fondi.

La *ratio* della diversa gestione dei sussidi di disoccupazione e del reddito di cittadinanza e, in particolare, del diverso ruolo dei partner sociali è legata alla loro diversa modalità di finanziamento. I primi sono finanziati con contributi sociali presi dalle buste paga dei lavoratori, mentre il secondo è finanziato ricorrendo alla fiscalità generale. Nel primo caso, sarebbe giustificata la presenza dei partner sociali nella gestione, ma non nella seconda.

In realtà, nel complesso questa riforma ha indebolito in misura significativa la posizione dei sindacati nella gestione delle politiche passive, se si considera che i sussidi di disoccupazione erano erogati per un periodo molto più

lungo e costituivano perciò la fonte preponderante delle politiche passive. Con la riduzione del periodo in cui vengono erogati i sussidi di disoccupazione e l'estensione conseguente di quello in cui vengono erogati i redditi di cittadinanza, il ruolo dei partner sociali si riduce doppiamente.

In terzo luogo, la riforma Schröder del 2003 ha rotto il legame fra organizzazioni datoriali e sindacali, da un lato, e scuole private addette alla erogazione di corsi di formazione professionale, dall'altro.

Nel complesso, c'è una divisione fra la CDU (il Partito Cristiano Democratico) che vorrebbe una piena municipalizzazione dei fondi e l'SPD (il Partito Socialdemocratico) che vorrebbe conservare il ruolo dei partner sociali, ai quali riconosce una conoscenza del mercato del lavoro che altri soggetti, compreso le municipalità, non avrebbero. In realtà, il ruolo dei partner sociali è riconosciuto dalla Costituzione tedesca ed è previsto in molti punti dell'organizzazione dello stato sociale tedesco. Ciò rende il ruolo dei partner sociali difficilmente riducibile o al limite eliminabile, anche da parte di chi lo ritiene opportuno.

Un ulteriore ruolo fondamentale è esercitato dai privati nell'offerta di posti di apprendistato presso le proprie strutture. I posti sono forniti in base ad una stretta collaborazione delle imprese con i partner sociali e i CPI. Dietrich (2012) riporta le conclusioni di un'ampia letteratura la quale suggerisce che i motivi per i quali le imprese offrono posti di apprendistato non va ricercato nei loro eventuali rapporti stabili con i partner sociali e i CPI, quanto piuttosto sulla convenienza che le imprese traggono. Le imprese possono avere due motivi principali per offrire posti di apprendistato:

- a) la disponibilità di lavoratori che hanno una produttività maggiore del loro costo (costituito dal salario dell'apprendista più il costo della formazione);
- b) la volontà di investire per creare una mano d'opera qualificata per il futuro dell'impresa.

Nel caso b), il beneficio a lungo termine tratto dall'apprendista deve essere superiore al costo sostenuto per formarlo, più il costo opportunità di assumere un lavoratore già qualificato e disponibile sul mercato. Soprattutto il motivo dell'investimento formativo nell'apprendista viene meno nelle fasi di crisi economica, quando le prospettive a lungo termine delle imprese si indeboliscono.

Ancorché all'apparenza macchinoso, il sistema tedesco in genere gode di ampio consenso e garantisce una funzionalità abbastanza ampia ed elevata. Solo il Partito Liberal-Democratico solleva di tanto in tanto dubbi anche forti sulla eccessiva ingerenza dei SPI nel mercato del lavoro, mentre la CDU vor-



rebbe un ruolo meno forte dei partner sociali nell'indirizzo e nella gestione dei SPI.

2.5 Efficacia

In uno studio della metà degli anni Novanta, Mosley e Speckesser (1997) notano che la quota di intermediazione nel mercato del lavoro assicurata dai SPI in Germania copre il 12% circa delle nuove assunzioni. Il loro studio raggiunge due conclusioni fondamentali:

- a) il principale concorrente dei SPI non sono i SPRI (Servizi privati per l'impiego), che rappresentano quote comunque limitate di mercato, bensì i canali formali e, soprattutto, quelli informali, quali amici e parenti, contattati diretti con le imprese, pubblicità di posti di lavoro, etc.);
- b) servizi pubblici e privati sono complementari poiché offrono servizi diversi (le agenzie private per l'impiego offrono in prevalenza lavori temporanei) alla stessa clientela.

Dalla metà degli anni Novanta, la quota di mercato dei SPI è rimasta abbastanza stabile, risultando pari al 13% circa nel 2007 (Giubileo, 2012). Si tratta di una delle quote più alte nei paesi europei. Senz'altro, è una quota superiore a quella del Regno Unito (7,7%) che pure, come osservato in precedenza, è ricorso a diversi strumenti, compresa la privatizzazione di importanti servizi per l'impiego, per allargare la platea dei clienti. Va naturalmente sottolineato che a fronte di una percentuale doppia di clienti serviti dai SPI, la Germania ha una spesa pari al 3% del PIL, circa 5 volte superiore a quella inglese. In realtà, nel caso inglese, nel calcolo dei costi per la collettività dei servizi per l'impiego, andrebbe inclusa anche la spesa sostenuta dai clienti e dalle imprese che si rivolgono ai servizi privati per l'impiego.

Molti studi recenti si sono proposti di valutare l'effetto della riforma Hartz sulla durata della disoccupazione. Fra questi studi, Arntz e Wilke (2009) suggeriscono che il restringimento della durata dei sussidi di disoccupazione potrebbe ridurre la durata media della disoccupazione di alcuni gruppi di lavoratori.

Jacobi e Kluge (2007) forniscono una rassegna dei principali risultati dei primi studi di valutazione dell'efficacia delle riforme Hartz. Gli autori forniscono ampia evidenza del fatto che le riforme Hartz sono state efficaci nel ridurre la durata della disoccupazione. In passato si evidenziavano effetti nulli o negativi delle politiche di formazione professionale nel breve periodo (cosiddetto effetto *locking-in*), invece molte politiche hanno effetti positivi

importanti a lungo termine. In altri termini, nel breve periodo, coloro che partecipano ai programmi non riescono ad avere un beneficio immediato, se non la partecipazione a nuovi programmi di formazione professionale. Tuttavia, dopo qualche tempo i programmi di formazione sembrano aiutare a trovare lavoro. La riorganizzazione dei CPI a seguito delle riforme di Hartz è stata efficace, mentre l'assegnazione ai privati di alcuni servizi lo è stata un po' meno. La riprogettazione dei programmi formativi ha avuto un qualche effetto positivo sulla probabilità di trovare occupazione, mentre i programmi di creazione di impiego (*job creation schemes*) sono stati meno efficaci. I programmi di *start up subsidies* e *wage subsidies* sono risultati piuttosto validi, favorendo l'inserimento lavorativo stabile di molti lavoratori. In altri termini, i risultati degli studi di valutazione sembrano propendere a favore degli schemi di sostegno ai salari e all'avvio di lavori autonomi, piuttosto che ai programmi di formazione professionale e di lavori pubblici.

Inoltre, una valutazione complessiva del sistema tedesco non può non rilevare che lo stesso contribuisce, assieme al sistema dell'apprendistato, a dare una notevole stabilità occupazionale al paese, consentendogli di attraversare le fasi negative del ciclo economico limitando al massimo le conseguenze occupazionali e sociali negative (Bellmann e Gerner, 2012). In realtà, è convinzione diffusa delle imprese tedesche che trovare mano d'opera qualificata non è semplice e, in effetti, dato il basso tasso di disoccupazione esistente nel paese, questa è più che un'impressione. Allora, nelle fasi di crisi, le imprese trovano più conveniente mantenere sul loro posto di lavoro i lavoratori in esubero, piuttosto che licenziarli (cosiddetto *labour hoarding*). Ciò potrebbe infatti distruggere il loro capitale umano, acquisito attraverso anni di esperienza sul posto di lavoro (Dietrich, 2012).

Non è un caso, allora, che la Grande Depressione abbia avuto un impatto limitato nel caso della Germania, anche sul segmento più debole, vale a dire quello giovanile che non ha subito particolari difficoltà durante la recessione. Infatti, sia lo svantaggio assoluto dei giovani che quello relativo agli adulti, misurato, ad esempio, con il tasso di disoccupazione, sono aumentati solo di poco.

Tutto ciò rafforza il modo tedesco di considerare la questione del ruolo dei partner sociali nella gestione dello stato sociale. È comune l'idea che un fattore di successo del sistema tedesco sia proprio da ricercare nella partecipazione di tutti alle decisioni, nel coinvolgimento e nella divisione delle responsabilità e dei meriti. La codeterminazione stimola un forte senso di responsabilità e favorisce la collaborazione a tutti i livelli fra attori sociali, istituzionali e cittadini-lavoratori.





Questa specificità del sistema tedesco è stata spesso notata, così come la sua difficile esportabilità. Una conoscenza non superficiale del sistema di stato sociale e di transizione scuola-lavoro, così come dell'organizzazione del mercato del lavoro tedeschi comporta il riconoscimento del fatto che il ruolo di ciascuno è temperato con quello degli altri attori sociali ed istituzionali in un'impalcatura istituzionale che è così robusta e stabile anche perché è riconosciuta innanzi tutto dalla Costituzione tedesca. Esiste un complesso di norme difficilmente esportabili che sono state costruite nel corso dei decenni.

3. Il regime scandinavo: la Svezia

Originariamente ispirati alla lezione di Lord William Beveridge, più che a quella di Bismarck, Finlandia, Norvegia, Svezia e, secondo alcuni, anche Danimarca e Olanda hanno mirato a fondare uno stato sociale di tipo universalistico e redistributivo, svincolato dall'occupazione, dalla famiglia e dal mercato, e retto sul principio del bisogno e del "benessere popolare". Considerati welfare universalistici "puri", quelli scandinavi hanno assunto, negli anni Cinquanta, le caratteristiche peculiari attuali, basate sull'idea secondo cui bisogna fornire prestazioni pubbliche uguali per tutta la popolazione. Fiore all'occhiello delle socialdemocrazie scandinave, lo stato sociale si caratterizza per il suo grado universale di copertura e cittadinanza, un finanziamento di tipo fiscale e non contributivo, prestazioni previste a somma fissa, livelli di spesa e di servizi offerti elevati, un ruolo dello Stato di tipo sostitutivo piuttosto che complementare.

3.1 L'impalcatura istituzionale

Cominciamo l'analisi del regime svedese a partire dai SPI (*Arbetsförmedlingen*). Essi hanno operato in un regime di monopolio dal 1935 al 1993. Inoltre, il lavoro temporaneo è stato proibito dal 1942 al 1991. In anni recenti, però, sia la legislazione relativa al lavoro temporaneo che quella relativa ai SPI sono cambiate radicalmente. La legge sulle agenzie private per l'impiego e il lavoro temporaneo del 1993 ha infatti operato una completa deregolamentazione di entrambi i settori.

Ciononostante, ancora oggi, i SPI sono pur sempre alle dirette dipendenze del governo, come è sempre stato anche in passato e ciò a riprova del ruolo importante che lo Stato ha nel concepire, organizzare ed erogare i SPI. I CPI

si considerano un braccio operativo del governo e del parlamento. Più precisamente, i CPI sono organizzati in una agenzia del Ministero del lavoro. Il direttore generale e l'ufficio centrale dei CPI hanno sede a Stoccolma, la capitale, dove si trovano anche altri organi politici.

Il Ministero del lavoro individua gli obiettivi generali e assegna le risorse finanziarie per realizzarli. È compito dei CPI tradurre gli obiettivi generali in obiettivi specifici all'interno di ciascuna realtà locale.

I CPI svedesi sono organizzati in 320 uffici locali e 55 regioni, fondate su una divisione in termini di aree omogenee in quanto al loro mercato del lavoro. Nel gennaio 2011, essi occupavano circa 10.769 lavoratori. 1.300 dipendenti sono psicologi specializzati nel fornire assistenza psicologica ai disoccupati.

Nelle contee, che corrispondono alle province italiane, l'organo competente in materia di mercato del lavoro è la commissione del lavoro. Quest'ultima dirige, coordina e sviluppa le politiche del lavoro a livello territoriale ed è responsabile dei CPI.

I CPI locali intrattengono rapporti stabili con diversi partner sociali a livello locale.

3.2 I servizi offerti

I compiti fondamentali dei SPI svedesi sono:

- a) facilitare l'incontro fra imprese e lavoratori;
- b) preparare i disoccupati ad entrare nel mondo del lavoro ed essere pronti a svolgere attività lavorative utili alle imprese;
- c) gestire i sussidi di disoccupazione secondo le regole fissate dalla legge;
- d) facilitare e velocizzare l'accesso al mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili;
- e) prevenire e combattere ogni forma di discriminazione⁹.

Ogni CPI deve fornire i seguenti tipi di servizi: i) ricerca di lavoro; ii) miglioramento della capacità di cercare lavoro per i disoccupati; iii) assistenza ed orientamento al lavoro; iv) formazione professionale preparatoria al lavoro; v) consulenza all'avvio di una propria attività; vi) riconoscimento delle proprie opportunità di lavoro; vii) miglioramento delle proprie oppor-

⁹ Informazioni dettagliate sui servizi offerti dai CPI sono disponibili innanzi tutto sul sito web degli stessi anche in inglese: <http://www.arbetsformedlingen.se/Globalmeny/Other-languages/About-us.html>.



tunità di lavoro; viii) assunzione di nuovo personale per le imprese; ix) formazione professionale per le nuove assunzioni da parte delle imprese.

La differenza rispetto al sistema europeo-continentale era fino a qualche tempo fa la natura universalistica dei servizi offerti, indipendentemente dallo stato occupazionale precedente allo stato di disoccupazione e quindi la preferenza, nel caso del sostegno al reddito agli schemi di assistenza sociale *means-tested*, rispetto agli stessi sussidi di disoccupazione. Naturalmente, mentre il sussidio di disoccupazione è su base assicurativa, gli schemi *means-tested* sono pagati attraverso il ricorso alla fiscalità generale.

Tuttavia, negli ultimi anni, le riforme attuate sia in Germania che in Svezia, e nei paesi appartenenti agli stessi gruppi, sono andate nella stessa direzione della riduzione della durata dei sussidi di disoccupazione, della loro sostituzione alla scadenza del periodo con programmi di reddito di cittadinanza e con interventi proattivi.

Anche in Svezia, infatti, i sussidi di disoccupazione, a base assicurativa e gestiti perciò dai sindacati, durano un tempo limitato. Quando il sussidio è finito, se per caso il lavoratore non riesce a trovare lavoro, accede ad un'assistenza al reddito ovvero, in alternativa, ad un lavoro di pubblica utilità.

La riforma degli ammortizzatori sociali va nella direzione di imporre che i disoccupati che ricevono un sussidio per un periodo troppo lungo di tempo, debbano comunque fare qualcosa in cambio, come un lavoro di pubblica utilità. L'idea di fondo è che occorre sì sostenere il reddito nelle fasi di disoccupazione e di povertà, per evitare l'esclusione sociale e lo scoraggiamento nella ricerca di nuovo lavoro, ma occorre anche convincere chi vive dei sussidi che è meglio trovare un lavoro *tout court*. Si tratta di un approccio comune a tutti i paesi considerati, anche il Regno Unito e la Germania.

I servizi di collocamento sono gestiti in piena libertà dal pubblico e dal privato, anche se il privato tende a concentrarsi nell'erogazione di servizi di collocamento in attività lavorative temporanee, mentre il pubblico svolge l'attività di collocamento al lavoro in senso proprio.

Come si è detto, i servizi offerti dal pubblico coprono un'ampia gamma di attività, in modo analogo ai SPI della tradizione europea-continentale: orientamento ed inserimento professionale, assistenza nella ricerca dell'occupazione ovvero autoimprenditorialità, borse di lavoro online. Un certo rilievo hanno assunto di recente le informazioni disponibili online agli iscritti a ciascun CPI sui posti di lavoro disponibili nell'area coperta. Un servizio clienti telefonico aiuta i potenziali utilizzatori alla consultazione del sito web del CPI.

Nell'ambito delle attività di orientamento, considerata la tendenza di molte imprese a non concedere informazioni ai CPI riguardo ai posti di lavoro



vacanti, gli stessi organizzano grandi manifestazioni nazionali per l'orientamento al lavoro aperte alla partecipazione delle imprese con posti di lavoro vacanti e dei lavoratori in cerca di occupazione (giornate di orientamento; fiere del lavoro, etc.).

Inoltre, i CPI offrono svariati corsi di formazione e riqualificazione professionale, in base alle esigenze del mercato del lavoro. I programmi di formazione cambiano nel corso del tempo e a seconda della struttura produttiva dell'area dove sono svolti. Una particolare attenzione è dedicata ai soggetti più vulnerabili: i disoccupati di lunga durata, gli immigrati e così via. Ciascun disoccupato è indirizzato ad un certo programma che secondo i CPI sarà più efficace per lui. La personalizzazione degli interventi è un elemento considerato fondamentale per garantire l'efficacia degli interventi stessi. Se i disoccupati lo richiedono possono essere indirizzati ad agenzie private per l'impiego, che poi sono ripagate dagli stessi CPI.

Fra i programmi più interessanti attuati in Svezia, vi è il programma che si propone di assicurare una "garanzia di sviluppo e di un posto di lavoro", lanciato nel 2007 per ridurre al minimo la disoccupazione di lunga durata. In coerenza con la tradizione scandinava, che vuole che ogni disoccupato debba ricevere un'offerta lavorativa o formativa prima della fine dei sei mesi dall'inizio dell'esperienza di disoccupazione, il programma prevede che ogni disoccupato debba ricevere al più presto un'offerta di lavoro. Se non la riceve entro i 12 mesi, egli ha diritto ad un lavoro di pubblica utilità.

Il tratto forse più distintivo del sistema svedese e scandinavo in genere è il ricorso ai programmi di politiche attive per l'impiego. Le politiche attive sono tipiche anche nella tradizione europea-continentale, ma meno in quella liberale. La spesa svedese in politiche attive per l'impiego è massiccia.

I disoccupati che ne facciano richiesta e ne abbiano i requisiti possono inoltre entrare in un programma per l'autoimprenditorialità, nell'ambito del quale ricevono formazione professionale specifica utile all'avvio di un'attività autonoma e un sostegno finanziario adeguato.

Un'attenzione particolare è rivolta ai servizi per le imprese¹⁰. I CPI sono consapevoli che un rapporto costante con le imprese operanti nel territorio sia una condizione fondamentale per comprendere quali sono le chances occupazionali dei disoccupati e indirizzare i corsi di formazione professionale verso qualifiche che siano effettivamente richieste sul mercato.

Al fine di mantenere un rapporto continuo con le imprese, i CPI organizzano momenti d'incontro nazionali, forum di discussione e collaborazioni con



¹⁰ Oltre al sito web dei CPI svedesi, si veda anche Italia Lavoro (2011).



le imprese, partecipazione ad attività in comune con organizzazioni datoriali. Ciascun imprenditore viene assegnato ad un contatto all'interno del CPI che possa supportarlo in vari modi. Altri servizi includono la pubblicazione gratuita delle notizie sui posti di lavoro vacanti sul sito web dei CPI, la ricerca gratuita fra i 140mila curricula pubblicati sul sito, assistenza e sostegno nelle attività di ricerca del personale, anche all'estero, riunioni su temi legati all'assunzione di nuovo personale presso i CPI, assistenza per la pubblicità delle notizie sulle *vacancy*.

3.3 Complementarietà/sostituibilità fra pubblico e privato

Nonostante il fatto che nel 1993 una riforma dei SPI abbia decretato il passaggio da un regime di monopolio pubblico ad uno di totale liberalizzazione dell'offerta di servizi di collocamento, in realtà, a quasi venti anni di distanza da quella riforma, il ruolo del settore pubblico è ancora preponderante in Svezia. Ciò lo si deve anche alla particolare conformazione geografica del paese che spinge a privilegiare una presenza pubblica in certe province periferiche nelle quali l'attività del privato incorrerebbe in costi elevati e probabilmente in una bassa redditività.

Di fatto, attualmente il numero di operatori pubblici e privati è quasi equivalente: rispettivamente 10mila contro 11mila. Anche il numero degli uffici pubblici e privati di collocamento è quasi equivalente: 518 pubblici contro 850 privati. I servizi offerti dai privati tendono a concentrarsi nell'attività di collocamento in lavori temporanei e in quella dei servizi alle imprese private.

Il CPI e i CPRI sono sottoposti a continui controlli, anche se meno formali di quelli condotti nel Regno Unito e in Germania. In Svezia, esiste un ufficio nazionale di revisione che ha il compito statutario di fare valutazioni di tutti i centri per l'impiego, sia su richiesta del governo che su propria iniziativa. Se un ufficio non raggiunge gli obiettivi che gli sono stati assegnati, ciò può causare l'insorgere di critiche, talvolta anche nell'opinione pubblica, e, nei casi estremi di malfunzionamento, i direttori di tali uffici possono essere rimossi (Giubileo, 2012).

Per Ciccio Messere e Sorcioni (2007), la Svezia è più vicina alla Francia e all'Italia, paesi del regime europeo-mediterraneo, che al Regno Unito (modello liberale), alla Germania (modello europeo-continentale) o alla Danimarca (modello scandinavo), che pure presentano differenze notevoli sotto altri aspetti. Ciò che accomunerebbe la Svezia ad alcuni dei paesi del regime europeo-continentale in questa particolare classificazione dei modelli di collaborazione fra pubblico e privato sarebbe l'approccio "cooperativo". In questo

modello, la cooperazione fra pubblico e privato sarebbe limitata allo scambio delle sole informazioni. L'esternalizzazione delle attività ai privati sarebbe modesta, privilegiandosi una visione dei SPI nella quale il pubblico conserva una posizione di centralità. La gestione sarebbe per obiettivi.

3.4 Il ruolo delle parti sociali

Nel sistema scandinavo, il ruolo dei sindacati è molto attivo, come è tipico del sistema di Ghent. A loro viene assegnato il compito di gestire i sussidi di disoccupazione che sono comunque non solo su base assicurativa privata, ma prevedono un sostegno finanziario importante da parte dello Stato. Con il passare degli anni, il sistema di Ghent è divenuto un tratto tipico del regime di transizioni scandinavo, mentre lo stesso Belgio lo ha riformato nella direzione di ridurre progressivamente il ruolo dei sindacati, affidando una parte importante della gestione dei SPI al settore pubblico. Infatti, esso si è diffuso rapidamente, già nel primo decennio del secolo scorso, fra tutti i paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Islanda, Svezia), eccetto la Norvegia.

Grazie al sistema di Ghent, nei paesi scandinavi esiste un altissimo tasso di sindacalizzazione, che riguarda fra l'80 e il 90% dei lavoratori. Ciò dipende proprio dal fatto che per poter godere dei sussidi di disoccupazione, i lavoratori devono essere iscritti al sindacato, cui è assegnata la gestione ed erogazione dei sussidi.

Il ruolo del sistema di Ghent nel mantenere alti i tassi di sindacalizzazione è confermato in negativo, dal caso finlandese, nel quale, come dimostrano Böckerman e Usitalo (2006) in un interessantissimo studio in proposito, il tasso di sindacalizzazione ha subito una significativa riduzione, di oltre il 10% degli iscritti, a seguito della liberalizzazione della gestione dei sussidi di disoccupazione e, in particolare, dell'istituzione nel 1992 di un fondo indipendente da quello pubblico gestito dai sindacati per l'erogazione dei sussidi. L'appartenenza a tale fondo non comporta l'iscrizione ai sindacati e riguarda circa il 10% dei lavoratori. Il risultato della riduzione del tasso di sindacalizzazione, provato con rigorose tecniche econometriche, conferma il dato fornito dal confronto delle medie degli iscritti al nuovo fondo e quelle della riduzione del numero di iscritti al vecchio fondo.

Un'altra conseguenza dell'alto grado di sindacalizzazione per il funzionamento del mercato del lavoro giovanile è la determinazione centralizzata dei salari e la loro conseguente compressione, da un lato, e la presenza di un salario minimo piuttosto alto definito nei contratti collettivi di lavoro, dall'altro. La compressione si verifica nonostante l'impegno dichiarato dei sindacati a



favore di una certa diversificazione per garantire a ciascuno il salario che gli compete secondo la sua qualifica.

Il sindacato svolge anche un ruolo importante nel sistema di formazione professionale e nel processo di transizione dalla scuola al lavoro, contribuendo a fornire corsi di formazione ad alcuni gruppi di lavoratori. Tali corsi sembrano effettivamente essere importanti per garantire transizioni più veloci e serene al lavoro. Tuttavia, essi non sono garantiti a tutti, anzi tendono a concentrarsi nelle attività, in genere dominate dagli uomini, nel settore industriale o delle costruzioni. I corsi di formazione organizzati dai sindacati sono invece quasi del tutto assenti nel settore dei servizi, nel quale c'è una predominanza di donne. Va da sé inoltre che, dato il loro background formativo, i giovani con un diploma di scuola secondaria superiore generale che decidono di non entrare all'università, non traggono vantaggio dalla formazione offerta dai sindacati (Skans, 2007, p. 99).

Tradizionalmente, la Svezia è considerata un paese dal mercato del lavoro rigido. Tuttavia, la situazione è cambiata in anni recenti, come dimostra anche l'alta percentuale di lavoratori assunti con contratti di tipo temporaneo.

3.5 Efficacia

Il sito web messo a disposizione dei disoccupati in cerca di lavoro e delle imprese per pubblicare le notizie relative ai loro posti di lavoro vacanti è molto usato in Svezia e sta contribuendo in modo importante a modernizzare la ricerca del lavoro. Ogni giorno 230 lavoratori in cerca di lavoro consultano il sito web dei CPI. Il sito ha diverse modalità di accesso: quella tramite web che è possibile sempre; quella assistita in quanto clienti dei CPI che è disponibile tutti i giorni dalle 8 alle 22, tranne il sabato e la domenica, quando è disponibile dalle 10 alle 16. Esiste la possibilità per ogni utente di pubblicare eventuali reclami online.

In genere, a testimoniare l'efficacia del sistema svedese è lo sviluppo delle regole del *New Public Management*. Fra tali regole, si segnala un'attenta attività di monitoraggio sia all'interno dei CPI locali che di quelli relativi alle aree geografiche in cui sono organizzati i servizi. I servizi telefonici e quelli informatici prevedono un monitoraggio continuo delle attività svolte e del grado di soddisfazione della clientela. Gli obiettivi prefissati sono alti sia in termini di volumi di attività che di grado di soddisfazione della clientela (per maggiori dettagli, si veda Italia Lavoro, 2011).

Quando si passa all'analisi comparata, si deve registrare forse il maggior livello di efficienza da parte del sistema svedese, rispetto sia a quello libera-

le che a quello europeo-continentale. La percentuale dei lavoratori che trova lavoro attraverso i CPI era pari nel 2007 al 12,4%, di poco inferiore a quella della Germania (13%), ma quasi doppia rispetto a quella del Regno Unito (7,7%) e pari a circa quattro volte quella dell'Italia (3,7%).

A fronte di un risultato altissimo in termini comparati quanto alla quota di lavoro intermediato, la spesa in SPI è molto più bassa. La percentuale rispetto al PIL, pari allo 0,8%, è più vicina a quella del Regno Unito (0,6%) che a quella della Germania (1,3%). Anche il numero di lavoratori occupati (10.250) è di gran lunga inferiore sia a quello tedesco (74mila circa) che a quello inglese (67mila circa).

È difficile dire quale sia il segreto del sistema svedese. Probabilmente, si tratta dell'attenzione continua dedicata ai disoccupati, dovuta anche al numero tutto sommato ridotto dei disoccupati per addetto, pari appena a 28.9 unità, uno dei più bassi, assieme al Regno Unito e alla Danimarca. Questo indicatore dipende, a sua volta, sia dalla bassa densità della popolazione che dall'efficacia dell'azione dei SPI. Un contributo importante è da attribuire senz'altro alla attenzione verso le imprese e verso loro esigenze occupazionali, oltre che alla continua attività di monitoraggio e valutazione.

4. Il regime europeo-mediterraneo: la Spagna

Nei paesi appartenenti al regime europeo-mediterraneo, mancano sia le caratteristiche tipiche della tradizione liberale che vuole i CPI soggetti che in modo efficiente cercano di intermediare fra la domanda e l'offerta di lavoro direttamente sul mercato, sia la tradizione europea-continentale e quella scandinava nella quale i CPI sono parte integrante di un percorso di transizioni scuola-lavoro che viene controllato dall'autorità pubblica in collaborazione con le parti sociali. Per un lungo periodo, i CPI hanno avuto un ruolo prevalentemente burocratico.

È solo di recente che i CPI hanno iniziato a sviluppare una serie di servizi nell'ambito dell'attività di intermediazione e di collocamento. I servizi per l'impiego, in specie quelli via web, sono stati di molto potenziati, sia per renderli più facilmente fruibili che per aumentarne la quantità e qualità. Le ultime riforme, sia quella di José Zapatero, leader socialista, che quella di Mariano Rajoy, leader popolare, hanno teso ad allargare gli spazi assegnati alle agenzie private nel tentativo di accrescere la quantità di posti di lavoro intermediati che resta bassissima, intorno al 3% dei posti di lavoro creati, come è tipico anche dell'Italia.





È interessante notare che i CPI spagnoli hanno assommato al loro interno i compiti di assistenza sociale che sono svolti invece dall'INPS nel caso italiano. Ciò aumenta la responsabilità e i compiti dei SPI in Spagna.

A partire dal 1981 si è avviato un processo federalista che ha portato a delegare molte funzioni dei SPI alle Comunità Autonome, in specie le politiche attive dell'impiego. Si tratta di un processo che è stato avviato, in modo forse un po' tumultuoso e convulso, in Italia nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione (cfr. il capitolo sull'Italia).

4.1 L'impalcatura istituzionale

In Spagna, nel 1978, con la firma degli Accordi della Moncloa, si crea l'Istituto Nazionale dell'Impiego (INEM) che rappresenta l'asse strategico della protezione e sicurezza sociale e lavorativa, con l'obiettivo dello sviluppo e della pacificazione sociale nell'epoca della post-transizione dal franchismo. In seguito agli Accordi, nel 1981, inizia un processo di passaggio e accentrimento delle funzioni e competenze, in materia di prestazione e protezione sociale, dall'Istituto Nazionale di Sicurezza Sociale (INSS) all'INEM, ma è solo nel 1984 con la legge 31/1984, che la Spagna si dota di una serie di ammortizzatori sociali, tra questi un importante schema di protezione dalla disoccupazione, riformando completamente il sistema in vigore in passato, ampliando i limiti delle categorie protette e la durata della prestazione erogata¹¹.

Nel 1988 il servizio pubblico per l'impiego si dota di uno strumento di studio del mercato del lavoro, denominato Osservatorio permanente del comportamento dell'occupazione, che, ratifica la necessità di un "federalismo" reale nella gestione delle politiche attive del lavoro.

Nel 1992 incomincia il processo di passaggio di competenze, dall'INEM alle Comunità Autonome, in materia di gestione dei Piani FIP (Formación e Inserción Profesional, trad. it.: Formazione Professionale per il Lavoro), e nel 1997 quello nella gestione delle politiche attive del lavoro.

Nel 2003, con la legge 56/2003 nasce il Servizio Pubblico Statale per l'Impiego (SEPE Servicio Público de Empleo Estatal) che insieme ai Servizi Pubblici per l'Impiego delle Comunità Autonome conformano il Sistema Nazionale dell'Impiego (SNE Sistema Nacional de Empleo). Il SEPE è un organismo autonomo del Ministero del lavoro e dell'immigrazione.

¹¹ Per una ricostruzione delle caratteristiche istituzionali dei SPI in Spagna, si veda Italia Lavoro (2011).

Il SEPE è composto da un istituto centrale che gestisce i servizi centrali e da una rete territoriale di 759 “uffici per le prestazioni”, distribuiti nelle 52 province dello Stato spagnolo, che gestiscono le prestazioni di disoccupazione mediante un servizio di assistenza frontale. Secondo i dati del Ministero del lavoro, nel 2010, circa 10mila persone lavoravano presso i servizi centrali e le reti territoriali del SEPE.

In sostanza, il SEPE ha una struttura pubblica, che ha assunto di recente un carattere di forte decentramento, come è tipico della tradizione spagnola. Il direttore generale del SEPE è responsabile della *governance*, dello sviluppo e della valutazione delle attività e dei risultati dei SPI. Stabilisce le linee guida e le direttive gestionali, affida gli incarichi e alloca le risorse necessarie. È supportato dalla commissione esecutiva centrale e dal consiglio generale. L'istituto è presente nel territorio con 17 coordinamenti territoriali e con 52 direzioni provinciali. I direttori dei coordinamenti territoriali prendono parte alla commissione esecutiva territoriale. Il direttore generale nomina 7 sotto-direttori che hanno il compito di sviluppare e gestire efficacemente le azioni nelle seguenti aree:

- a) risorse e organizzazione;
- b) gestione finanziaria;
- c) tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni;
- d) statistica e informazione;
- e) prestazioni;
- f) politiche attive.

Il processo di decentramento dei SPI verso le Comunità Autonome inizia con il passaggio della gestione della formazione professionale, nel 1992, e si completa con il passaggio delle competenze nella gestione delle politiche attive del mercato del lavoro (intermediazione e misure per la promozione dell'impiego) dal 1998. Sulla base di queste trasformazioni, il SPI si compone del SEPE e dei servizi per l'impiego delle Comunità Autonome. In generale, il primo mantiene principalmente la gestione delle politiche passive del lavoro (la protezione dalla disoccupazione), mentre i centri delle Comunità Autonome gestiscono le politiche attive (la formazione professionale, l'intermediazione lavorativa e la promozione di politiche attive).

4.2 I servizi offerti

Il SEPE coordina tutte le attività svolte dalle Comunità Autonome. Esso è a capo di una vasta gamma di servizi, simili, almeno sulla carta, a quelli di altri



paesi e regimi di stato sociale. Naturalmente, non mancano le differenze anche sostanziali.

Innanzitutto, a seguito della riforma del 1981, non più l'INSS, ma il SEPE amministra l'erogazione dei sussidi di disoccupazione, intesi come assicurazione della continuità del reddito in caso di perdita del posto di lavoro. Questa è una differenza rispetto al caso italiano, nel quale le prestazioni di assistenza e sicurezza sociale sono assegnate all'INPS.

98

In quanto incaricato dell'intera assistenza sociale, il SEPE eroga anche una serie di incentivi e assegni di assistenza sociale. In primo luogo, si tratta degli incentivi alla conciliazione familiare, per consentire la sostituzione della lavoratrice in maternità. Inoltre, eroga assegni di accompagnamento dei familiari a carico e disabili, etc.

Un compito importante del SEPE è anche quello di svolgere una ricerca continua sul mercato del lavoro allo scopo di prevederne l'evoluzione in modo da garantire servizi in grado di soddisfare le esigenze effettive della domanda e dell'offerta.

Oltre al contatto diretto con gli uffici del SEPE, i disoccupati possono ottenere informazioni utili alla loro ricerca di lavoro consultando il sito web del SEPE (<http://www.sepe.es/>). Il sito offre una serie di servizi, sia di tipo amministrativo che proattivo, a imprese e lavoratori. Molte certificazioni, sia da parte delle imprese che dei lavoratori, sono consentite direttamente sul web. L'utilizzo di internet per questi obblighi amministrativi consente alle imprese di risparmiare tempo e denaro.

Il SEPE ha elaborato una applicazione che consente ai datori di lavoro di riempire automaticamente il formulario della comunicazione di una nuova assunzione direttamente dal proprio computer.

Inoltre, sul sito sono postate informazioni relative a posti di lavoro vacanti, che sono accessibili ai lavoratori disoccupati. I lavoratori possono postare sul sito web il loro *curriculum vitae*, oltre che ricevere continuamente avvisi relativi a posti di lavoro di proprio interesse. Le imprese possono postare sul sito le loro caratteristiche, oltre che le proprie esigenze di assunzione di personale. Per ogni offerta di lavoro devono fornire descrizione del posto di lavoro, caratteristiche desiderate del candidato, condizioni di lavoro, forma, data e luogo della selezione.

Una sezione speciale del web pubblica le notizie di posti di lavoro vacanti di difficile copertura. Ciò dovrebbe consentire ai giovani anche di orientare la loro formazione, in modo da sviluppare le competenze più richieste sul mercato.

Per i servizi non disponibili sul web, il servizio telefonico indirizza i clien-

ti al più vicino centro dell'impiego. Alcuni CPI delle Comunità Autonome offrono servizi particolari per i datori di lavoro in cerca di personale, quali la possibilità di incontri e consulenze in materia di selezione del personale.

Sembra di poter dire, in base alle informazioni ora fornite, che il sistema informativo messo in piedi dal SEPE sia inferiore in termini di quantità e qualità dei servizi lavorativi offerti a quelli tipici degli altri regimi di stato sociale. La scarsità di risorse umane e finanziarie disponibili, oltre che un minore grado di innovazione nei servizi offerti, possono essere considerati un tratto distintivo del sistema europeo-mediterraneo.

Come misura per favorire l'autoimpiego, il SEPE consente ai disoccupati di ottenere con anticipo il 60% (o più nel caso di categorie particolarmente vulnerabili) dei sussidi di disoccupazione per avere a disposizione un piccolo capitale da impiegare. In genere, i disoccupati che vogliono avviare un'attività autonoma possono ricevere un finanziamento di 11mila euro.

In aggiunta ai servizi del SEPE, i disoccupati spagnoli possono rivolgersi alle agenzie private di collocamento che offrono diverse occasioni lavorative temporanee dietro pagamento di una piccola quota del salario. Si tratta spesso di lavori a bassa qualifica. Questa novità, introdotta già dal governo socialista di José Zapatero, è stata ulteriormente rafforzata dal governo popolare di Mariano Rajoy.

Non mancano le politiche di incentivazione all'impiego di lavoratori disoccupati. Introdotte originariamente solo per categorie di lavoratori particolarmente svantaggiati, col passare del tempo, sono state estese ad un numero crescente di lavoratori. La riforma recente del mercato del lavoro attuata sotto il governo di Rajoy ha tentato di razionalizzare il sistema di incentivi economici alle assunzioni, che era divenuto ormai del tutto inefficace: la progressiva generalizzazione che di essi è avvenuta, aveva infatti vanificato la finalità di incentivare le assunzioni di determinate categorie di lavoratori con particolari difficoltà di accesso al mercato del lavoro. All'esito della legge 3/2012, gli incentivi individuati dalla stessa sono destinati esclusivamente alle imprese con meno di 50 dipendenti.

Il SEPE coordina anche la realizzazione delle politiche attive per l'impiego, anche se queste ultime sono poi svolte dalle Comunità Autonome.

4.3 Complementarietà/sostituibilità fra pubblico e privato

Sempre più spesso nel regime europeo-mediterraneo si vede l'operatore privato come un interlocutore dei clienti dei SPI, talvolta in funzione complementare e talaltra in funzione sostitutiva all'operatore pubblico. Il colloca-





mento, e, indirettamente, quindi l'orientamento al lavoro sono sempre più spesso affidati al privato. Il motivo di ciò è la tendenza vieppiù crescente a credere che il privato sia sempre più efficiente del pubblico.

Tuttavia, la presenza del privato è nel regime europeo-mediterraneo piuttosto limitata. È solo nel 2011 che si è consentito ai privati di svolgere attività di intermediazione per lavori temporanei di bassa qualifica, ottenendo la riprovazione dei sindacati spagnoli che hanno promosso uno sciopero generale.

Il governo Rajoy ha ulteriormente allargato il raggio di azione dei privati nella controversa riforma del mercato del lavoro attuata nel febbraio 2012¹². Lo scopo dichiarato della riforma è andare verso la flexicurity, riducendo i diritti dei lavoratori permanenti e aumentando quelli dei lavoratori temporanei, così eliminando il dualismo del mercato del lavoro introdotto dalle riforme al margine¹³. La riforma introduce importanti novità, ad esempio, nella normativa sul licenziamento, riducendo ulteriormente il già ridotto assegno di buona uscita e consentendo i licenziamenti senza giusta causa alle imprese che abbiano sperimentato una perdita per tre trimestri consecutivi. Non è neppure più richiesta l'autorizzazione amministrativa, anche se sono consentite le opposizioni giudiziali. Inoltre, prima di operare i licenziamenti, le imprese possono ridurre gli stipendi in caso di crisi di vendite.

Rifuggendo, per brevità, dall'obiettivo di rendere conto di tutti i contenuti della riforma¹⁴, vale la pena riportare gli aspetti che riguardano i SPI. Andando nell'ottica della flessicurezza, la riforma introduce il diritto universale alla formazione professionale per tutti i lavoratori, allo scopo di accrescerne l'occupabilità in una fase in cui viene meno la stabilità del posto di lavoro. Ogni lavoratore ha diritto ad una formazione professionale di 20 ore nell'azienda, il cui costo è a carico del datore di lavoro. Un aspetto chiave della riforma, infatti, è la sottrazione ai sindacati dei lavoratori del monopolio sulla formazione professionale, che il governo Zapatero aveva garantito loro in precedenza.

Il contratto di formazione e apprendistato è stato esteso ai minori di 30 anni e si consente la possibilità di ripeterlo in caso di mancata assunzione alla conclusione del primo contratto.

Inoltre, la riforma permette alle agenzie private per l'impiego di svolgere

¹² Per una ottima ricostruzione sintetica dei contenuti della riforma, cfr. Serrani (2012).

¹³ Queste ultime sono chiamate così poiché interessano solo i nuovi assunti, non tutti gli occupati. Un esempio di riforma al margine è la liberalizzazione del lavoro temporaneo.

¹⁴ È interessante notare le somiglianze con la riforma Fornero, attuata qualche mese dopo in Italia e discussa nel prossimo capitolo.

attività di collocamento non solo in relazione ai contratti temporanei, ma anche a quelli permanenti. In effetti, una delle novità introdotte con la riforma del lavoro in Spagna è stata proprio quella di aprire la porta alla collaborazione, ai fini del collocamento dei lavoratori, tra centri pubblici di impiego e agenzie private di lavoro temporaneo. L'obiettivo dichiarato di tale norma risiede nell'intento di unire le forze del pubblico e del privato in questo campo. Ciò, soprattutto alla luce del fatto che il funzionamento del servizio pubblico di impiego in Spagna non è mai concretamente entrato a regime: secondo le stime, e analogamente a quanto accade per i nostri centri per l'impiego, l'INEM riusciva in effetti a collocare soltanto il 3% dei disoccupati che ad esso si rivolgevano in cerca di un lavoro.

Nel preambolo alla legge di riforma, si legge che i servizi pubblici di impiego si sono mostrati insufficienti nella gestione del collocamento. Al contrario, le ETTs (*Empresa de Trabajo Temporal*) si sono rivelate agenti in grado di rendere dinamico il mercato del lavoro. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, tali imprese operano come agenzie di collocamento e sono le stesse istituzioni comunitarie a sottolineare come dette agenzie contribuiscano di fatto alla creazione di posti di lavoro e alla partecipazione e all'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Così, per effetto delle modifiche apportate all'art. 16.3 dello Statuto dei Lavoratori (*Estatuto de los Trabajadores*) ad opera della legge 3/2012, "l'attività consistente nell'assunzione di lavoratori con il fine di cederli per un tempo determinato ad altre imprese, potrà essere realizzata esclusivamente ad opera di agenzie di lavoro temporaneo autorizzate in base alle specifiche norme di legge. Le agenzie di lavoro temporaneo potranno altresì operare come agenzie di collocamento quando dotate della rispettiva autorizzazione, ottenuta in base alla normativa applicabile".

All'esito della riforma, di conseguenza, è stata modificata anche la legge che disciplina le agenzie di lavoro temporaneo, vale a dire, la legge 14/1994. Al comma 2 dell'art. 4 si legge ora che "le persone fisiche o giuridiche, comprese le agenzie di lavoro temporaneo, che vogliono operare come agenzie di collocamento, dovranno ottenere l'autorizzazione del SEPE, la quale verrà concessa sulla base dei requisiti che si individuino a livello regolamentare. L'autorizzazione, che sarà unica e valida su tutto il territorio nazionale, sarà concessa dal servizio pubblico di impiego statale nel caso in cui l'agenzia intenda realizzare la propria attività in più Comunità Autonome, ovvero, utilizzando esclusivamente canali elettronici o mediante gli appositi uffici della Comunità Autonoma nel caso in cui l'agenzia intenda operare unicamente nell'ambito di una sola Comunità".





La riforma ha infine inciso sulla legge 56/2003, cosiddetta *Ley de Empleo*. La seconda disposizione del protocollo addizionale di tale legge stabilisce ora che “le agenzie di lavoro temporaneo si atterranno nella loro attività a quanto stabilito nella normativa che le disciplina. Ciò nonostante, potranno operare come agenzie di collocamento se si attengono alle regole che questa legge stabilisce per quelle agenzie, tra cui l’obbligo di garantire ai lavoratori la gratuità dei servizi prestati”.

4.4 Il ruolo delle parti sociali

I partner sociali sono naturalmente molto interessati alla gestione dei SPI. E, in effetti, il loro ruolo è in genere abbastanza importante, ma già dagli anni Novanta la Spagna, in modo analogo a quanto fatto anche dal Regno Unito e, parzialmente, dalla Svezia, ha quasi del tutto abbandonato il tripartitismo nella gestione dei SPI. Piuttosto, le parti sociali restano importanti stakeholder con ruolo essenzialmente consultivo nella organizzazione dei CPI. Tuttavia, i CPI dipendono da valutazioni diverse da quelle fatte dai sindacati dei lavoratori e dai rappresentanti delle imprese.

La posizione dei sindacati dei lavoratori è stata ulteriormente indebolita dalla recente riforma del mercato del lavoro, attuata dal governo Rajoy nel febbraio 2012. La marginalizzazione delle parti sociali nel mercato del lavoro è confermata dalla unilateralità degli interventi del governo e da un processo di forte privatizzazione volto anche a comprimere il ruolo del contratto collettivo. È evidente che spostare il peso sulle agenzie di lavoro temporaneo mette il sindacato e le parti sociali ai margini del governo del mercato del lavoro.

4.5 Efficacia

Prima ancora che parlare dell’efficacia del sistema europeo-mediterraneo va forse discussa la sua povertà in termini di risorse umane e finanziarie disponibili. A sua volta, tale povertà di risorse è una conseguenza dello scarso peso assegnato nella tradizione europeo-mediterranea allo Stato e all’agire tripartito, ma anche al mercato stesso, attraverso il ricorso agli operatori privati, nella gestione del mercato del lavoro. Il regime di cui si tratta tende a considerare la famiglia come l’istituzione sociale intermedia per eccellenza fra individui, lavoratori e datori di lavoro, nel loro incontro nel mercato del lavoro. Lo Stato viene concepito spesso non come un soggetto attivo che, sotto l’impulso delle parti sociali, deve garantire una tutela ai lavoratori meno fortunati nella ricer-

ca del lavoro, bensì come un soggetto passivo che può al più garantire una parità di trattamento. Ciò ha giustificato a lungo l'assegnazione ai CPI di un ruolo eminentemente burocratico di guardiano passivo del mercato del lavoro, con lo scopo di garantire una equità di trattamento, ma senza essere dotato di strumenti e di risorse adeguate per intervenire. È tipico, nel modo di pensare comune di chi opera in questo tipo di regime, assumere che il migliore servizio di collocamento di ogni lavoratore è quello della sua rete personale di parenti e amici. I fattori culturali ora elencati contribuiscono a spiegare perché nella tradizione europeo-mediterranea, i SPI sono in genere sotto-dimensionati.

Solo di recente si sta acquisendo consapevolezza dell'importanza di un ruolo più attivo delle istituzioni pubbliche e private addette all'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, proprio perché in grado di ridurre le incertezze degli operatori, incertezze dovute alla presenza di asimmetrie informative che assumono un'importanza maggiore che in altri sistemi a causa di una legislazione che, almeno fino agli anni Novanta, e in parte ancora oggi, impone vincoli particolarmente stringenti alle richieste di risoluzione dei contratti lavorativi da parte delle imprese. In altri termini, la legislazione rigida sul licenziamento contribuisce ad acuire le conseguenze negative per le imprese delle asimmetrie *ex ante* nelle decisioni di assunzione da parte delle imprese, ma in parte anche dei lavoratori. Ciò spinge soprattutto le imprese a diffidare delle assunzioni a tempo indeterminato, preferendo, piuttosto, l'utilizzo degli straordinari fino ad anni recenti e poi il ricorso al lavoro temporaneo.

Questi elementi culturali, riflessi e rafforzati dal quadro normativo, contribuiscono a spiegare l'indecisione con cui i SPI sono stati trattati da tutte le forze politiche dominanti nel paese, ma soprattutto da quelle del Partito Popolare, tradizionalmente più vicino alle esigenze delle imprese. Ancora oggi, gli sforzi nella direzione di un'accresciuta presenza dei SPI nell'attività di intermediazione e nelle politiche attive per l'impiego sono incerti. Ciò discende anche dalla tendenza dei governi a cancellare gli interventi dei loro predecessori. Ad esempio, gli interventi attuati dal Partito Socialista sono poi cancellati dal Partito Popolare.

È difficile valutare l'efficacia della riforma di Rajoy e, in particolare, capire se l'apertura alle agenzie private nelle attività di collocamento sarà in grado di invertire la tendenza attuale che vuole i CPI intermediare appena il 3% delle nuove assunzioni. Attualmente, la contabilità dei benefici e dei costi dei SPI spagnoli è molto simile a quella italiana. Si osserva una bassa capacità di intermediazione seppure in cambio di un impegno altrettanto basso da parte





dello Stato in termini di risorse umane (circa 8mila operatori) e finanziarie (lo 0,7% del PIL) impiegate. Considerato l'alto tasso di disoccupazione e l'alto numero dei disoccupati la Spagna presenta il rapporto di disoccupati per addetto più alto nell'Unione Europea, pari a circa 230, di circa 80 unità superiore a quello dell'Italia (Tabella 3.1).

5. Discussione

La discussione si concentra intorno a temi rappresentativi di tendenze di fondo comuni a tutti i regimi di SPI, al di là delle specificità di ognuno. Ad esempio, un obiettivo comune di tutti i sistemi di transizione scuola-lavoro consiste nel miglioramento della qualità della gestione. Questo obiettivo è perseguito sia introducendo i criteri del NPM, che la concorrenza con gli operatori privati e la creazione di quasi-mercati¹⁵.

Un secondo tratto evolutivo comune è il cosiddetto approccio “contrattualistico” anche nell'erogazione dei sussidi di disoccupazione. Negli ultimi anni, sia nei paesi del regime europeo-continentale che del regime scandinavo, si sono attuate riforme volte a ridurre la durata dei sussidi di disoccupazione, a sostituire alla scadenza del periodo i sussidi di disoccupazione con programmi di reddito di cittadinanza e con interventi proattivi.

L'analisi precedente ha evidenziato che ogni regime di transizione scuola-lavoro ha un modo specifico di concepire il ruolo dei SPI e in particolare dei CPI. All'interno di ogni regime, poi, esistono aspetti specifici di ogni paese che non possono essere ignorati e che sono il risultato di un'evoluzione storica specifica di ciascun paese. E, tuttavia, l'analisi consente di individuare alcuni aspetti che sono “esportabili” in altri paesi e in altri regimi di transizione dalla scuola al lavoro. Consideriamo alcune caratteristiche di un sistema di SPI e come sono diverse da un regime di transizione scuola-lavoro all'altro.

Il primo criterio di valutazione comparata dei diversi sistemi di SPI è forse la qualità del management. Quest'ultima è una variabile di controllo che si può ottenere in tutti i regimi di welfare e di transizione dalla scuola al lavoro. Essa non dipende necessariamente dalla natura pubblica/privata dei ser-

¹⁵ I quasi mercati sono strutture inserite nel settore pubblico dove i mercati non potrebbero funzionare, per renderlo più efficiente simulando le caratteristiche del mercato che ne garantiscono in genere la maggiore efficienza. Ad esempio, si può provare a creare concorrenza fra strutture pubbliche, anche se non c'è un prezzo del prodotto. Si può rendere contendibile la direzione di un servizio pubblico oppure trovare meccanismi per valorizzare la reputazione, come i *voucher*.

vizi per l'impiego, anche se nei paesi nei quali i privati possono operare, oltre alle tecniche di management, sulla qualità ed efficienza del sistema influisce anche il meccanismo di mercato.

La qualità del management viene concepita in modo affatto diverso nei diversi regimi di transizione scuola-lavoro. Potremmo dire che esistono due grandi modelli che in realtà attraversano i diversi regimi di transizione scuola-lavoro.

Il primo modello di direzione e di management è quello che si potrebbe definire "con decisioni partecipate". Si tratta di un modello proprio sia del regime bismarckiano che di quello moderno scandinavo. In entrambi i casi, si ritiene che la partecipazione dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori sia essenziale all'efficacia del processo decisionale. Ciò rende il processo decisionale più farraginoso e il risultato delle decisioni frutto di compromessi fra posizioni per natura diverse fra loro, ma, una volta prese, le decisioni sono più stabili e in genere vengono realizzate con maggiore determinazione da parte di tutti gli attori che assumono perciò un atteggiamento collaborativo.

Il sistema bismarckiano non rifugge dal meccanismo competitivo, ma lo relega a regolare ambiti specifici di azione:

- a) la produzione di servizi di formazione professionale, sia all'interno del sistema di apprendistato che al di fuori di esso;
- b) la produzione di altri servizi specifici delegati ai privati.

In questi casi specifici, le recenti riforme del mercato del lavoro spingono ad un rapporto meno diretto e stabile fra imprese di formazione e centri per l'impiego, in modo da consentire la contendibilità.

Il secondo modello di direzione e di management è quello tipico della tradizione liberale. L'efficienza e qualità del servizio sono garantite, in questo caso, innanzitutto dalla competitività di mercato. Il mercato garantisce la contendibilità del controllo di ogni aspetto della produzione affidata ai privati. Tali ambiti aumentano sempre di più con il passare del tempo, e sono maggiori in alcuni paesi, ad esempio l'Australia, rispetto ad altri, come il Regno Unito. Tuttavia, restano ambiti residuali che sono affidati al settore pubblico. In questi casi, la qualità e l'efficienza sono ottenute applicando tecniche ben precise quali la definizione di obiettivi misurabili, fissati in collaborazione fra i direttori dei CPI (soggetti controllati) e i superiori gerarchici all'interno del Ministero del lavoro (soggetti controllanti), e il loro monitoraggio al fine di evidenziare eventuali lacune in modo tempestivo e di apportare velocemente le modifiche del caso.

Inoltre, il risultato è oggetto spesso di studi di valutazione *ex post* dell'effi-





cacia degli interventi e della loro capacità di raggiungere gli obiettivi. Monitoraggio e valutazione degli obiettivi sono aspetti fondamentali per ottenere un management di qualità nell'ambito del soggetto pubblico operante nel sistema liberale. I criteri di qualità del management degli operatori pubblici operanti nel campo dei servizi dell'impiego sono formulati anche da parte dell'OIL e dell'UE.

Si potrebbe addirittura fare un'equazione, da sottoporre a verifica scientifica rigorosa in futuro, vale a dire che maggiore è la spesa in monitoraggio e valutazione, maggiore l'efficacia dei SPI. In altri termini, si può ipotizzare che l'efficacia dei SPI, comunque venga misurata, sia positivamente correlata con la spesa sostenuta per le attività di monitoraggio e valutazione. In fondo, tale attività è relativamente poco costosa, ma ha un impatto notevole sul risultato.

Un altro tratto comune a tutti i sistemi considerati è la tendenza al progressivo abbandono degli schemi di policy passivi a favore di quelli attivi. Anche quando gli schemi passivi sono generosi, come accade in quasi tutti i sistemi, tranne quello europeo-mediterraneo, si tende a chiedere al disoccupato che vive *on the dole* di pagare un prezzo per il sussidio ricevuto. Questo viene chiamato talvolta approccio contrattualistico: il sussidio deve costare al disoccupato, in modo che egli consideri un lavoro a tutti gli effetti più attraente del semplice sussidio.

Conclusioni

Il presente capitolo ha analizzato le diverse caratteristiche e funzioni dei SPI nei diversi regimi europei di *welfare state* e di transizione dalla scuola al lavoro. Si è notato che al di là delle tendenze alla convergenza sotto alcune dimensioni, persistono differenze ineliminabili fra un regime di stato sociale e l'altro.

L'analisi dettagliata di ciascun sistema evidenzia come alcuni luoghi comuni siano del tutto infondati. Il primo e forse più tipico luogo comune è quello che vuole un ruolo sempre crescente dei soggetti privati nell'erogazione dei servizi per l'impiego. C'è un modo comune di pensare secondo il quale se un servizio viene offerto dai privati è sempre più efficiente. Se così fosse, troveremmo una maggiore presenza dei privati nella gestione dei servizi per l'impiego in tutti i paesi considerati. Le cose, però, non stanno esattamente così.

In nessuno dei paesi considerati, i privati svolgono un ruolo esclusivo, fatta eccezione per l'Australia, cui si è solo fatto cenno in questo lavoro. Nei regimi liberali, il ruolo dei privati è importante soprattutto nei servizi di colloca-

mento al lavoro e di intermediazione fra domanda e offerta. In altri campi, il ruolo dei privati è marginale quando non inesistente. Ciò in realtà discende anche dalla tendenza tipica dei regimi liberali a non sviluppare molto i servizi di formazione professionale, nei quali i privati sono più spesso presenti in alcuni paesi.

Nel regime europeo-continentale e in quello scandinavo, qui esemplificati dalla Germania e dalla Svezia, rispettivamente, i privati sono presenti soprattutto nella erogazione della formazione professionale, piuttosto che nei servizi di collocamento, che sono stati aperti ai privati solo di recente. I privati sono soprattutto costituiti dalle scuole di formazione professionale che lavorano in collaborazione con i CPI in particolari ambiti di intervento.

In tutti i regimi, però, il ruolo preponderante è svolto dall'operatore statale. Anche nei regimi liberali, ed, in primo luogo, nel Regno Unito, il numero di dipendenti pubblici coinvolti in questi servizi è altissimo. Senz'altro tale numero è superiore a quello tipico dei regimi europei-mediterranei e, in particolare, dell'Italia.





CAPITOLO 4

109

L'ITALIA FRA MODELLO SOCIALE EUROPEO E SUGGERIMENTI LIBERALI



Introduzione

Il sistema italiano è stato a lungo all'opposto del sistema anglosassone quanto al ruolo del mercato e dei privati nell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro. Infatti, lo Statuto dei lavoratori del 1970 ha assegnato agli uffici di collocamento, così erano chiamati all'epoca i CPI, una posizione di monopolio, disconoscendo la possibilità di operare a qualunque operatore privato. Lo Statuto dei lavoratori prevedeva addirittura l'obbligo di chiamata attraverso gli uffici di collocamento per l'assegnazione di posti di lavoro di bassa qualifica. Si tratta dell'istituto della cosiddetta chiamata numerica. Le imprese che volessero assumere lavoratori a bassa qualifica non potevano cercarli direttamente sul mercato. Esse dovevano invece formulare una richiesta scritta al locale ufficio di collocamento, il quale indicava alle imprese i nominativi dei lavoratori più alti nelle liste dei disoccupati, ordinate in base alla durata del periodo di disoccupazione.

Oltre ad essere spesso evaso, tale obbligo ha contribuito a rendere gli uffici di collocamento pubblici poco amati dalle imprese, al punto che queste ultime nel corso dei decenni hanno sempre più evitato di rivolgersi ai CPI pubblici. Un rilancio efficace del ruolo dei CPI dovrebbe passare anche di qui, dal recupero di un rapporto "positivo" fra imprese e CPI.

Alcune leggi della fine degli anni Ottanta e inizio anni Novanta hanno abolito progressivamente l'istituto della chiamata numerica. È solo a partire dalla legge Treu del 1997 che il monopolio del collocamento dei lavoratori da parte degli Uffici pubblici di collocamento viene gradualmente superato. Si tratta di un processo lento e graduale. La legge Treu riconosce la legittimità ad operare nell'attività di intermediazione fra lavoratori e imprese per l'assegnazione del lavoro interinale. Tuttavia, è solo in seguito, con l'attuazione della legge 30 del 2003, cosiddetta legge Maroni¹⁶, che si dà la possibilità di dele-

¹⁶ Talvolta chiamata legge Biagi, dal nome del giuslavorista barbaramente trucidato dalle Brigate rosse il 19 marzo 2002, autore del libro bianco, nel quale erano state proposte molte delle idee formalizzate nella legge 30/2003.

gare parte delle attività di collocamento ai privati, in posizione complementare rispetto al pubblico. Inoltre, l'attività dei privati non presenta più i limiti di una volta.

Nonostante le forti aperture legislative degli ultimi due decenni, i CPI sono rimasti poco utilizzati, forse a causa della mancanza di un quadro complessivo di riforma nuovo. Le riforme attuate hanno modificato solo in parte il sistema e, non prevedendo modifiche sistemiche, hanno avuto uno scarso impatto. A ciò ha contribuito anche la mancanza di risorse finanziarie ed umane a favore dei CPI che sono stati dotati di strumenti e possibilità normative alle quali non sono corrisposte adeguate risorse per poter utilizzare gli strumenti normativi disponibili.

È forse a causa dell'evoluzione storica dei SPI che l'intermediazione dei posti di lavoro da parte dei CPI è rimasta marginale: dapprima il monopolio pubblico e poi la mancanza di risorse pubbliche adeguate per la fornitura di servizi per l'impiego da parte delle agenzie hanno indebolito in modo drammatico la capacità di intermediazione dei CPI. Come nota Mandrone (2011), una conseguenza tutto sommato prevedibile dell'indebolimento dei CPI, della scarsa diffusione delle agenzie private e della riduzione dei concorsi per l'accesso alla pubblica amministrazione è stata la percentuale, invece forte e crescente, di coloro che sono ricorsi ai network informali, lavorativi, amicali o familiari per trovare il proprio posto di lavoro.

La struttura del capitolo è la seguente. Il primo paragrafo contiene alcuni cenni al regime delle transizioni scuola-lavoro in Italia, per rendersi conto delle difficoltà sperimentate dai giovani nel mercato del lavoro. I giovani costituiscono il nocciolo più persistente della disoccupazione italiana. Il secondo paragrafo fornisce alcuni cenni all'evoluzione normativa relativa ai SPI e descrive l'impalcatura istituzionale in cui operano. Il terzo paragrafo analizza i servizi svolti tipicamente dai SPI, concentrandosi dapprima sulle politiche passive e poi su quelle attive. Il quarto paragrafo analizza la complementarità/sostituibilità fra operatore pubblico e operatori privati. Il quinto paragrafo analizza il ruolo che le parti sociali svolgono nel nostro sistema. L'ultimo paragrafo tenta di valutare l'efficacia complessiva dei SPI nel paese, mettendo in evidenza i punti di forza e di debolezza. Alcune osservazioni conclusive chiudono il capitolo.



1. Le transizioni scuola-lavoro

Il caso dell'Italia è abbastanza tipico del regime di transizioni scuola-lavoro del cosiddetto sistema europeo-mediterraneo, sia per il ruolo della famiglia, sia per la insistenza su una presunta rigidità del mercato del lavoro che si è tentato di ridurre con riforme al margine, analoghe a quelle attuate anche in Spagna, Francia e altri paesi dell'area, negli ultimi due decenni. La legge Treu ha legalizzato il lavoro temporaneo; la legge Maroni ha aggiunto una miriade di strumenti contrattuali che hanno favorito la diffusione di lavoro atipico. Queste due riforme hanno sollevato dubbi crescenti sulla possibilità che riforme al margine potessero essere sufficienti da sole ad accrescere l'occupazione giovanile. Infatti, la recente legge Fornero è stata attuata allo scopo di ridurre il costo del lavoro permanente e aumentare quello del lavoro atipico, attraverso l'introduzione di minori vincoli al potere di licenziamento dei lavoratori permanenti e al contempo il riconoscimento di maggiori tutele ai lavoratori a tempo determinato.

È forte e diffuso, però, fra chi si occupa del tema della disoccupazione giovanile, il sospetto che le riforme del mercato del lavoro non possano sostituirsi ad un più efficiente funzionamento del sistema di istruzione. Proprio in quest'ultimo va rinvenuto, a parere ormai di molti osservatori, anche con prospettive e approcci diversi (Caroleo e Pastore, 2005; Gelmini e Tiraboschi, 2006; AlmaLaurea, 2008; Pastore, 2009; e 2011), l'anello debole del sistema italiano di transizione dalla scuola al lavoro. Comunque sia disegnato il mercato del lavoro, resta il problema della durata eccessiva degli studi, che riduce l'incentivo ad investire in istruzione e determina una percentuale di abbandoni fra le più alte al mondo (superiore al 50% degli iscritti). Di conseguenza, secondo i dati OCSE, nel 2001, i giovani di età compresa fra i 25 ed i 34 anni che avevano conseguito la laurea erano in Italia il 12% contro una media del 18% (Checchi, 2003; Caroleo e Pastore, 2012). Nell'ultima edizione di *Education at a glance* dell'OCSE, nel 2009, la quota dei laureati sulla popolazione fra i 25 e i 64 anni è aumentata solo fino al 14%, mentre quella dei giovani di età compresa fra i 25 e i 34 anni raggiungeva il 20% nello stesso anno (OCSE, 2011).

C'è un'intima contraddizione in un sistema che permette l'accesso all'istruzione universitaria a tutti i diplomati e poi spinge all'abbandono, magari dopo anni di inutile attesa. In effetti, in Italia, a dispetto della bassissima percentuale di laureati, un numero enorme di studenti si iscrive all'Università. Le riforme del sistema d'istruzione attuate negli ultimi due decenni hanno solo scalfito questo problema, che resta ancora drammatico. Come notano Bratti,





Checchi e de Blasio (2008), le riforme del sistema d'istruzione, attuate alla fine degli anni Novanta e nei primi anni Duemila, hanno portato ad un aumento del numero degli iscritti, ma non di quello dei laureati. Il motivo di questo fallimento è probabilmente da ricercare nella scarsa democraticità del processo riformatore, che non ha permesso a docenti, studenti e genitori di introiettare i contenuti positivi delle riforme, peraltro in linea con il processo di Lisbona e di Bologna.

Inoltre, anche l'istruzione secondaria superiore dimostra evidenti limiti, che si riflettono nella bassa percentuale di diplomati. Ancora lontano è, ad esempio, l'obiettivo di Europa 2020 secondo il quale il 90% dei giovani di età compresa fra i 15 e i 22 anni devono aver completato la scuola secondaria superiore. Nonostante una continua, ma lenta crescita negli ultimi anni, la percentuale dei diplomati di età compresa fra i 25 e i 34 anni si attestava nel 2009 intorno al 70%, con forti differenziali fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La formazione professionale riguarda solo una minoranza esigua della forza lavoro disoccupata.

Esiste ormai un'ampia evidenza empirica secondo cui la riforma degli ordinamenti didattici del 2001 – la cosiddetta riforma del 3+2 – ha contribuito solo leggermente a “democratizzare” il nostro sistema d'istruzione terziario. Infatti, nell'ultimo decennio sta aumentando di poco la percentuale dei laureati i cui genitori hanno origini sociali e/o livelli d'istruzione bassi. Questo è dovuto anche all'ampliamento dell'offerta formativa (si vedano i rapporti annuali di AlmaLaurea).

Tuttavia, come documentano Caroleo e Pastore (2012), questo miglioramento non è stato di portata tale da alterare il forte carattere “classista” del nostro sistema d'istruzione universitaria. Il livello di istruzione e l'estrazione sociale dei genitori sembrano avere ancora un ruolo determinante nel decidere la performance universitaria dei figli. Essi influenzano non solo la probabilità di laurearsi, ma anche altri indicatori di successo negli studi universitari, quali il tipo di laurea prescelto, la durata degli studi e il voto finale di laurea.

La quota di laureati di I livello i cui genitori sono entrambi laureati è sopra la media nel caso delle lauree che forniscono un titolo che dà accesso, dopo il conseguimento della laurea specialistica, alle professioni libere, vale a dire medicina, giurisprudenza, architettura, farmacia, ingegneria. È chiaro, infatti, che nelle professioni libere il valore economico dei trasferimenti intergenerazionali è particolarmente alto. La stessa percentuale di laureati con genitori entrambi laureati è inferiore alla media in tutte le altre aree.

Conclusioni del tutto analoghe si riscontrano quando invece di guardare al trasferimento intergenerazionale dei livelli di istruzione, si guarda a quello

dello *status* sociale. Anche in questo caso, si nota un bassissimo livello di mobilità, a dimostrazione della relazione diretta esistente fra livello di istruzione e classe sociale dell'individuo. Se si vuole favorire la mobilità sociale, è importante garantire pari opportunità di accesso all'istruzione superiore per tutti.

Infine, va notato che il livello d'istruzione dei genitori e la classe sociale di appartenenza sono predittori accurati della durata degli studi, che è naturalmente minore nel caso dei laureati con un background familiare migliore della media, e del voto finale di laurea conseguito, che è superiore alla media.


Tuttavia, le stime econometriche sembrano suggerire che l'effetto della condizione socio-economica delle famiglie sulle performance dei laureati è piuttosto di tipo indiretto. Infatti, l'influenza della condizione dei genitori sui figli sembra esplicarsi, in primo luogo, nella scelta e nel rendimento del percorso degli studi secondari superiori. Sono quest'ultimi a influenzare a loro volta il rendimento durante il percorso universitario.

Ad oltre dieci anni dalla Dichiarazione di Bologna, l'Italia presenta, ora come allora, un grado di immobilità sociale superiore non solo a quello degli Stati Uniti, ma anche a quello della maggior parte dei paesi del continente europeo. Eppure, il costo diretto dell'istruzione è generalmente molto più alto negli Stati Uniti che in Europa e, in particolare, in Italia. Ciò suggerisce che il costo diretto dell'istruzione non è né l'unica barriera, né forse la più importante ad impedire l'accesso all'istruzione superiore per le classi sociali più deboli. Evidentemente, vi sono altri aspetti del sistema d'istruzione che incidono sulla sua capacità di offrire pari opportunità a tutta la platea scolastica. Il candidato più probabile a fornire una spiegazione del forte grado di immobilità educativa e sociale italiana è il costo indiretto dell'istruzione, soprattutto quella terziaria, misurato in termini di reddito che lo studente avrebbe potuto conseguire svolgendo un'attività lavorativa invece che studiare. Nel caso dell'Italia, infatti, il tempo necessario a completare le transizioni scuola-lavoro è particolarmente lungo (Pastore, 2009).

Inoltre, sembra chiaro che la riforma del sistema d'istruzione non è riuscita a ridurre in modo sufficiente né il costo diretto né quello indiretto dell'istruzione che è all'origine dello svantaggio delle classi sociali più deboli. Ciò non solo è contrario ai valori della Costituzione repubblicana, in quanto costituisce impedimento all'accesso all'istruzione dei più meritevoli appartenenti alle classi socio-formative più basse, ma è anche causa di forte inefficienza allocativa, oltre che di un più basso tasso di innovazione tecnologica e di crescita nel lungo periodo. A sua volta, ciò costituisce un grave svantaggio per il paese nel confronto internazionale.



2. Evoluzione storica



Il collocamento pubblico nasce in epoca fascista quando l'ordinamento sindacale corporativo prevede un divieto con sanzione penale per il collocamento dei lavoratori da parte di privati, ed assegna un controllo formale sull'attività di collocamento ai sindacati corporativi.

116

La legge n. 264 del 1949 conferma il monopolio statale del collocamento e il divieto di intermediazione da parte dei privati. Per i posti di lavoro a bassa qualifica è prevista la chiamata numerica (in opposizione a quella nominativa). Il datore di lavoro deve presentare richiesta di avviamento al lavoro indicando il numero di lavoratori richiesti e la qualifica. Era poi l'ufficio di collocamento a indicare i nominativi prescelti prendendoli da una lista nella quale erano inseriti i disoccupati ordinati per la durata del periodo di disoccupazione. In caso di assunzione, il disoccupato era cancellato dalla lista, facendo spazio a quelli che venivano di seguito nell'elenco.

Lo Statuto dei lavoratori del 1970 ha riconosciuto il problema della disoccupazione frizionale e la difficoltà per imprese e lavoratori disoccupati di conoscersi le une con gli altri e ha confermato il compito riconosciuto nel periodo post-fascista agli uffici di collocamento di intermediare fra domanda e offerta di lavoro, in regime di monopolio, almeno per le qualifiche più basse. Non solo non era consentito ad enti privati di svolgere tale attività di intermediazione, ma le stesse imprese private non potevano assumere per chiamata nominativa se non per coprire posizioni di alta qualifica. Per le basse qualifiche, le imprese dovevano ricorrere ancora alle chiamate numeriche che venivano modificate solo marginalmente. Le imprese continuavano a mantenere l'obbligo di ricorrere alle liste mantenute presso gli uffici locali del collocamento e quindi assumere in base alla anzianità di disoccupazione, certificata dagli uffici stessi.

Le imprese potevano ricorrere alla "chiamata nominativa" solo per le qualifiche alte. Il legislatore ha riconosciuto che l'assunzione di lavoratori ad alta qualifica ha una componente di rapporto di fiducia fra datore di lavoro e impresa, e non può avvenire in modo anonimo ed impersonale come nel caso della chiamata numerica. In questi casi, le imprese avevano la capacità di assumere un dato lavoratore, indicandone soltanto il nome all'ufficio di collocamento.

È questa una fase in cui l'intermediazione nel mercato del lavoro ha assunto soprattutto carattere negativo nell'opinione pubblica, che l'ha vista rappresentata, ad esempio, con il volto oscuro del caporalato. Inoltre, l'intermediazione privata viene vista come fortemente influenzata da scelte nepotistiche:

si teme che l'alternativa all'intermediazione degli uffici di collocamento sia non il mercato e la diretta interazione fra lavoratori e datori di lavoro, ma una rete di parenti ed amici con tutte le conseguenze in termini di iniquità e di esclusione per i più deboli e già emarginati che ciò può comportare.

Questo monopolio degli uffici di collocamento viene scalfito per la prima volta nel 1987 (legge n. 56) e quindi nel 1991 (legge n. 223). Dapprima viene ridotta la chiamata numerica ad una metà dei posti di lavoro disponibili e poi viene abolita del tutto. Da allora, gli uffici conservano solo il compito di registrare le assunzioni decise autonomamente dalle imprese, anche per le qualifiche basse. È l'apoteosi della delegittimazione dei SPI, che diventano l'emblema della disorganizzazione del settore pubblico¹⁷.

Nel 1996 (leggi 510 e 609), si abolisce anche l'obbligo di richiesta preventiva, liberalizzando così del tutto il rapporto fra domanda e offerta di lavoro. A seguito anche di pronunciamenti della Corte di Giustizia europea contro la mancanza di concorrenza nel mercato del lavoro italiano¹⁸, la legge Treu (legge n. 196 del 1997) riorganizza l'intero sistema. Essa consente alle agenzie private di collocare il lavoro interinale, consentendo ai privati di entrare almeno in questo segmento del mercato dell'intermediazione dei rapporti di lavoro.

La legge Bassanini sul decentramento prevede che lo Stato conservi solo un ruolo di indirizzo e di vigilanza sulla intermediazione. Secondo il principio di sussidiarietà, però, le funzioni principali sono assegnate alle regioni (legge n. 469 del 1996) che, di là a qualche anno, le avrebbero delegate alle province. La riforma del Titolo V della Costituzione consolida l'idea del decentramento dei SPI.

Ancorché giustificato dal principio di sussidiarietà e in linea con quanto già avvenuto in altri paesi dell'Unione Europea, secondo Oliveri (2012b) il processo di decentramento amministrativo indebolisce ancora di più i CPI, data la scarsità di risorse che le province possono destinare loro. Di fatto, le province gestiscono i CPI ricorrendo per lo più ai soldi del Fondo Sociale Europeo (FSE) che possono essere usati solo per le spese correnti, non per gli investimenti prolungati e quindi non consentono l'ampliamento della pianta organica, di cui i CPI avrebbero bisogno. Inoltre, gli anni Duemila sono caratterizzati da una tendenza alla riduzione progressiva delle risorse destinate dallo

¹⁷ Con riferimento a quegli anni, Oliveri (2012b) nota che: "In effetti il "collocamento" per anni ed anni è stato il simbolo dell'inefficienza dello Stato, l'archetipo dell'ufficio burocratico capace solo di produrre file, senza produrre nulla".

¹⁸ Una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee denunciò la violazione degli artt. 86 e 90 del Trattato sulla concorrenza.





Stato agli enti locali, a fronte di un continuo aumento delle funzioni assegnate loro.

La legge 30 del 2003, approvata nel corso del secondo governo di Silvio Berlusconi su proposta del Ministro Roberto Maroni, attua una ulteriore radicale riforma dell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, liberalizzandola completamente. La legge Maroni abolisce la legge Treu sostituendo al lavoro interinale quello a somministrazione che viene delegato alle agenzie private per il lavoro, che operano in concorrenza con i Centri pubblici per l'impiego¹⁹.

Un rilancio del ruolo dei SPI è avvenuto a seguito dell'approvazione nel settembre 2011 del Testo Unico sull'apprendistato che, andando contro una tendenza ormai costante degli ultimi anni, restituisce nuove funzioni ai CPI nell'ambito del contesto istituzionale dei contratti di apprendistato. I CPI devono fornire informazioni, aiutare a definire i contenuti formativi dei corsi di formazione professionale, provvedere alla stipula di accordi individuali e quadro fra iscritti alle liste di collocamento, centri abilitati alla formazione d'aula ed imprese che forniscono il contesto per l'inserimento lavorativo e la formazione *on-the-job*.

La riforma Fornero del 2012 non ha cambiato in modo decisivo l'organizzazione dei SPI, anche se ha cambiato il sistema dei sussidi di disoccupazione, che restano comunque al di fuori dell'ambito dei SPI.

3. L'impalcatura istituzionale

Un dato caratteristico del sistema italiano, condiviso con quello spagnolo, che l'ha attuato anche con un certo anticipo, è il forte decentramento delle attività tipicamente svolte dai SPI. Dal 2001, anno di approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, i SPI sono affidati alle regioni, che possono delegare questa funzione alle province. Si tratta di un cambiamento importante dell'impalcatura istituzionale dei SPI in quanto ne rafforza il carattere locale, nella convinzione che è solo adattando gli interventi alle necessità dell'area economica di riferimento che essi possono essere efficaci.

Già in precedenza, la legge 15 maggio 1997, n. 127, prevedeva il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti relativi al col-

¹⁹ La legge Maroni non elimina il regime particolare previsto da leggi precedenti per i lavoratori disabili. A causa della mancanza di informazione sistematica relativa ad altri paesi, questa fetta, comunque limitata, della intermediazione del lavoro non viene considerata in questo rapporto.

locamento e alle politiche attive per l'impiego, conservando allo Stato solo un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento. Ciò fa sì che non esistano normative nazionali che disciplinino i servizi svolti dai CPI. A tal proposito occorre far riferimento alla regolamentazione (ed alle carte dei servizi) predisposte dalle singole province.

In Italia, a differenza di tutti i paesi, e degli altri regimi di transizione scuola-lavoro e di stato sociale, i SPI non gestiscono l'erogazione dei sussidi di disoccupazione. Quest'ultima è stata affidata all'INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale). Questa differenza fondamentale priva i SPI di una delle loro funzioni più importanti, riducendone in qualche modo l'importanza agli occhi della popolazione. Lo scarso ruolo dei sindacati nell'erogazione dei sussidi di disoccupazione sarebbe uno dei fattori più importanti in grado di spiegare, secondo molti osservatori, il minore tasso di sindacalizzazione esistente in Italia rispetto ad altri paesi ed, in specie, quelli appartenenti al regime scandinavo e a quello europeo-continentale.

Secondo i dati forniti dall'ISFOL (2008) nel suo rapporto di monitoraggio, i CPI sono 539, di cui 111 al Nord-Ovest, 115 al Nord-Est, 91 al Centro e 222 al Sud. Al 31 dicembre 2007 il personale in forza presso tali strutture ammontava a 9.989 unità di cui il 62% era composto da donne e il 38% da uomini. L'incidenza percentuale delle collaborazioni o consulenze su questo ammontare è del 20% circa, con una netta prevalenza femminile. La quota maggiore di addetti nei CPI si registra al Sud che assorbe il 51% del totale. Segue il Centro 19%, il Nord-Ovest 16% e il Nord-Est 14%. Tale graduatoria per macro area geografica si riflette anche nell'adozione di personale a collaborazione o consulenza. Si tratta di una media che va correlata alle dimensioni del bacino di utenza del CPI, al fine di poter definire il "carico di lavoro" di ogni CPI e relazionarlo con le risorse umane presenti.

4. I servizi offerti

4.1 Politiche passive di sostegno al reddito

La gamma dei servizi offerti dai SPI italiani, ovvero da altri soggetti di natura privata, diventa via via maggiore con il passare del tempo. Iniziamo dalle cosiddette politiche passive di sostegno al reddito dei disoccupati. È proprio questo il settore nel quale minore è la presenza dei SPI in Italia, soprattutto se confrontata con quella degli altri paesi e regimi di stato sociale. Se nel modello di Ghent, i SPI nascono proprio per la gestione delle politiche di





sostegno al reddito e quindi con la partecipazione dei partner sociali, invece nel caso italiano il sostegno al reddito è compito assegnato all'INPS, ciò che priva i SPI di un importante campo d'azione²⁰. Ne discende anche che il ruolo dei partner sociali e, in particolare, dei sindacati dei lavoratori nella gestione dei SPI è meno forte che altrove.

Nel caso italiano, gli strumenti di sostegno al reddito sono limitati. Fino alla riforma Fornero del luglio 2012, essi comprendevano solo:

- a) cassa integrazione guadagni, vale a dire un sussidio per le fasi di interruzione dell'attività lavorativa;
- b) un'indennità di disoccupazione;
- c) assistenza sociale contro la povertà (sorta di reddito di cittadinanza) in alcuni comuni.

Un limite del precedente sistema era la sua non-applicabilità ai lavoratori temporanei e alle cosiddette “partite IVA”.

La legge Fornero ha introdotto un nuovo sistema di assicurazione contro le perdite di reddito causate dalla disoccupazione che risulta più rigido e meno generoso per i lavoratori con occupazione a tempo indeterminato, ma che include ora anche i lavoratori temporanei. Il nuovo ammortizzatore sociale, chiamato ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) fornirà ai lavoratori che hanno perso il loro posto di lavoro un assegno di 1.119 euro mensili per 12 mesi, con una riduzione del 15% dopo 6 mesi e di un ulteriore 15% dopo 12 mesi. L'assegno sarà dato per 15 mesi ai lavoratori che hanno più di 58 anni. Per beneficiare del sistema, occorre pagare un premio (1,3% del salario) per almeno due anni o per 52 settimane negli ultimi 2 anni. Ancora, però, la gestione di questo servizio è lasciata all'INPS.

4.2 Politiche attive

4.2.1 Incentivi fiscali all'assunzione

Per i lavoratori licenziati, è prevista l'iscrizione alle *liste di mobilità*. L'iscrizione consente, fra l'altro, ai datori di lavoro che li assumono di godere di sgravi fiscali. Un programma particolare prevede sgravi fiscali per le aziende che assumano a tempo indeterminato lavoratori licenziati dal settore edile.

²⁰ È questa una caratteristica del sistema di assistenza sociale che distingue l'Italia dalla Spagna, dove ormai da decenni la gestione dell'assistenza sociale è stata trasferita dall'ente apposito ai CPI.

Una novità prevista dalla finanziaria del 2010, su proposta dell'allora Ministro Sacconi, nell'ambito del cosiddetto "pacchetto Sacconi", è costituita dagli "incentivi al ricollocamento" (Giubileo, 2011, p. 769). Tale misura consiste nell'assegnare premi monetari alle agenzie private di collocamento che riescano a trovare lavoro a tempo indeterminato a soggetti svantaggiati, quali i disabili. I premi sono commisurati alla durata del contratto di lavoro trovato: maggiore è la durata del contratto, maggiore è anche l'incentivo finanziario assegnato dal governo. Questa misura è simile a quelle messe in atto in Germania nell'ambito delle riforme Hartz, anche se gli studi di valutazione esistenti sembrano suggerire che tali misure non abbiano avuto una grande diffusione. Essendo una misura approvata solo da poco ed in una fase di forte crisi economica, è difficile valutare la sua efficacia.

Vanno segnalati, anche in Italia, i programmi per l'autoimprenditorialità, tipici anche di altri paesi europei.

4.2.2 Servizi alle imprese e collocamento

I CPI offrono poi tutta una serie di servizi alle imprese, vale a dire i servizi di informazione, altre forme di consulenza, la preselezione e la selezione del personale e l'outplacement²¹. Naturalmente, l'intensità con cui tali servizi sono offerti alle imprese varia da un tipo di servizio all'altro e da una regione all'altra. Mentre i servizi di informazione e di consulenza sono molto diffusi, gli altri lo sono un po' di meno. Queste variazioni dipendono dalla mancanza di indicazioni normative precise e, quindi, di modalità standardizzate di erogazione. Le segmentazioni territoriali riguardano anche l'uso del sito web (www.cliclavoro.gov.it) per la ricerca del personale. Anche in questo caso, le regioni del Nord, in specie quelle del Nord-est usano più frequentemente delle altre il sito web.

Secondo quanto riportato da Italia Lavoro (2011), nel 2011, il sito Cliclavoro conteneva 310.429 curricula inseriti, per un totale di 25.227 utenti registrati. I posti di lavoro disponibili erano 8.469 e i messaggi scambiati tra imprese e cittadini sono stati 6.838. Questi numeri evidenziano al contempo l'importanza che il sito web sta assumendo, ma anche la sua insufficiente rappresentatività dei posti di lavoro vacanti e dei lavoratori alla ricerca di un posto di lavoro. Una maggiore capillarità del servizio e, allo stesso tempo, uno strumento per avvicinare ad esso i più giovani, potrebbe consistere nella messa a sistema della banca dati dei SPI e di quella di AlmaLaurea. In pro-

²¹ Per un'analisi approfondita dei servizi offerti dai CPI alle imprese, si veda Italia Lavoro (2011).



spettiva, potrebbe essere importante estendere la collaborazione alla costituenda banca dati di AlmaDiploma.

Inoltre, i CPI contribuiscono in maniera importante alla assunzione di apprendisti, secondo il recente Testo Unico sull'apprendistato. I servizi offerti comprendono:

- a) consulenza per l'assunzione degli apprendisti;
- b) orientamento alla scelta del percorso formativo;
- c) assegnazione dei *voucher* formativi;
- d) organizzazione dei corsi assieme alle agenzie formative accreditate.

Per favorire la conoscenza dei servizi offerti alle imprese, i CPI di alcune regioni, quali Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana, utilizzano i sistemi informativi per l'impiego. Si tratta del sistema IDOL (Incrocio della Domanda e dell'Offerta di Lavoro). IDOL consente l'incrocio fra tutti i curricula e le *vacancies* disponibili nella provincia. Inoltre, esso consente di effettuare on line tutte le comunicazioni amministrative relative ai rapporti di lavoro. Si tratta di un sistema che anche la Spagna sta sperimentando, sulla falsariga di quanto già accade in altri paesi dell'UE.

4.2.3 Formazione professionale

Un discorso a parte riguarda le politiche di formazione professionale. In questo campo, il divario rispetto agli altri paesi europei, ed in specie quelli appartenenti al regime bismarckiano e scandinavo, è fortissimo, sia in termini di risorse impiegate che di lavoratori coinvolti. Il caso dell'Italia è, da questo punto di vista, più simile a quello del Regno Unito e, in genere, dei paesi appartenenti al regime liberale. In quest'ultimo ambito, le politiche attive sono viste come politiche di investimento in capitale umano, piuttosto che come strumenti in grado, nell'immediato, di accrescere l'occupabilità. Anche in Italia, le politiche attive rivestono ancora il carattere dell'eccezionalità, oltre che presentare un alto grado di eterogeneità da una regione all'altra del paese, con regioni come quelle del Centro-Nord nelle quali la formazione è molto più sviluppata e regioni del Centro-Sud nelle quali è ancora del tutto insufficiente, nonostante il numero altissimo di disoccupati.

Come nota Italia Lavoro (2011), l'attività formativa può essere finanziata e a pagamento. La prima permette al cittadino di partecipare ad un corso di formazione gratuitamente; la seconda prevede un costo a carico del cittadino per la frequenza di un corso. Le singole regioni hanno previsto un sistema che regola la formazione su tutto il territorio, e affida la maggior parte dei finanziamenti



per la formazione alle province che li erogano agli enti formativi accreditati, secondo la normativa regionale per gli interventi di formazione gratuiti.

Alle province inoltre vengono corrisposti finanziamenti per la concessione di buoni formativi individuali a rimborso di corsi frequentati a pagamento. Infatti nel caso in cui un cittadino voglia frequentare un intervento formativo a pagamento è possibile richiedere un buono formativo chiamato *voucher*. I *voucher*, che possono essere di diverse tipologie e quindi destinati a differenti categorie di cittadini, sono resi noti mediante avviso pubblico, di solito una volta all'anno e hanno una scadenza entro la quale deve essere presentata la richiesta di finanziamento.

La pratica dei *voucher* è in linea con una tendenza ormai diffusa nel modo di funzionare dei SPI in molti paesi europei. In particolare, come notato nel capitolo precedente, sia nella tradizione liberale che in quella europeo-continentale (riforme Hartz), i *voucher* sono stati introdotti di recente per accrescere il grado di competizione fra operatori privati nella fornitura di servizi "pubblici". Gli studi di valutazione tedeschi fin qui realizzati sembrano suggerire che siano stati efficaci nel caso dei servizi formativi, ma meno nel caso dei servizi di collocamento.

L'utilizzo dei *voucher* è regolamentato da una legge del 1998, adottata per recepire una normativa comunitaria, e dalla legge n. 53 del 2000. Tali leggi ne hanno permesso l'impiego per numerose categorie di lavoratori, come i lavoratori con contratto a tempo determinato, i soci di cooperative, i lavoratori in CIG, i lavoratori con contratto a causa mista di formazione professionale e lavoro, e i disoccupati iscritti alle liste di collocamento.

4.2.4 Apprendistato

Nell'ambito delle politiche attive, una grande importanza è stata riconosciuta al contratto di apprendistato che è stato nel 2011 riformato e regolato da un Testo Unico approvato all'unanimità dal Parlamento italiano. In prospettiva, si prevede che l'apprendistato debba sostituire ogni altra forma contrattuale nel caso dei giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni, divenendo il contratto di inserimento per eccellenza.

I CPI hanno visto riconosciuto un ruolo importante nell'ambito della gestione dei contratti di apprendistato. Essi devono contribuire a determinare i contenuti dei corsi di formazione professionale previsti dal contratto di apprendistato. Presso ogni centro è presente ora un "ufficio tirocini" presso il quale è possibile raccogliere informazioni sull'apprendistato e definire un progetto formativo dove siano indicati gli obiettivi, le modalità di svolgimento e la



durata dei corsi. Inoltre, i CPI possono stipulare convenzioni per l'apprendistato, sia di tipo individuale che "quadro", a favore di soggetti disoccupati iscritti alle liste di collocamento.

In linea di principio, è encomiabile l'apertura ai servizi pubblici per l'impiego contenuta nel Testo Unico del 2011, sebbene per ora i contratti di apprendistato siano risultati ancora poco diffusi, anche perché altri contratti di inserimento lavorativo risultano molto meno costosi per il datore di lavoro. L'apprendistato comporta oneri in termini di tempo che è necessario per assolvere agli obblighi previsti dalla legge, del tutto assenti nel caso degli altri contratti di inserimento. Si tratta di obblighi amministrativi, ma anche di tempo da dedicare alla formazione professionale. Anche in termini salariali, i contratti di apprendistato sono considerati dai datori di lavoro meno convenienti di altri contratti di inserimento come i tirocini ovvero i contratti di lavoro temporanei. Mentre il contratto di apprendistato prevede un salario per l'apprendista, il contratto di tirocinio è, invece, gratuito per l'impresa.

5. Complementarietà/sostituibilità fra pubblico e privato

Per quanto riguarda i servizi di collocamento, dal 2003, anno dell'approvazione della legge Maroni (legge n. 30 del 2003), esiste un sistema misto. In altri termini, l'operatore pubblico e quello privato possono concorrere fra loro nell'erogazione di tale tipo di servizi. Per dirla con Tiraboschi (2007, p. 5), l'attuale modello dei SPI non è in prevalenza pubblico o in prevalenza privato, come alcuni tendono a dire seguendo opposte visioni ideologiche, bensì un sistema che segue "Un modello misto e policentrico con cui si punta alla specializzazione e qualificazione degli operatori presenti sul mercato del lavoro, secondo una logica di vera sussidiarietà non solo verticale, ma anche orizzontale".

Le agenzie private di somministrazione o di selezione del personale, sostitutive delle agenzie interinali previste dalla legge Treu, devono iscriversi presso l'apposito albo custodito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per poter operare liberamente sul mercato dell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro. Mentre le agenzie interinali si occupavano in prevalenza di lavori temporanei, quelle di somministrazione si occupano di qualunque rapporto di lavoro. Per i servizi svolti dai privati, la legge prevede che le regioni debbano pagare una certa somma.

La legge Maroni ha, inoltre, aperto la possibilità per "imprese accreditate" di svolgere servizi tradizionalmente assegnati all'operatore pubblico, quali



(persino) la certificazione dello stato di disoccupazione involontaria, l'aggiornamento dello *status* di lavoratore, il collocamento dei lavoratori svantaggiati e il monitoraggio del mercato del lavoro.

Ciascuna regione ha interpretato l'accreditamento previsto dalla legge in modo diverso, assegnando un maggiore o minor ruolo agli operatori privati nella fornitura dei servizi che la legge consente loro di svolgere.

Allo scopo di incentivare la collaborazione pubblico-privato c'è un istituto purtroppo poco applicato, previsto dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003, il quale prevede la combinazione delle risorse pubblico-private, senza giungere alla dismissione del ruolo del pubblico. La collaborazione vera e propria tra le due realtà avviene attraverso la messa a disposizione da parte dei CPI di rose di lavoratori, spendibili, affidando la quota di intermediazione che essi non riescono a gestire direttamente, alle agenzie di somministrazione private, sulla base di programmi di accompagnamento al reinserimento lavorativo concordati e condivisi, finanziati con risorse private, come prevede appunto l'articolo 13.

La legge assegna alle regioni il compito di regolamentare il regime delle autorizzazioni. Ciò ha determinato una certa eterogeneità di interpretazione a livello territoriale nelle modalità dell'accreditamento. La Regione Lombardia è fra quelle che ha interpretato in modo meno restrittivo l'istituto dell'accreditamento, riducendo gli ostacoli all'utilizzo di tutti i soggetti accreditati nelle politiche attive per l'impiego. Tuttavia, la legge impone vincoli importanti, come quello della gratuità dei servizi erogati per il disoccupato e perciò l'obbligo di attendere il finanziamento pubblico, che limita molto l'azione dei privati.

Questa misura è in genere prevista proprio per aiutare i CPI a prendersi in carico soggetti svantaggiati (disabili, etc.), ciò che non riescono a fare da soli a causa delle esigue risorse disponibili. Tuttavia, anche a causa della scarsa chiarezza e complessità delle procedure richieste dalla legge, le collaborazioni previste dall'art. 13 hanno avuto scarsa diffusione (Cicciomessere e Sorcioni, 2007).

In realtà, un altro aspetto interessante ed innovativo della legge Maroni che, però, ha avuto scarsa applicazione è l'ampio novero di soggetti, non solo privati, che possono svolgere attività di collocamento al lavoro. Oltre alle agenzie private autorizzate dall'ente regionale di appartenenza, possono operare *ope legis* università pubbliche o private e fondazioni universitarie. Inoltre, possono essere autorizzati ad operare dalle regioni: comuni singoli o associati, camere di commercio, istituti scolastici, enti bilaterali, la fondazione consulenti del lavoro, le associazioni datoriali firmatarie degli accordi collettivi



nazionali, altre associazioni datoriali con scopi specifici.

Si tratta di una novità importante, in quanto si allarga di molto il novero dei soggetti abilitati. E, tuttavia, i dati dimostrano che a questo allargamento non è corrisposto un aumento significativo dell'intermediazione.

La legge Maroni sta contribuendo a fare affermare in Italia una tendenza propria anche di altri regimi di stato sociale, ma nata in prevalenza nell'alveo del regime liberale, vale a dire assegnare agli operatori privati compiti sempre più ampi, soprattutto nel campo del collocamento al lavoro. In verità, come nota Oliveri (2012b), non manca chi chiede di privatizzare del tutto i CPI, in maniera analoga a quanto fatto in realtà solo in Australia (si vedano, per interpretazioni diverse dell'esperienza australiana, Webster e Harding, 2001; Dockery e Stromback, 2001) e, in parte, in Olanda, piuttosto che nel Regno Unito, dove, come notato nel capitolo precedente, la presenza dello Stato è importante e lo spazio assegnato ai privati non è di molto superiore a quello che anche la legge Maroni ormai assegna loro in Italia.

È lecito ipotizzare che, in modo analogo a quanto accade nel Regno Unito, i CPRI possano dar luogo a *creaming*, *parking* e *discrimination*. Una proposta di Giubileo (2012) per evitare le distorsioni attribuite in genere alle agenzie private di collocamento e allo stesso tempo allargarne il coinvolgimento nell'erogazione dei servizi di collocamento consiste nell'assegnare loro *bonus* statali. Tali *bonus* dovrebbero essere assegnati solo in caso di raggiungimento di quote concordate di intermediazione, in modo da spingere le agenzie private a intermediare anche il lavoro a favore dei soggetti svantaggiati, tipicamente trascurati dalle agenzie private. Inoltre, la fissazione delle quote e la remunerazione in base alle stesse dovrebbero favorire, quasi automaticamente, un continuo monitoraggio del lavoro svolto dai privati, in modo da valutare il loro effettivo operato ed, eventualmente, escludere quegli operatori che non dovessero raggiungere livelli adeguati.

Un aspetto importante sia del regime liberale che di quello europeo-continentale nel coinvolgimento dei privati è il continuo monitoraggio e la valutazione di ciò che essi fanno effettivamente. Invece, nel caso italiano, sembra di poter dire che monitoraggio e valutazione dei privati siano insufficienti. Come notato in precedenza, infatti, tale monitoraggio non è previsto per legge ed è lasciato, perciò, all'iniziativa delle province italiane (Italia Lavoro, 2011).

Sembra, anche per questo motivo, condivisibile la preoccupazione di Oliveri (2012) che un ulteriore sistematico coinvolgimento dei privati, magari con il finanziamento pubblico, potrebbe avere l'effetto deleterio di trascurare ulteriormente i CPI che, come si dirà più diffusamente in seguito, sono caratterizzati già da un drammatico sotto-dimensionamento sia in termini di risor-



se umane che finanziarie. Non solo, attribuire nuove funzioni, magari in via esclusiva ai privati, rischierebbe di depauperare ulteriormente i CPI i quali al momento hanno anche un problema di definizione insufficiente dei propri ambiti di intervento. È chiaro, infatti, che un motivo fondamentale della scarsa efficacia dell'azione dei CPI è anche la tendenza ad assegnare loro compiti ancora in prevalenza di natura prettamente burocratica (tenuta dei registri delle chiamate e simili), piuttosto che di promozione attiva dell'impiego.

Un dubbio che sorge spontaneo, però, alla luce dell'analisi comparata, è se sia preferibile seguire il modello liberale ovvero quello europeo-continentale. Anche in quest'ultimo regime di stato sociale i privati svolgono un ruolo importante. Tuttavia, ad eccezione del caso australiano, essi lo fanno in sinergia con il pubblico, specializzandosi in funzioni quali soprattutto la formazione professionale ovvero il collocamento al lavoro, nei quali il pubblico potrebbe, si ritiene in quel regime di stato sociale, essere meno efficiente. Quello che rende così efficace il regime europeo-continentale non è tanto il ruolo del pubblico, del privato ovvero delle parti sociali, ma il loro fare sistema. In quel regime, pubblico, privato e parti sociali concorrono a realizzare un network permanente che coopera continuamente per realizzare uno stesso obiettivo, quello della fornitura di servizi per l'impiego nella loro accezione più ampia di servizi non solo di sostegno al reddito, ma volti ad accrescere l'occupabilità dei lavoratori disoccupati, vale a dire di orientamento e assistenza al lavoro, di collocamento e di riqualificazione professionale. Ciò ci conduce a considerare il ruolo delle parti sociali come non meno importante di quello dell'operatore pubblico e di quello privato nel disegnare un efficiente regime di SPI.

Per Ciccio Messere e Sorcioni (2007), l'Italia è vicina, nel modo di concepire la collaborazione fra pubblico e privato nella gestione dei SPI, alla Francia (modello europeo-mediterraneo) e alla Svezia (modello scandinavo). Ciò che accomuna questi paesi nella particolare classificazione dei modelli di collaborazione fra pubblico e privato elaborata dagli autori è l'approccio "cooperativo". In questo modello, la cooperazione fra pubblico e privato è limitata allo scambio delle sole informazioni. L'esternalizzazione delle attività ai privati è modesta, privilegiandosi una visione dei SPI nella quale il pubblico conserva una posizione di centralità. La gestione è per obiettivi.

6. Il ruolo delle parti sociali

Il ruolo dei partner sociali nei SPI si è andato sempre più indebolendo con





il passare del tempo. Già all'origine, come notato in un paragrafo precedente, il regime italiano si distingue da quello di altri paesi sia mediterranei, come la Spagna, sia di altri regimi, nei quali i SPI detengono anche la funzione fondamentale della gestione dei sussidi di disoccupazione e dell'assistenza sociale in senso lato.

L'interpretazione del ruolo marginale delle parti sociali nei SPI italiani è controversa. Da un lato, ciò potrebbe essere visto come un fattore di efficienza, nell'ottica della convergenza verso il modello del regime liberale, che sembra quella prevalente negli interventi recenti del legislatore.

Nell'ottica invece della convergenza verso alcune delle qualità del regime europeo-continentale, assunto secondo alcuni osservatori come un'alternativa meglio rappresentativa del modello sociale europeo, si tratta di un ulteriore indebolimento della capacità dei SPI di fare da catalizzatori di risorse ed energie da parte dei lavoratori e delle imprese nell'economia locale.

Si è notato, nel capitolo precedente, che il successo del sistema tedesco nell'allocare velocemente i posti di lavoro disponibili, resistendo perciò meglio alle crisi economiche, risiede proprio nell'approccio tripartito, vale a dire nella capacità di tutti i soggetti coinvolti di fare squadra, di costituire un network all'interno del quale è faccenda quotidiana lo scambio di informazioni e conoscenze, oltre che la fattiva collaborazione per soddisfare le esigenze di tutti a vantaggio dell'economia locale nella quale i CPI operano. Essi ne guadagnano certamente in termini di conoscenza del tessuto produttivo locale nel quale operano, riuscendo così ad offrire servizi sempre più fatti su misura, sia nell'ambito dell'orientamento e collocamento al lavoro che nell'ambito della definizione dei contenuti della formazione professionale.

In questo senso, invertendo la rotta rispetto alle leggi degli ultimi decenni e recependo in parte lo spirito del regime tedesco di stato sociale, che è proprio incentrato sul ruolo chiave dell'apprendistato nell'ambito del sistema duale, il Testo Unico italiano sull'apprendistato del 2011 prevede una riunione di una commissione tripartita per la definizione dei contenuti della formazione da fornire agli apprendisti. Non solo, il TU vede i CPI in stretta collaborazione con le parti sociali, con le imprese e i lavoratori disoccupati, nella fornitura di una serie molto ampia di servizi.

7. Efficacia

L'efficacia del sistema italiano di SPI è spesso considerata molto bassa, ma, come si cercherà di dimostrare, tale conclusione è giustificata solo se si guar-

da alla capacità di intermediazione misurata come percentuale del totale delle assunzioni indipendentemente dalle risorse disponibili. La capacità di intermediazione ammonta appena al 3,7% delle nuove assunzioni, una quota che è pari a meno della metà di quella del Regno Unito e ad un quarto di quella tedesca (Mandrone, 2011).

Tuttavia, altri indicatori suggeriscono un alto grado di efficienza se il dato della percentuale delle assunzioni intermedie è valutato in rapporto a quello delle risorse disponibili. Infatti, la spesa pubblica rispetto al PIL destinata ai SPI è pari appena all'1,3%, il doppio del Regno Unito, ma appena poco più che un terzo della cifra relativa alla Germania. Il personale a disposizione dei CPI è pari a meno di 10 mila unità, molto meno che in Germania, Regno Unito, Francia e Svezia. Anche il numero di uffici è relativamente basso, mentre il numero di disoccupati è alto, per quanto la Tabella 3.1 lo fotografò nel suo anno di minimo storico, il 2007. Non è un caso, allora che l'Italia presenti il secondo rapporto più alto di disoccupati per addetto (150,8), subito dopo la Spagna (229,4) e vicino al Portogallo (116,9), tutti paesi appartenenti alla *Latin Rim*. Se si considera la crescita della disoccupazione degli ultimi anni, è probabile che questo indice sia ulteriormente aumentato, a dimostrazione che questi indicatori vanno letti *cum grano salis*, poiché dipendono solo in parte dall'operato dei CPI, la variabile di controllo in questa analisi. I valori dell'indice degli altri paesi considerati nei capitoli precedenti sono molto più bassi: 48,6 in Germania, 28,9 in Svezia e solo 24,2 nel Regno Unito.

Non solo sono sotto dimensionati i CPI; lo sono anche i CPRI. In Italia, si registra il numero di agenzie di somministrazione del lavoro temporaneo più basso del campione presente nella Tabella 3.1, appena 90, non solo contro le 10.500 del liberale Regno Unito, ma anche contro le 6.200 del sistema bismarckiano. Ciò suggerisce che, almeno sulla carta, l'idea di assegnare un ruolo maggiore alle agenzie private nel regime italiano dei SPI va nella giusta direzione e che preoccupazioni riguardo alla presunta invasione del privato nel settore sono in parte esagerate. Il ruolo delle agenzie private di collocamento dovrebbe essere ulteriormente stimolato e proposte in tal senso sono benvenute.

Cicciomessere e Sorcioni (2007, p. 49ss) propongono una valutazione comparativa della legge Maroni, confrontando il numero di agenzie e di posti di lavoro intermediati in Italia prima e dopo la riforma, anche se essi fanno riferimento ad un periodo ancora piuttosto vicino al tempo dell'attuazione della riforma, quando solo poche regioni avevano introdotto l'accreditamento. Ebbene, essi trovano che il numero di agenzie private in Italia sia fortemente cresciuto dopo l'introduzione della legge, ma non al punto da determinare





una loro esplosione. Il numero si aggirava intorno alle 160 unità, un numero molto più alto che in Svezia (37), di poco superiore alla Spagna che nello stesso periodo attuava un'analoga riforma, ma molto inferiore non solo a quello del Regno Unito (1265), ma anche della Germania (500) e della Francia (603).

Gli autori notano, inoltre, che in realtà il rapporto dei disoccupati per addetto si riduce drammaticamente se si considerano anche gli addetti impegnati nelle agenzie private di collocamento e nelle agenzie di somministrazione. Il valore dell'Italia si avvicina a quello dei paesi nei quali i SPI sono più sviluppati. Ciò li induce a domandarsi perché manchi una sufficiente cooperazione e integrazione fra agenzie pubbliche e private, attraverso la quale l'Italia si potrebbe mettere alla pari con altri paesi europei. I fattori da essi notati includono: una certa forma di reciproca diffidenza; la scarsa qualificazione ed efficacia di entrambi i tipi di servizi.

Le differenze fra regioni nel rapporto fra numero di disoccupati e numero di addetti sono molto più chiaramente correlate, secondo una relazione inversa, al tasso di disoccupazione regionale. In altri termini, mentre il numero di disoccupati per addetti pubblici non presenta alcun trend particolare fra regioni, quello in rapporto alla somma degli addetti pubblici e privati vede una drammatica riduzione nel Centro-Nord, dove le società private di collocamento sono molto più sviluppate. Nel Centro-Sud, invece, il rapporto permane a livelli molto alti, anche se certamente più gestibile di quanto non sia, facendo riferimento ai soli operatori pubblici.

A fronte di una crescita tutto sommato modesta del numero di agenzie private, va però notato, come si dirà meglio in seguito, un aumento importante della percentuale di posti di lavoro intermediati dalle agenzie. Ciò si spiega secondo gli autori con una presenza importante di agenzie private internazionali, la cui ramificazione sul territorio diventa sempre maggiore. Il numero di posti di lavoro collocati dalle agenzie private è passato da 0 nel 1996 a 90mila al giorno nel 2006, un passo in avanti notevole.

Ciccimessere e Sorcioni (2007) presentano un'evidenza empirica di fonte CIETT sul ruolo delle agenzie private di collocamento che risulta molto interessante. Essi trovano una correlazione di segno negativo della penetrazione delle agenzie private a livello di paese con una serie di indicatori quali: la quota di lavoro irregolare; il tasso di disoccupazione medio; il tasso di disoccupazione di lunga durata; e una correlazione di segno positivo con altri indicatori, quali il grado di mobilità del lavoro e la percentuale di occupazione. Ciò suggerirebbe che esiste una correlazione fra la penetrazione dei CPRI e una serie di indicatori positivi per il mercato del lavoro.

Naturalmente, il ruolo delle agenzie private deve essere ben definito e svi-

luppato in ambiti complementari a quelli dell'operatore pubblico, oltre che essere continuamente monitorato e valutato. Attualmente, non esistono obblighi di legge che prevedano il monitoraggio e la valutazione, la quale è lasciata all'iniziativa dei singoli CPI provinciali (Italia Lavoro, 2011, p. 36). Eppure, il monitoraggio e la valutazione sono strumenti fondamentali del *New Public Management*, poiché possono essere usati per garantire la contendibilità della direzione e gestione del controllo.

Lo strumento dei *voucher* va nella giusta direzione di stimolare la contendibilità dell'offerta dei servizi da parte delle agenzie private. Il loro uso andrebbe esteso ancora di più e perfezionato, in modo da garantire una maggiore conoscenza dell'offerta disponibile, condizione necessaria perché i clienti possano utilizzare appieno la loro facoltà di scelta. Tuttavia, i *voucher* non possono sostituirsi ad un monitoraggio e ad una valutazione da parte dell'operatore pubblico, secondo prassi definite per legge. Occorre fissare obiettivi e standard da raggiungere, in cambio dei quali consentire adeguate prestazioni.

Un altro tema importante è quello dell'efficacia del management dello stesso operatore pubblico, che non può essere ottenuta una volta per tutte, ma richiede un continuo esercizio di monitoraggio e di valutazione. Il compito del monitoraggio è stato svolto negli ultimi anni in modo abbastanza attento da Italia Lavoro e dall'ISFOL. Tuttavia, va notato che l'azione di monitoraggio di tali enti non viene intesa come azione di valutazione della performance dei CPI. Il monitoraggio e la valutazione devono andare di pari passo con la definizione di obiettivi, la verifica periodica del loro raggiungimento e la definizione di premi (e sanzioni) adeguati in caso di raggiungimento (fallimento) degli obiettivi. Sono questi i dettami dell'NPM tipico della tradizione anglosassone.

Va osservato, peraltro, che l'esercizio del monitoraggio e della valutazione è reso più complicato, nel caso italiano, dal fatto di dover essere svolto a livello regionale, anziché nazionale, poiché, come si è già accennato, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, i SPI sono affidati per la gestione alle regioni.

Anche per superare queste difficoltà, il 27 luglio 2010, il Ministero del lavoro ha stipulato un protocollo d'intesa con l'Unione delle Province Italiane (UPI) volto alla definizione di procedure per la valutazione dei servizi erogati dai CPI. Sono definiti gli standard qualitativi per i principali servizi erogati; sono individuati alcuni strumenti informatici per favorire l'interazione fra cittadini e imprese; si consente ai CPI l'accesso ai dati amministrativi ai fini della valutazione; si istituisce una cabina di regia per il monitoraggio della



quantità e qualità dei servizi; si definiscono degli osservatori volti ad individuare il fabbisogno di qualifiche professionali nel mercato del lavoro locale, per indirizzare meglio i contenuti formativi delle politiche attive (Italia Lavoro, 2011).

Mandrone (2011) evidenzia alcuni tratti caratteristici dell'intermediazione in Italia e della sua recente evoluzione. Egli correttamente mette a confronto l'operato dei CPI con altri metodi di ricerca del lavoro diffusi in Italia. È questa una prospettiva importante, poiché consente di andare al di là dell'osservazione del fallimento del pubblico, per comprendere quali siano le alternative preferite da chi cerca lavoro, comprenderne le ragioni e immaginare forme di intervento adeguate. Si noti che l'analisi non si riferisce tanto alle attività di ricerca fatte durante la fase di disoccupazione, quanto piuttosto a quella che è risultata per così dire "vincente" nell'ottenere un posto di lavoro.

Nel suo esercizio di valutazione, Mandrone mette a confronto il periodo prima del 1997, anno di attuazione della legge Treu, e il periodo successivo, utilizzando i risultati della banca dati ISFOL Plus relativa al 2010. Egli individua 3 periodi: quello prima della legge Treu, quello fra la legge Treu e la legge Maroni e quello successivo alla legge Maroni, anche se negli ultimi 2 periodi sembra esserci più continuità che rottura. Il confronto evidenzia come l'avvento della legge Treu abbia modificato il modo degli italiani di cercare lavoro solo in parte. Tali cambiamenti non sono stati radicali e non hanno visto i SPI svolgere un ruolo da protagonisti, pure in presenza di una forte riduzione del numero di lavoratori che hanno trovato lavoro attraverso i concorsi pubblici. I CPI hanno mantenuto una quota di mercato piuttosto stabile ed oscillante fra il 3,1% nel periodo dopo il 2003 al 3,9% nel periodo dopo la legge Treu.

Le riforme hanno, di fatto, favorito soprattutto l'utilizzo del network di parenti e amici, che è passato dal 24,4% del periodo precedente al 1997 al 35,3% dell'ultimo periodo. Gran parte dell'aumento si registra dopo l'applicazione della legge Treu, quando si verifica anche la forte caduta della quota assegnata ai concorsi pubblici, che passa dal 30% circa del 1997 al 13,5% del secondo periodo, all'8,6% del terzo periodo.

Sono state favorite anche, ma solo in parte, le agenzie di lavoro interinali e le società di ricerca e selezione del personale. Le prime sono passate da un'intermediazione dello 0,3% prima del 1997, ad una dell'1,8% (+600%) nel secondo periodo, ad una del 5% (+270%) dal 2003 in poi. Le seconde sono passate da un'intermediazione dello 0,1% prima del 1997 ad una dell'1% (+1000%) nel secondo periodo, ad una dell'1,7% (+70%) dal 2003 in poi. Anche le scuole, le università e gli istituti di formazione hanno visto un



umento del proprio ruolo, a testimonianza dell'impegno recente profuso nel campo del *job placement*: essi passano dal 2,1% prima del 1997, al 3% dopo il 1997, al 3,4% dopo il 2003. Come notano in tanti, questo risultato può essere considerato deludente per quanti speravano che, lasciando ai margini i CPI, la semplice liberalizzazione del collocamento sarebbe stata di per sé sufficiente a cambiare la tendenza degli italiani a ricorrere al proprio network di amici e parenti come canale principale per la ricerca del lavoro.

Gli altri canali di assunzione non hanno sperimentato modifiche importanti. Questa analisi evidenzia come sia difficile modificare le scelte di ricerca del lavoro degli italiani. Queste sono influenzate non solo dalla scarsa presa dei SPI nel paese, ma anche dalla propensione culturale tipica dei paesi del *Latin Rim* a privilegiare il proprio network di parenti ed amici. È proprio in considerazione di questa propensione culturale che va compresa la necessità di potenziare in misura massiccia i SPI se si vuole che gli stessi abbiano un'efficacia. Inoltre, proprio per favorire un "cambiamento culturale" occorre uscire da una posizione passiva che vede i CPI relegati a funzioni burocratiche e stimolare una visione proattiva del loro ruolo. Ancorché in un certo senso agli antipodi del modo tipico di vedere il mercato del lavoro nella tradizione europeo-mediterranea, il metodo tripartito e il coinvolgimento di tutti gli attori nel processo di intermediazione e di incontro fra domanda e offerta di lavoro (come in parte previsto dal TU sull'apprendistato), con opportuni programmi di intervento che li prevedano, sarebbero di fondamentale importanza. Ciò senza nulla togliere all'esigenza di favorire un maggiore sviluppo dell'operatore privato.

Conclusioni

Il capitolo ha presentato le caratteristiche salienti dei SPI in Italia in una prospettiva comparata, con riferimento alle caratteristiche dei diversi sistemi di stato sociale. Si è ricostruita dapprima l'evoluzione normativa dei SPI in Italia, mettendo in evidenza la tendenza ad una progressiva liberalizzazione dei servizi di collocamento: attraverso un lungo processo di maturazione, si passa dal monopolio degli uffici pubblici di collocamento nell'intermediazione fra domanda e offerta che origina nel periodo del ventennio fascista, alla complementarietà fra pubblico e privato degli anni Duemila.

L'evoluzione normativa evidenzia anche la scarsa attenzione del legislatore italiano per i servizi di formazione professionale, una scarsa attenzione che è una costante da sempre. La spesa dell'Italia per le politiche attive è pari solo



allo 0,37% del PIL, una quota molto più bassa della Germania e della Francia (1%), per non parlare della Danimarca (1,48%), la patria della flessicurezza.

In un certo qual modo, il legislatore ha, con coerenza, ma forse anche in modo non del tutto soddisfacente, sempre negato ai SPI un ruolo proattivo nel campo della formazione professionale. Ciò dipende anche in parte dalla tendenza, avviata con la legge n. 127 del 1997 e cristallizzata dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001, a spostare la competenza in materia di formazione professionale alle regioni.

Si è preferito, invece, affidare in parte ai privati, al lavoro temporaneo e a quello atipico, in generale, il compito di garantire la formazione professionale che manca ai giovani. Sembra condivisibile l'osservazione di Giubileo (2011, p. 776) secondo cui le riforme attuate di recente erano le più semplici da fare, poiché richiedevano poche risorse e perché sono consistite semplicemente nell'eliminazione di alcuni vincoli normativi. In effetti, le recenti riforme, forse perché attuate in una fase di perenne ristrettezza dei conti pubblici, anziché rinforzare le risorse umane e finanziarie dei CPI, hanno agito nella direzione di delegare le funzioni dei servizi per l'impiego al mercato. D'altra parte, questo processo non è avvenuto in modo tale da riconoscere ai privati un ruolo ben preciso all'interno di un potenziato sistema di SPI, alla maniera del regime liberale, ma semplicemente liberalizzando l'attività di collocamento e il lavoro temporaneo, da un lato, e decentrando la formazione professionale agli ambiti territoriali, dall'altro.

Si è dapprima abolito il monopolio statale del collocamento. Si è, poi, liberalizzato il collocamento con contratti di lavoro temporanei, a favore delle sole agenzie per il lavoro interinale, e, in seguito, il collocamento attraverso ogni altro tipo di contratto di lavoro, a favore delle agenzie di somministrazione. Il lavoro temporaneo è stato proposto anche come un'alternativa di mercato alla formazione professionale che, nel sistema scandinavo e in quello europeo-continentale, sono prerogativa dei SPI. La legge Maroni ha anche aperto la strada ai privati nel campo dei SPI, consentendo forme di complementarietà fra pubblico e privato prima impensabili. La riforma Fornero ha tentato di rendere il lavoro permanente più costoso del lavoro atipico sia riducendo alcuni privilegi del primo, in termini di vincoli al potere di licenziamento da parte delle imprese, che imponendo una sicurezza sociale anche per i lavoratori temporanei. Ciò dovrebbe porre un argine all'abuso dei contratti di lavoro atipici, rendendo al contempo meno rigidi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e alla lunga accrescere il turnover nel mercato del lavoro.

A nostro parere, questa strategia è coerente con la tradizione dei sistemi di



stato sociale liberale solo in linea di principio. Ciò contribuisce a rendere le riforme largamente insoddisfacenti, soprattutto in vista dei problemi occupazionali dei giovani italiani, dovuti alla loro carente formazione professionale e scarsa esperienza lavorativa. Quale che sia il regime di transizioni scuola-lavoro che più si avvicina al modello sociale europeo, sembra evidente che il modello europeo-continentale e quello scandinavo offrano da sempre una difesa contro la disoccupazione, in specie quella giovanile, e contro le crisi economiche che il sistema liberale non offre. Peraltro, come si è già detto, il sistema liberale è caratterizzato comunque dalla presenza di CPI diffusi sul territorio e dotati di risorse umane notevoli, almeno in termini di numerosità, come è evidente dalla lettura della Tabella 3.1.

Una domanda che ci si può porre è se, così come sono, i SPI italiani siano ad un livello paragonabile a quello degli altri paesi considerati. La risposta sembra abbastanza scontata. È evidente una certa povertà istituzionale del modello italiano, al quale – a causa forse di una serie di ostacoli diversi frapposti nel corso del tempo ad una piena modernizzazione e ad una azione efficace dei CPI – non si è riusciti a dare una struttura paragonabile non solo a quella dei paesi del regimi europeo-continentale e scandinavo, in coerenza con i principi della flessicurezza, ma neanche a quella liberale, vuoi per le risorse umane e finanziarie impiegate, che sono di molto inferiori, vuoi per la quantità e qualità dei servizi erogati, vuoi per i metodi tradizionali di direzione e gestione.

È in rapporto a questi rigidi vincoli di azione che va letta la percentuale bassissima di posti di lavoro intermediati dai SPI nel paese. In effetti, una valutazione di efficienza che si fondi sulla misurazione non solo della performance, ma anche delle risorse impiegate, potrebbe evidenziare una posizione quasi di efficienza del sistema italiano di SPI. In altri termini, date le risorse a disposizione, sarebbe difficile fare di più di quanto non si faccia attualmente (Oliveri, 2012b).

Resta aperta la questione su cosa si debba fare per migliorare i SPI in Italia. Le riforme più difficili, quelle che richiederebbero di modificare l'impalcatura istituzionale dei SPI, aumentare le risorse sia umane che finanziarie disponibili e sviluppare adeguati programmi di formazione professionale sono di là da venire. Eppure, si può ritenere che il lato migliore dei modelli europeo-continentale e scandinavo, vale a dire la creazione di una rete di proficua collaborazione fra organizzazioni di imprese e di lavoratori, scuole, università ed enti di formazione, oltre che delle istituzioni locali e dei SPI avrebbe un valore enorme. Tale rete di istituzioni potrebbe fornire a chi è in cerca di lavoro una alternativa alla rete di amici e parenti alla quale i più si rivolgono. Inol-



tre, si contribuirebbe concretamente a garantire una stabilità occupazionale, se non del posto di lavoro, come richiesto dai dettami della flessicurezza.

Guardato in quest'ottica, il TU sull'apprendistato costituisce un'importante novità. Discostandosi dalla linea seguita dal legislatore nei decenni precedenti ha ripreso il metodo concertativo, con al centro un ruolo di coordinamento e di intermediazione dei CPI. Fornire un contesto istituzionale e regolare i rapporti fra CPI, parti sociali, istituzioni e imprese è necessario se si vuole davvero stimolare un ruolo attivo e partecipato dei SPI per farli uscire dall'attuale situazione di isolamento e di marginalità nel mercato del lavoro. Sarebbe forse troppo pensare di costituzionalizzare una gestione tripartita, ma almeno definire i suoi campi di intervento, in particolare nel design delle politiche attive per l'impiego potrebbe essere un importante passo in avanti. Ma ciò richiederebbe innanzi tutto di costruire nuove regole di gestione dei CPI, al fine di sburocratizzarli, e nuove risorse umane e finanziarie per consentire loro di svolgere un ruolo di intermediazione attiva.





CAPITOLO 5

137

QUESTIONI APERTE E IMPLICAZIONI DI POLITICA ECONOMICA



La “Grande Depressione”, per usare l’espressione suggerita dal Premio Nobel Paul Krugman, a sottolineare che sta durando più a lungo della crisi di Wall Street del 1929, ha effetti occupazionali devastanti. Le fasi di forte turbolenza sono caratterizzate dalla presenza di molti settori in declino e produzioni che tendono a scomparire, da un lato, e settori nuovi in espansione di piccole dimensioni e poco visibili ai più dall’altro. Ciò fa sì che alla disoccupazione dovuta ad una bassa domanda aggregata, si aggiungano quella strutturale e quella da *mismatch* fra la composizione della domanda e dell’offerta di lavoro per livello di qualifica, e quella frizionale. Le informazioni disponibili per i disoccupati sui settori in espansione e sulle qualifiche professionali più richieste in tali settori sono insufficienti, e ciò rallenta la ricerca di nuovi posti di lavoro, frenando così anche l’espansione delle imprese nei settori innovativi. La presenza di adeguati servizi per l’impiego, tali cioè da veicolare queste informazioni vitali per il funzionamento dell’economia e indirizzarle verso chi ne ha più bisogno può essere allora decisiva.

È sempre più evidente a tutti, infatti, che i paesi UE nei quali la crisi attuale è sentita di meno in termini occupazionali – Germania, Regno Unito e paesi scandinavi – (Dietrich, 2012b) sono quelli i cui mercati del lavoro sono meglio organizzati e nei quali anche i SPI sono dotati di adeguati strumenti di intervento, di risorse sia finanziarie che umane sufficienti e sono organizzati in modo efficiente. Detto altrimenti, i paesi che soffrono di meno gli effetti occupazionali della crisi economica non sono solo quelli che hanno una minore instabilità finanziaria, ma anche quelli che, a parità di riduzione del PIL, hanno dimostrato di avere strumenti:

- a) per favorire un incontro più veloce fra domanda e offerta di lavoro, in modo da ridurre al minimo la componente frizionale della disoccupazione;
- b) per riqualificare più velocemente la mano d’opera in uscita dai settori in declino ed attrezzarla a rientrare nell’occupazione nei settori in espansione.

L’analisi proposta in questo volume suggerisce che i paesi virtuosi appar-



tengono a diverse parti del continente europeo e anche della mappa dei regimi di *welfare state*. Come è noto, nonostante le spinte alla convergenza istituzionale ed economica stimolata dalla adozione dell'*acquis communautaire*, nell'Unione Europea, non esiste ancora un modello unico di *welfare state*, né tanto meno un modo unico di organizzare le transizioni dei giovani dalla scuola al lavoro. Esistono, invece, diversi regimi di welfare e anche di transizione scuola-lavoro:

- a) quello liberale dei paesi anglosassoni, nel quale lo Stato svolge solo un ruolo residuale;
- b) quello europeo-continentale (bismarckiano), nel quale il diritto alla assistenza e alla sicurezza sociale è assegnato ai cittadini in base allo *status* occupazionale e allo Stato viene assegnato il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza;
- c) quello scandinavo, nel quale il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale è universale e lo Stato fornisce compensazioni di prima istanza;
- d) quello europeo-mediterraneo, nel quale lo stato sociale è una promessa semi-istituzionalizzata;
- e) infine, quello eterogeneo dei paesi ex socialisti, ciascuno ancora alla ricerca di un'identità.

L'analisi mostra che i paesi nei quali la crisi è meno sentita, soprattutto quando si guarda alla condizione occupazionale dei giovani, sono sia quelli liberali che quelli appartenenti al modello europeo-continentale e scandinavo. Il motivo è che, pur nell'ambito di sistemi di transizione assai diversi gli uni dagli altri, tali regimi sono i più efficienti nell'organizzare le transizioni dalla scuola al lavoro e nel fornire servizi per l'impiego in grado di contrastare le diverse cause della disoccupazione. Fra i paesi ora considerati, però, sono ancora più efficaci, nel corso della "Grande Depressione", i paesi del modello europeo-continentale e di quello scandinavo, in quanto quelli appartenenti al regime liberale, tipico della tradizione anglosassone, hanno almeno all'inizio subito di più la crisi in termini occupazionali, a causa della maggiore flessibilità del lavoro che ha permesso alle imprese di ridurre il numero degli occupati più rapidamente che altrove.

Nel regime liberale, rappresentato, in questo volume, dal Regno Unito, i SPI sono coordinati a livello centrale dallo Stato, sono dotati di risorse umane ingenti (circa 67 mila operatori), ma di scarse risorse finanziarie, poiché i SPI si concentrano sull'erogazione di sussidi e sul coordinamento delle azioni di collocamento, che comunque sono esercitate in prevalenza da agenzie private dietro pagamento di un corrispettivo. A fronte di una spesa (0,6% del PIL)

molto più bassa di quella tipica del regime europeo-continentale (1,3% del PIL), il regime liberale riesce ad intermediare una quota di nuovi posti di lavoro (7,7%), inferiore a quella dei paesi europeo-continentali (12%), ma pari al doppio circa di quella dei paesi europeo-mediterranei (3,7%). I CPI si occupano in prevalenza dei servizi di collocamento dei soggetti più deboli e svantaggiati, trascurati dalle agenzie private di collocamento, che per ridurre i costi, operano il *creaming*, oltre che il *parking* o addirittura una certa discriminazione nei confronti dei clienti peggiori. Inoltre, si crede poco nella formazione professionale e nelle politiche attive dell'impiego, preferendo assegnare alle scuole ed università il compito di fare formazione di base di alta qualità e ai privati la formazione professionale. In genere, si ritiene che la strategia migliore per aiutare i disoccupati sia di trovar loro subito un lavoro, piuttosto che rallentarne il percorso con la partecipazione a politiche attive per l'impiego.

Nel regime europeo-continentale, rappresentato, in questo volume, dalla Germania, invece, i SPI sono al centro di un meccanismo complesso di interrelazione fra diversi partner sociali, imprese, disoccupati ed istituzioni. Ai CPI viene dato il compito di coordinare il processo di formazione delle qualifiche professionali richieste dalle imprese. I privati hanno un ruolo importante per lo più nella fornitura della formazione professionale nell'ambito del sistema dell'apprendistato e in altri programmi proattivi, oltre che, più di recente, nell'erogazione di servizi di collocamento. Le recenti riforme Hartz hanno introdotto quasi-mercati nel meccanismo di scelta dei servizi formativi e di collocamento consentendo, con il meccanismo dei *voucher*, la possibilità ai clienti dei SPI di scegliere gli operatori preferiti. In genere, i SPI tedeschi godono di ampie risorse sia umane (circa 74 mila dipendenti) che finanziarie (1,3% del PIL) e riescono perciò ad intermediare la quota maggiore di posti di lavoro (13%) fra tutti i regimi di stato sociale.

Nel regime scandinavo, rappresentato in questo volume dalla Svezia, l'assistenza sociale è universale, ma occorre anche, secondo le dottrine più recenti ottenerla attivandosi nella ricerca di un lavoro. I SPI sono gestiti con risorse umane (circa 10mila dipendenti) e finanziarie (0,8% del PIL) ridotte, grazie al fatto che i sussidi sono pagati in prevalenza con un'assicurazione dagli stessi lavoratori, mentre i corsi di formazione professionale sono rivolti a tutti, ma offerti anche dai privati. I CPI hanno un ruolo di amministrazione dei sussidi di disoccupazione e anche dei sussidi contro la povertà (*means-tested*) e finanziati dallo Stato. Ogni lavoratore disoccupato deve ricevere nel corso di sei mesi dall'inizio del suo episodio di disoccupazione un sussidio di disoccupazione, ma anche un'offerta lavorativa o formativa che deve accet-





tare. Se entro i 12 mesi dall'inizio dell'episodio di disoccupazione non trova lavoro, gli viene sospeso quel sussidio e sostituito con un altro in funzione a patto però che svolga un lavoro di pubblica utilità perché "il lavoro deve pagare" (*work must pay*). La durata breve degli episodi di disoccupazione e le politiche di attivazione contribuiscono a ridurre il costo complessivo dei SPI.

Nel regime europeo-mediterraneo, rappresentato nel volume dalla Spagna, i SPI sono di dimensioni ridotte sia relativamente alle risorse umane impiegate che a quelle finanziarie. L'organismo nazionale svolge un ruolo di coordinamento, mentre sia le attività di collocamento che le politiche di formazione professionale, disponibili, in vero, in misura piuttosto ridotta rispetto ad altri regimi di stato sociale, sono svolte dalle Comunità Autonome. Dagli anni Ottanta, i CPI gestiscono anche l'assistenza sociale, a differenza dell'Italia, dove essa è affidata all'INPS. L'attività di orientamento al lavoro è piuttosto ridotta, mentre l'attività di collocamento è svolta in misura automatica con l'ausilio di internet. Le riforme più recenti, sia quella del governo di José Zapatero che quella del governo di Mariano Rajoy, tendono, alla maniera del sistema anglosassone, a liberalizzare l'attività di collocamento e di formazione professionale, consentendo la collaborazione dei privati. Il collocamento dei privati avviene per lavori temporanei in genere di bassa qualifica professionale. Le politiche attive per l'impiego hanno subito una brusca battuta d'arresto con l'avvento al governo di Mariano Rajoy nel 2011, il leader del Partito Popolare.

In Italia, vi sono tendenze simili a quelle della Spagna e degli altri paesi dell'Europa mediterranea. I SPI godono di scarse risorse umane (circa 10mila dipendenti) e finanziarie (0,7% del PIL). Le attività di orientamento e di formazione professionale, la parte più "attiva" delle politiche per l'impiego, sono ridotte al minimo, anche a causa delle scarse risorse a fronte di una disoccupazione diffusa e di lunga durata. Inoltre, esistono divari quantitativi e qualitativi notevoli fra le regioni, cui è stata affidata la competenza in materia dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L'attività di collocamento al lavoro viene affidata sempre più spesso agli operatori privati, dapprima, con la legge Treu, con esclusivo riferimento ai contratti di lavoro temporaneo, e, più di recente, con la legge Maroni, anche nel caso dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, gestiti dalle società di somministrazione. L'assistenza sociale, anche quella su base assicurativa, anziché essere gestita dai CPI, con l'ausilio delle parti sociali, come nel regime europeo-continentale e in quello scandinavo, è gestita dall'INPS. La riforma Fornero ha ulteriormente ridotto la durata e l'entità dei sussidi di disoccupazione. Tutto ciò spiega chiaramente la percentuale bassissima di posti di lavoro intermediati dai CPI

e la quota altissima di quelli intermediati attraverso il ricorso da parte dei disoccupati al loro network personale.

L'analisi comparata suggerisce che, pur senza incorrere nella tentazione di importare *sic et simpliciter* alcuni tratti di un dato regime di welfare tuttavia, è possibile migliorare i SPI in Italia guardando alle esperienze positive degli altri paesi europei. Negli ultimi anni, i governi che sono intervenuti in materia hanno teso ad estendere lo spazio destinato ai privati, come e, forse, più che nei regimi liberali. Di questi ultimi, però, non è stato recepito ogni aspetto, come la ramificazione dei servizi di orientamento e di collocamento pubblici, le risorse umane disponibili, la dinamicità dei programmi di intervento, ma soprattutto quello che viene chiamato il *New Public Management*. Si è preferito piuttosto rincorrere l'illusione che i privati potessero sopperire alla mancanza di risorse umane e finanziarie del pubblico, che anzi è stato sempre più indebolito, anche a causa dei vincoli sempre più stringenti alla finanza pubblica e in specie a quella locale, cui i SPI sono stati delegati in misura via via maggiore almeno dalla fine degli anni Novanta.

E, tuttavia, va considerato che esistono giustificazioni teoriche molto forti a favore dell'assegnazione di risorse più ingenti ai SPI. Questi ultimi, infatti, possono contribuire a finanziare se stessi, in aggregato, per due motivi fondamentali. Il primo, già accennato, consiste nella loro capacità di ridurre le componenti frizionale, strutturale e da *mismatch* della disoccupazione, componenti che sono insite nel mutamento strutturale e nella conseguente riallocazione di risorse dai settori in declino a quelli emergenti. Si tratta di meccanismi di mercato che non dipendono tanto dalle variabili a livello aggregato. Il secondo motivo è che i SPI sono potenzialmente capaci di risolvere un problema di duplice asimmetria informativa *ex ante* esistente nel mercato del lavoro fra datori di lavoro e lavoratori. Ridurre questa asimmetria significa accrescere la rapidità e qualità del *match* fra domanda e offerta di lavoro, generando un valore che può senz'altro ripagare il costo necessario per ottenere l'intermediazione. Ciò è tanto più evidente in un paese come l'Italia, nel quale l'alternativa all'intermediazione tramite i SPI è spesso il network di amici e parenti dei disoccupati. Ormai esiste un'ampia letteratura che dimostra come quest'ultimo sia altamente inefficiente e generi distorsioni nei processi di assunzione il cui costo si manifesta per molti anni.

Nel resto di queste osservazioni conclusive, si tenterà di rispondere alle due domande fondamentali che sottendono tutte le analisi di tipo comparato e, in specie, quella che ha ad oggetto il confronto fra diversi regimi di stato sociale. La prima domanda è quale sia il regime di SPI migliore, fra quelli considerati. La seconda domanda è se è in corso un processo di convergenza fra i





diversi regimi di SPI ovvero se prevalgono ancora le forze centrifughe. Implicita in queste domande è una terza che è stata già affrontata, vale a dire se l'Italia deve rimanere così come è oppure cambiare pelle. Nel secondo caso, è ovvia la domanda se c'è un regime di SPI anziché un altro che vale la pena seguire.

1. Quale è il sistema di SPI migliore?

Gli studi sui CPI sono relativamente pochi, soprattutto quelli di valutazione e in prospettiva comparata. Alcuni studi recenti discutono con una certa sistematicità le caratteristiche dei CPI in diversi paesi. Weishaupt (2011) si sofferma sulle caratteristiche istituzionali di paesi quali Austria, Danimarca, Germania e Regno Unito. Tuttavia, gli studi che effettuano una valutazione comparata di efficacia sono pochissimi. CiccioMessere e Sorcioni (2007), Giubileo (2011) e Oliveri (2012b) confrontano la performance di diversi sistemi di SPI, misurata in termini di medie non condizionate. Essi non svolgono una valutazione con tecniche econometriche tali da consentire di tener conto delle differenze dei soggetti trattati dai CPI nei diversi paesi e nei diversi regimi di transizione. Né tanto meno se ne tiene conto quando si confronta e si valuta l'efficacia di CPI pubblici e privati. Sarebbe opportuno effettuare confronti a parità di caratteristiche individuali dei clienti trattati. Infatti, i fenomeni di *creaming*, *parking* e *discrimination* comportano la tendenza del privato a scaricare i clienti più difficili sul settore pubblico, ciò che ne riduce la performance. Solo tenendo conto delle diverse caratteristiche individuali dei clienti trattati si può svolgere una valutazione comparata adeguata.

Ciò fa sì che manchino basi scientifiche accurate per poter confrontare in modo sistematico diversi regimi di intermediazione nel mercato del lavoro. Nei confronti internazionali, esiste, del resto, un rischio altissimo che in realtà la performance dei SPI dipenda in misura importante da quella dei relativi regimi di transizione dalla scuola al lavoro.

Correttamente, CiccioMessere e Sorcioni (2007, p. 18) notano che non esiste una correlazione a livello *cross-country* statisticamente significativa o, quanto meno, evidente fra il tasso di disoccupazione e la presenza del pubblico ovvero del privato, né con la spesa rispetto al PIL in politiche passive o attive. La variabile di spesa che è meglio correlata, secondo una relazione inversa, con il tasso di disoccupazione è proprio la spesa in rapporto al PIL per i SPI, indipendentemente dal tipo di coinvolgimento dei privati e da altre variabili che all'apparenza sembrano importanti. Analogamente, evidente è la

relazione inversa fra il numero di disoccupati per addetto dei SPI e il tasso di disoccupazione. Insomma, ancorché fondata su un'analisi di tipo descrittivo, un semplice confronto non condizionato di medie, ciò che appare evidente è che i SPI più efficienti causano una minore disoccupazione, indipendentemente da altri fattori.

L'indicazione di *policy* che ne risulta è importante: una crescita dell'efficienza, ma ciò significa anche una maggiore spesa per i SPI, non può che avere un impatto importante sul tasso di disoccupazione, come la teoria della disoccupazione frizionale e strutturale suggerisce. Detto altrimenti, laddove l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, sia in termini quantitativi che qualitativi, è bassa e insoddisfacente, maggiore è il tasso di disoccupazione. Ciò sembra andare nella direzione opposta a quanto teorizzato da chi legge il modello liberale con ottica ed approccio ideologico. Non è la mancanza di intermediazione pubblica, ma un'intermediazione pubblica efficiente, con il massimo di delega al privato laddove possibile che si ottengono i migliori risultati. E d'altra parte il regime liberale è particolarmente esposto alla veemenza delle crisi economiche e perciò, anche se più costosa, l'alternativa bismarckiana è senz'altro valida.

Ciononostante, è ancora molto diffusa, ad esempio, la credenza che i servizi privati per l'impiego siano molto più efficaci dei SPI, semplicemente perché i paesi appartenenti al regime liberale tendono ad avere tassi di disoccupazione, anche quelli giovanili, inferiori alla media. Tuttavia, è evidente che il successo di un regime non dipende solo da come sono organizzati i suoi SPI. Viceversa, dimostrare che i CPI non funzionano in un certo sistema può portarci a concludere che in parte ciò è dovuto al loro ritardo e alla loro presunta o reale disorganizzazione, quando in realtà la causa va ricercata nella scarsa efficacia dell'intero regime di transizioni dalla scuola al lavoro.

2. Convergenza o divergenza?

Una domanda che sorge spontanea, a conclusione di un'analisi comparata come questa, è se prevalga una tendenza alla convergenza verso uno dei tanti modelli europei, considerato come superiore rispetto agli altri, ovvero vi sia una permanenza delle divaricazioni sempre esistite fra diversi regimi di welfare. È chiaro che l'Unione Europea, la quale attribuisce una grande importanza ai SPI, invita spesso i paesi membri ad adottare modi comuni di operare. Pur senza imporre un modello unico, tuttavia, con i suoi interventi l'UE ha spesso suggerito alcune caratteristiche come positive ed altre come negati-





ve, consentendo così di mettere da parte le differenze più marcate.

La sensazione è che le tante riforme attuate nel corso degli ultimi venti anni in molti paesi appartenenti all'UE abbiano contribuito, in parte, a ridurre le differenze e ad imporre alcuni importanti tratti in comune, quali, ad esempio:

- una gestione degli operatori pubblici più efficiente, informata alle regole di direzione e gestione tipiche del cosiddetto NPM. Ciò significa:
 - gestione per obiettivi verificabili;
 - utilizzo di strumenti informatici di intervento nell'interazione interna e con la clientela;
 - monitoraggio e valutazione dei risultati;
 - contendibilità della direzione, con possibilità di rimozione in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi;
- una tendenza a ridurre la generosità delle politiche passive di sostegno al reddito di chi è senza lavoro;
- una tendenza a rendere i sussidi di disoccupazione e le altre forme di assistenza al reddito, come quelle *means-tested* e finanziate perciò sulla fiscalità generale, più fondati su un rapporto "contrattuale" fra disoccupato e Stato, laddove lo Stato fornisce i sussidi ai disoccupati, ma in cambio questi ultimi fanno qualcosa per dimostrare il loro impegno nella ricerca di un lavoro ovvero svolgono un lavoro di pubblica utilità;
- il decentramento della gestione dei CPI a livello locale, nella convinzione che l'intermediazione nel mercato del lavoro vada fatta innanzitutto localmente;
- l'apertura alle agenzie private nelle attività di collocamento, dapprima nei rapporti di lavoro temporanei e poi anche in quelli a tempo indeterminato;
- l'utilizzo del sistema dei *voucher* come strumento per introdurre la contendibilità nell'offerta dei servizi da parte dei privati;
- una crescente preferenza per le politiche attive rispetto a quelle passive.

Nonostante i tanti punti di convergenza, i tratti caratteristici dei singoli sistemi di stato sociale restano ancora evidenti. Ogni paese è geloso delle proprie tradizioni nella gestione dei SPI, tradizioni che restano ovunque forti, a riflettere la presenza di differenze culturali ineliminabili. Il modo come viene concepito il rapporto fra lavoratore e datore di lavoro resta diverso in ogni regime di stato sociale. Un regime è in effetti un insieme di modi di pensare al mercato del lavoro e in genere alle relazioni economiche che sono difficilmente modificabili. Inoltre, spesso, alcune caratteristiche di un regime sono consolidate nella Costituzione, ciò che le rende ancora più difficili da mutare.

Alcuni esempi chiariranno questo punto. Il ruolo dei partner sociali nella

gestione dei sussidi di disoccupazione e in genere dei SPI trova addirittura un fondamento costituzionale in Germania. Ciò trova un ampio consenso nel sistema tedesco, con la sola eccezione dei sostenitori del piccolo Partito Liberaldemocratico. Da ciò discende la concertazione nella gestione dei programmi di apprendistato e di formazione professionale.

Altre caratteristiche trovano il loro fondamento in tradizioni culturali e modi di pensare così radicati che sarebbe difficile, se non impossibile, esportare. Si consideri il modo di concepire il mercato e lo Stato nel sistema liberale. In quel sistema, esiste un consenso diffuso a favore dell'idea che il mercato sia sempre più efficiente dello Stato, se non nei casi in cui il primo fallisca. Ne segue che le agenzie private sono ritenute quasi per definizione più efficienti di quelle pubbliche. Anche in questo caso, il consenso politico e dell'opinione pubblica verso queste credenze è fortissimo, quasi universale, se si esclude il caso dei sindacati dei lavoratori inglesi.

Analogamente, in molti paesi – in specie quelli appartenenti al regime liberale, ma anche quelli appartenenti al regime europeo-mediterraneo – le politiche attive per l'impiego sono ancora guardate con sospetto e ad esse sono preferite le attività di *guidance* e di collocamento diretto al lavoro. La formazione professionale viene vista ancora come qualcosa da far svolgere all'operatore privato sul mercato.

Tutto ciò rende chiaro che i modelli paese sono difficilmente esportabili ed invece ciò che si può esportare è qualche tratto di ciascun sistema, senza avere la certezza che funzioni altrettanto bene al di fuori dei confini nei quali si è sviluppato.

3. Quale strada seguire

Nel caso dell'Italia, i SPI presentano una povertà istituzionale, oltre che di risorse umane e finanziarie disponibili, che è davvero poco invidiabile e che pone l'Italia nel novero dei paesi europeo-mediterranei. Con questi ultimi condivide l'evoluzione culturale e legislativa, dal monopolio del collocamento, ai processi di liberalizzazione, all'apertura sempre più ampia (ancorché forse ancor insufficiente) nei confronti degli operatori privati. Questa la tendenza prevalente delle riforme che si sono susseguite negli ultimi 20 anni, dalla legge (1991) che ha decretato la fine del monopolio pubblico del collocamento, alla legge Treu (1997) che apre alle agenzie private il collocamento del lavoro temporaneo, alla riforma del Titolo V della Costituzione (2001) che decentra le funzioni a livello regionale, alla legge Maroni (2003) che apre al



collocamento dei privati per tutti i rapporti di lavoro, alla legge Fornero (2012) che riscrive l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e la normativa sui sussidi di disoccupazione.

Tutte queste leggi si propongono di liberalizzare i servizi per l'impiego e consentire l'entrata dei privati in questo mercato. L'unica eccezione è costituita dal TU dell'apprendistato che assegna ai SPI un ruolo importante di coordinamento dei partner sociali nella definizione dei contratti di apprendistato.

In tutto questo periodo, le risorse assegnate ai SPI restano pressoché le stesse. Anzi, in un certo senso si riducono poiché il passaggio della competenza sui SPI prima alle regioni nel 1997 e poi alle province nel 2000, in una fase in cui il governo centrale delega sempre più funzioni, ma taglia sempre più fondi, si traduce in una ristrettezza notevole di risorse.

Tutto ciò porta a ritenere che per far sì che i SPI facciano un salto in avanti, aumentando la quota di posti di lavoro che riescono ad intermediare, occorre che si dedichino più funzioni, e perciò più risorse umane e finanziarie, ai CPI.

Vale la pena chiudere con una nota di ottimismo proponendo come un miglioramento sostanziale il modello prefigurato dal TU sull'apprendistato che, a differenza degli interventi legislativi realizzati nei due decenni precedenti, riesce ad immaginare un ruolo non marginale dei SPI, anche se il nuovo ruolo è definito ancora solo in un campo piuttosto limitato. Sarebbe opportuno estendere il metodo della concertazione tripartita previsto dallo stesso testo normativo e aumentare al più presto anche le risorse disponibili per realizzare la concertazione e gli altri compiti assegnati in modo adeguato. Solo a queste condizioni, si può pensare di scalfire il "quasi monopolio" sulle attività di ricerca di un lavoro dei network di parenti e amici.





RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFIA

Riferimenti bibliografici



- Akerlov G.A. (1970), “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 84(3): 488-500.
- AlmaLaurea (2008, a cura di), *IX Profilo dei laureati italiani. La riforma allo specchio*, il Mulino, Bologna.
- Amuedo-Dorantes C., Malo M.A. e Munoz-Bullòn F. (2008), “The Role of Temporary Help Agency Employment on Temp-to-Perm Transitions”, *Journal of Labor Research*, 29(2): 138-161.
- Arntz M. e Wilke R.J. (2009), “Unemployment Duration in Germany: Individual and Regional Determinants of Local Job Finding, Migration and Subsidized Employment”, *Regional Studies*, 43(1): 43-61.
- Becker G.S. (1998), *L'approccio economico al comportamento umano*, il Mulino, Bologna.
- Bellmann L. e Gerner H.D. (2012), “Company-level pacts for employment in the global crisis 2008/2009: first evidence from representative German establishment-level panel data”, *The International Journal of Human Resource Management*, 23(16)3375-3396.
- Bentolila S. e Dolado J. (1994), “Labour flexibility and Wages: Lessons from Spain”, *Economic Policy*, 9(18): 53-99.
- Böckerman P. e Usitalo R. (2006), “Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland”, *British Journal of Industrial Relations*, 44(2): 283-303.
- Booth A.L., Francesconi M. e Frank J. (2002), “Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?” *Economic Journal*, 112(480): F189-F213.
- Bratti M., Checchi D. e de Blasio G. (2008), “Does the Expansion of Higher Education Increase the Equality of Educational Opportunities? Evidence from Italy”, *Labour*, 22 (special issue): 53-88.
- Burlacu I. (2007), “Welfare State Regimes in Transition Countries: Romania and Moldova Compared”, *CEU Political Science Journal*, 2(3): 302-318.
- Caliendo M., Hujer R. e Thomsen S.L. (2003): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconometric Evaluation, IZA DP No. 1512.



- Caroleo F.E. e Pastore F. (2003) “Youth Participation in the Labour Market in Germany, Spain and Sweden”, in Hammer T. (op.cit.), Capitolo 7, p. 115-141.
- Caroleo F.E. e Pastore F. (2005) “La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma della formazione come alternativa alla flessibilità”, *Economia e Lavoro*, 39(2): 49-66.
- Caroleo F.E. e Pastore F. (2012), “Talking about the Pigou Paradox. Socio-Educational Background and Educational Outcomes of AlmaLaurea”, in *International Journal of Manpower*, 33(1), p. 27-50.
- Checchi D. (2003), “The Italian Educational System: Family Background and Social Stratification”, in ISAE (ed.), *Monitoring Italy*.
- CiccioMessere R. e Sorcioni M. (2007), *La collaborazione fra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, Roma.
- Clark K.B. e Summers L.H. (1982), “The Dynamics of Youth Unemployment”, in Freeman, R. e Wise D. (op. cit.).
- Datcher Loury L., (2006), “Some Contacts Are More Equal than Others: Informal Networks, Job Tenure, and Wages”, *Journal of Labor Economics*, 24 (2): 299-318.
- Dietrich H. (2003), “Scheme Participation and Employment Outcomes of Young Unemployed People – Empirical Findings for Nine European Countries”, in Hammer T. (op. cit.).
- Dietrich H. (2007), “Leaving school but not prepared for work? School to work transitions and labour market policy for young people in Germany”, IAB, mimeo.
- Dietrich H. (2012a), “Integrating Young People into the Labor Market: Apprenticeship Training and pre-Training Courses”, Mutual learning program, GHK and CERGE-EI.
- Dietrich H. (2012b), “Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings”, *Friedrich Ebert Stiftung*, Berlin.
- Dockery A.M. e Stromback T. (2001), “Devolving Public Employment Services: Preliminary Assessment of the Australian Experiment”, *International Labour Review*, 140(4): 429-451.
- Esping-Andersen G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, trad. it. P. Palminiello, il Mulino, Bologna.
- European Commission (2009), “The role of the Public Employment Services related to Flexicurity”, *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).
- Freeman R. e Wise D. (eds.), *The Youth Labour Market Problem: Its Nature,*

Causes and Consequences, University of Chicago Press, Chicago.

- García-Pérez J.I. e Munoz-Bullón F. (2003), “*The Nineties in Spain: Too Much Flexibility in the Youth Labour Market?*”, Universidad Carlos III de Madrid, n. 2.
- Gartell M. (2012), “The College-to-Work Transition during the 1990s: Evidence from Sweden”, *Applied Economics*, 44(11): 1449-1469.
- Gelmini P.R. e Tiraboschi M. (2006, a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano (collana Adapt – Fondazione Marco Biagi).
- Giubileo F. (2011), “Due o più modelli di politiche del lavoro, in Europa? I servizi del lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito”, *Sistemi di sicurezza sociale*.
- Giubileo F. (2012), *La via inglese al collocamento*, www.lavoce.info, 9 marzo.
- Grubb D. (2004), “Principles for the Performance Management of Public Employment Services”, *Public Finance and Management*, 4(3): 352-398.
- Hammer T. (2003), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, Policy Press, UK: Bristol.
- Harslof I. (2003), “Processes of Marginalisation at Work – Integration of Young People in the Labour Market through Temporary Employment”, in T. Hammer (op.cit.), Ch. 4, p. 45-66.
- Ioannides Y.M. and Datcher Loury L., (2004), “Job Information Networks, Neighborhood Effects, and Inequality”, *Journal of Economic Literature*, 42(4): 1056-1093.
- ISFOL (2008), *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali del lavoro*, ISFOL, Roma.
- Italia Lavoro (2011), *Business services promoted by PES in Europe (Italy, Austria, Denmark, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom, Spain, Sweden*, Benchmarking Report, Rome.
- Jacobi L. e Kluve J. (2007), “Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, *Journal of Labour Market Research*, 40(1): 45-64.
- Larsen C.A. e Vesan P. (2012), “Why Public Employment Services Always Fail. Double-Sided Asymmetric Information and the Placement of Low-Skill Workers in Six European Countries”, *Public Administration*, 90(2): 466-479.
- Lechner M. (2000): “An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programmes in East Germany”, *Journal of Human Resources* 35: 347-375.





- Mandrone E. (2011), “La ricerca del lavoro in Italia: l’intermediazione pubblica, privata e informale”, *Politica Economica*, 27(1): 83-124.
- Meliciani V. e Radicchia D. (2011), “The Informal Recruitment Channel and the Quality of the Job-Worker Matches: An Analysis on Italian Survey data”, *Industrial and Corporate Change*, 20(2): 511-554.
- Mosca M. e Pastore F. (2009), “Wage Effect of Recruitment Methods: The Case of the Italian Social Service Sector”, in Destefanis S. e Musella M. (a cura di), *Paid and Unpaid Labour in Social Utility Services*, Heidelberg: Physica Verlag.
- Mosley H. e Speckesser S. (1997), *Market Share and Market Segment of Public Employment Services*, WZB discussion paper, n° 208.
- Nunn A., Bickerstaffe T., Mitchell B. (2009), “International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services”, Department of Work and Pensions, Norwich.
- Ochel W. (2008), *The Political Economy of Two-Tier Reforms of Employment Protection in Europe*, Cesifo Working paper, n. 2461, November.
- OCSE (vari anni), *Education at a Glance*, OCSE, Paris.
- O’Higgins N. (2001), *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, ILO, Ginevra.
- Oliveri L. (2009), *Ruolo dei servizi pubblici per l’impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i centri per l’impiego?*, working paper Adapt, n. 93, 21 settembre.
- Oliveri L. (2012a), *Meglio potenziare i servizi pubblici per l’impiego*, www.lavoce.info, 15 marzo.
- Oliveri L. (2012b), *Privatizzare il collocamento? Più i rischi dei vantaggi ...*, LeggoOggi.it, 13 marzo.
- Pastore F. (2009), *School-to-work Transitions in Italy. A steeplechase with no Winner?*, XXIV AIEL Conference, University of Sassari, Sassari.
- Pastore F. (2011), *Fuori dal tunnel: le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Giappichelli, Torino.
- Pistaferri L. (1999), “Informal Networks in the Italian Labor Market”, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 58(3-4): 355-375.
- Quintini G., Martin J.P. e Martin S. (2007), *The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries*; IZA discussion paper, n. 2582, January.
- Ryan P. (2001), “The school-to-work transition. A Cross-National Perspective”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n.1, March.
- Serrani L. (2012), *Spagna: Al via la riforma del mercato del lavoro*, www.bollettinoadapt.it.

- Simonazzi A. (2009), “Care Regimes and National Employment Models”, *Cambridge Journal of Economics*, 33(2): 211-232.
- Simon C.J., e Warner J. (1992), “Matchmaker, Matchmaker: The Effect of Old Boy Networks on Job Match Quality, Earnings, and Tenure”, *Journal of Labor Economics*, 10(3): 306-30.
- Skans O.N. (2007), “School-to-Work Transitions in Sweden, Transition Support Policy for Young People with Low Educational Background”, *JILTP Report*, n. 5, p. 91-107.
- Solow R.M. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Spence M. (1973), “Job Market Signalling”, *Quarterly Journal of Economics*, 87(3): 355-374.
- Steedman H. (1993), “The Economics of Youth Training in Germany”, *Economic Journal*, 103(420): 1279-1291.
- Tiraboschi M. (2007), “Prefazione”, CiccioMessere R. e Sorcioni M. (op. cit.).
- van den Berg G.J. e van Ours J.C. (1999), “Duration Dependence and Heterogeneity in French Youth Unemployment Durations”, *Journal of Population Economics*, 12(2): 273-285.
- Vogel J. (2002), “European Welfare Regimes and the Transition to Adulthood: A Comparative and Longitudinal Perspective”, *Social Indicators Research*, 59(3): 275-299.
- Webster E. e Harding G. (2001), “Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience”, *The Australian Economic Review*, 34(2): 231-242.
- Weishaupt J.T. (2011), *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, ILO, Geneva, working document n. 17, May.
- Wunsch C. e Lechner M. (2008), *What Did all the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent German Labour Market Programmes*, *Kyklos*, 61(1): 134-174.
- Zimmermann K.F., Bonin H. e Hinte H. (2007), *Immigration Policy and the Labour Market*, Springer Verlag, Heidelberg.



Sitografia



- **Cliclavoro:** il sito dei SPI italiani per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, sul quale sono pubblicati tutti i curricula dei lavoratori in cerca di occupazione e tutte le notizie di posti di lavoro vacanti messe a disposizione dalle imprese:
www.cliclavoro.gov.it
- **Commissione Europea:** sito dedicato ai SPI:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=it>
- **Confederazione Internazionale delle Agenzie Private di Collocamento** (International Confederation of Private Employment Agencies):
<http://www.ciett.org/>
- **EURES:** portale della mobilità del lavoro:
<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>
- **Formez PA:** pagina web dedicata ai Servizi per l'impiego:
<http://impiego.formez.it/>
- **Italia Lavoro:** il portale di Italia Lavoro contiene importanti informazioni sui SPI in Italia e in Europa:
<http://www.italialavoro.it/wps/portal/>
- **Presidenza Belga dell'Unione Europea:** risultati dei lavori nella seconda metà del 2010 sul tema dei SPI:
<https://sites.google.com/site/pesvisionfor2020/home>
- **SEPE:** sito web del SEPE, ente che è a capo dei SPI spagnoli:
<http://www.sepe.es/>
- **SPI ungheresi:** sito di documentazione sui SPI:
http://en.afsz.hu/engine.aspx?page=en_pes_28th
- **WAPES:** World Association of Public Employment Services:
<http://www.wapes.org/infos/accueil-@/index.jspz?id=2>

Elenco delle abbreviazioni

ASPI	Assicurazione Sociale per l'Impiego
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (trad. it.: Unione Cristiano-Democratica tedesca)
CIETT	International Confederation of Private Employment Agencies (trad. it.: Confederazione Internazionale delle Agenzie Private di Collocamento)
CPI	Centri Pubblici per l'impiego
CPRI	Centri Privati per l'impiego
DWP	<i>Department for Work and Pensions</i> (trad. it.: Dipartimento ministeriale del lavoro e delle pensioni) nel Regno Unito
ETT	<i>Empresa de Trabajo Temporal</i> (trad. it.: Agenzia per il collocamento dei lavoratori temporanei) in Spagna
FSE	Fondo Sociale Europeo
FIP	Formación e Inserción Profesional (trad. it.: Formazione Professionale per il Lavoro) in Spagna
IAB	<i>Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung</i> (trad. it.: Istituto di ricerca sul mercato del lavoro e sull'occupazione)
IDOL	Incrocio della Domanda e dell'Offerta di Lavoro
INEM	Instituto Nacional de Empleo (trad. it.: Istituto Nazionale dell'Impiego) in Spagna
INPS	Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale in Italia
INSS	Instituto Nacional da Segurança Social (trad. it.: Istituto Nazionale di Sicurezza Sociale) in Spagna
JCP	<i>JobCentre Plus</i> (trad. it.: Centro per l'impiego Plus) nel Regno Unito
MSE	Modello Sociale Europeo
NPM	<i>New Public Management</i> (trad. it.: Nuova Direzione Pubblica)
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OIL	Organizzazione Internazionale del lavoro
PES	Public Employment Services (trad. it.: Servizi Pubblici per l'Impiego)
PSA	<i>Personal Service Agentur</i> in Germania
PSOE	<i>Partido Socialista Obrero Español</i> (trad. it.: Partito Socialista dei Lavoratori Spagnoli)
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal (trad. it.: Servizio Pubblico per l'Impiego Statale) in Spagna
SNE	Sistema Nacional de Empleo (trad. it.: Sistema Nazionale dell'impiego)
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (trad. it.: Partito Socialdemocratico Tedesco)
SPI	Servizi Pubblici per l'impiego
SPRI	Servizi Privati per l'Impiego
UPI	Unione delle Province Italiane
TU	Testo Unico





Quaderni

- 73.** I servizi pubblici locali nelle regioni meridionali
- 74.** 12° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
- 75.** La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2010
- 76.** La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2011

Strumenti

- 39.** Guida evolutiva del contenzioso nel lavoro pubblico

Azioni di Sistema per le Pubbliche Amministrazioni

- 31.** Linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi nelle regioni
- 32.** L'attuazione nelle regioni e negli enti locali della legge 69/2009
- 33.** Costruire capacità amministrativa integrata – Attrezzare la PA per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020
- 34.** Organizzazione e governance dei servizi per il lavoro – Manuale operativo
- 35.** Osservatori sul mercato del lavoro locale – Lo sviluppo di un modello sostenibile

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammmodernamento delle PA
viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

Coordinatore attività editoriale

Consigliere Angelo Raffaele Dinardo

Area Comunicazione e Servizi al cittadino

tel. 06/84892643
editoria@formez.it

Stampa Tipografia ATENA S.r.l. - Roma

Finito di stampare nel mese di dicembre 2012
Pubblicazione non in vendita