

# SERVIZI PUBBLICI DI NUOVA GENERAZIONE NEL MERCATO DEL LAVORO: UNA SFIDA PER LA REGIONE E PER IL SISTEMA DELLE RELAZIONI SINDACALI

*di Pietro Ichino*

*(schema della relazione al Seminario promosso dalla Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia – Milano, 2 febbraio 2006)*

## **I. - La missione dei servizi pubblici oggi**

- \* Il passaggio dai SPI di **prima generazione** (nella logica delle convenzioni OIL 1948 e 1949) a quelli di **seconda generazione**, *customer oriented* e deburocratizzati (anni '70), a quelli di **terza generazione**, caratterizzati dall'accento sull'intervento *supply side* e sulla centralità dell'obiettivo dell'*employability*
  - l'esperienza scandinava: evoluzione continua e graduale del sistema dagli anni '20, con un ingentissimo investimento di risorse sul servizio pubblico (*Arbetsmarknadsverket*)
  - l'esperienza britannica:
    - *People and Jobs 1971* e la riforma del 1973: la *Manpower Services Commission*
    - la svolta thatcheriana degli anni '80 (politiche *labour supply side*) e gli insegnamenti che ne hanno tratto i laburisti britannici
    - le politiche del lavoro blairiane (e comunitarie): centralità del concetto di *employability*
  - l'esperienza statunitense: dai servizi di prima generazione alla riforma Carter (fine anni '70), alle reaganomics (anni '80), al *Workforce Investment Act 1998* di Clinton
  - la svolta O.I.L. 1994 e CGCE 1997: coesistenza di servizi pubblici e privati nel m.d.l.
- \* Il passaggio dalla logica amministrativa tradizionale (applicazione di procedure amministrative, controllo *ex ante* di legittimità degli atti giuridici e della spesa), alla logica del controllo *ex post* di produttività (ampia discrezionalità operativa, verifica del raggiungimento degli obiettivi, responsabilità degli operatori per il loro conseguimento)
  - il modello di funzionamento della *Manpower Services Commission* e dei *Job Centres*
    - la sola regola posta dalla legge (art. 1 dell'ETA 1973): la *MSC* ha il potere e il compito "*di fare tutto (escluso il prendere a prestito denaro) ciò che è*

*ritenuto utile o incidentalmente necessario per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro"...*

... ma con l'obbligo cruciale dell'*annual report* per ciascuna struttura; e chiusura delle strutture inefficienti

- il ruolo di controllo degli osservatori sul mercato del lavoro
  - raccolta sistematica dei dati sui risultati conseguiti dai singoli *schemes*
  - rilevazione del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali
  - il sistema svedese: *auditing* interno, *auditing* esterno e ricerca universitaria mirata

- \* La "missione paradossale" dei SPI, i quali devono essenzialmente porsi al servizio del 30% "debole" di ciascuna categoria della forza-lavoro, ma possono farlo efficacemente soltanto se evitano che chi si avvale di essi sia qualificato come appartenente a quel 30% (il rischio dello "stigma negativo")

- il fenomeno del 30% debole nel tessuto produttivo attuale: perché il problema è oggi più grave di ieri; il possibile effetto-trappola delle tecniche protettive tradizionali

- l'errore di proiettare le difficoltà del 30% debole sull'intera categoria (che sia quella degli over 40 di cui al pdl DS n. 105/2005 e al pdl AN n. 114/2005, dei giovani inoccupati, degli "atipici" come nel pdl RC n. 85/2005, ecc.)

## **II. – Individuare gli obiettivi guardando al panorama internazionale, sfruttare l'esperienza dei Paesi più avanzati**

- \* Occorre innanzitutto chiarirsi le idee sul modello di *servizi effettivi* che si vuole realizzare, visto dal punto di vista degli utenti (prestatori e datori di lavoro):
  - come deve presentarsi la "prima linea" del servizio? con quali standard di prima risposta alla domanda dell'utente? con quali standard di efficacia a breve e medio termine?
    - l'esperienza straordinaria dei *Job Centres* britannici dagli anni '70 alla metà '80
    - l'esperienza recente degli *One Stop Centers* statunitensi (gestiti da e. pubblici o priv.)
    - l'esperienza svedese del servizio pubblico via Internet
  - quali obiettivi di capillarità e di efficacia complessiva?
    - dei servizi di *orientamento professionale*
    - dei servizi di *mediazione ordinaria* tra domanda e offerta
    - dei servizi di *formazione professionale*
    - dei servizi di *assistenza intensiva* ai disoccupati in difficoltà

- \* La comparazione internazionale è fondamentale: l'unico vantaggio di un sistema-Paese arretrato come il nostro sta nel poter sfruttare l'esperienza dei sistemi più avanzati, scegliendo il meglio e bruciando le tappe del processo di ammodernamento
- \* Certo, non possiamo permetterci obiettivi troppo ambiziosi: ad es. la Svezia, simile alla Lombardia, ha però 80 anni alle spalle di investimenti ingenti e di esperienza eccellente

#### CHE COSA FANNO IN SVEZIA E CHE COSA FACCIAMO NOI

	<b>SVEZIA</b>	<b>LOMBARDIA*</b>
popolazione (2001)	8.909.128 abitanti	8.922.463 abitanti**
reddito pro capite	€25.831 (2002)	€23.055 (2004)
tasso di occupazione (su pop. da 15 a 64 a.)	77% (2004)	64.9 (2005)
tasso di disoccupazione	6,4% (2004)	4,0% (2005)
agenzie per l'impiego provinciali***	20	11
agenzie per l'impiego locali	312	68
personale addetto (dato complessivo)	10.200	d.n.d.
di cui addetti al collocamento	6.500 (med. <b>21</b> per agenzia locale)	572 (med. <b>8,5</b> per agenzia loc.)
budget annuo complessivo	€6.000 milioni (2002)	€(249 fp-es + 16 spi =) 265 mil. (2005)
erog. per form. prof. ed <i>empl. subsidies</i>	€2.400 milioni (2002)	€(220 fp + 29 es =) 249 mil. (2005)
handicappati con <i>employment subsidy</i>	55.000	4.357
assist. intensiva per disocc. in difficoltà	servizi capillari	grado di copertura scarso
n° contatti mensili servizio <i>on line</i>	700.000	78.670
servizio di orientamento professionale	- contatta tutti i giovani che escono da scuola secondaria - servizio di o.p. <i>on line</i>	d.n.d.
gestione assicurazione disoccupazione	enti gestiti dai sindacati	Inps
controllo sistematico di efficacia dei servizi e programmi per l'occupazione	<i>auditing</i> pubblico e privato operanti in parallelo + commesse di ricerca a istituti universitari	manca un sistema di <i>auditing</i> sistematico

\* Fonte dei dati relativi alla Lombardia: Agenzia Regionale per l'Istruzione la Formazione e il Lavoro

\*\* la popolazione lombarda nel 2005 era salita a 9.366.000 ab.

\*\*\* in Svezia sono denominate agenzie “regionali”

- \* Se non possiamo realisticamente proporci il “volume di fuoco” dei SPI svedesi, possiamo però imitarne almeno in parte il metodo operativo e proporci un avvicinamento graduale ai loro standard
- \* Obiettivi di *performance* complessiva fissati nel 2005 per l’Agenzia SPI svedese (l’*Arbetsmarknadsverket*, che gestisce oggi circa il 20% degli incontri domanda/offerta):
  - almeno all’80% delle richieste di manodopera da parte delle imprese si deve rispondere con una rosa di candidati che porti a una assunzione;
  - il servizio deve fornire almeno al 75% dei lavoratori che se ne avvalgono un piano individualizzato d’azione per il reperimento tempestivo dell’occupazione cercata;
  - il tasso di coerenza tra la formazione professionale impartita e gli sbocchi occupazionali effettivi entro 90 giorni non deve essere inferiore al 70% (l’obiettivo fissato a Lisbona per i Paesi UE per questa fase del percorso: 67%);
  - la percentuale dei disoccupati permanenti (intendendosi per tali quelli che hanno lavorato meno di un mese negli ultimi due anni) non deve eccedere l’1% della popolazione attiva, che è il tasso più ridotto nell’Unione Europea;
  - almeno 59.000 portatori di handicap al lavoro con intervento di sostegno pubblico;
  - la percentuale delle persone che passano da un’occupazione con *employment subsidy* a un’occupazione senza sostegno deve aumentare rispetto all’anno precedente;
  - l’entità media dell’*employment subsidy* deve diminuire rispetto all’anno precedente.
- \* Ciascuno di questi obiettivi viene modulato, in sede di programmazione centrale, in relazione alla situazione di ciascuna regione
- \* I risultati, complessivi e disaggregati per regione, vengono rilevati e pubblicati in modo sistematico

### **III. – Sul contenuto dei progetti di legge regionale in discussione**

- \* Un’osservazione preliminare: occorre superare il nostro vizio antico di discutere molto della norma scritta, pochissimo del modo per rendere i servizi più efficaci *di fatto* (come se la loro efficacia dipendesse interamente dalla qualità della norma legislativa), e ancor meno dei meccanismi di aggiustamento nei casi di cattivo funzionamento
- \* Occorre anche ridimensionare e sdrammatizzare la questione del contenuto della norma legislativa circa la ripartizione delle competenze operative tra livelli diversi della struttura pubblica, o tra servizi pubblici e privati: mentre, per un verso, c’è spazio e

lavoro abbondante per tutti, per altro verso occorre muovere da un meccanismo di ripartizione delle risorse secondo schemi rigidi predeterminati *ex ante* a un meccanismo che privilegia il controllo di efficacia *ex post*

- neppure in Svezia, né negli anni d'oro della *MSC* britannica (1980-84) il servizio pubblico è mai stato in grado di mediare più del 30% degli incontri fra domanda e offerta di lavoro

- oggi in Italia i SPI mediano solo il 2% degli incontri; di questi, 2/3 sono contratti a tempo determinato; e solo 1/5 (0,4% del totale) nel settore industriale

- \* Le questioni su cui occorre discutere (e, se del caso, litigare) sono semmai quelle che riguardano l'individuazione degli obiettivi circa il livello di efficienza ed efficacia dei SPI e l'individuazione e applicazione effettiva delle misure di aggiustamento organizzativo nel caso di mancato conseguimento

- ma è necessario superare tutte le disposizioni legislative legate alla vecchia concezione burocratico-amministrativa del servizio

- ed è necessario superare l'idea che oggetto del servizio reso dai SPI sia l'adempimento amministrativo (ricevimento delle iscrizioni degli interessati o la certificazione dello stato di disoccupazione)

- \* In materia di assetto generale SPI, compito essenziale dello strumento legislativo è quello di delineare i meccanismi di *fissazione periodica degli obiettivi* da conseguire, di *controllo del loro conseguimento* effettivo e di *aggiustamento organizzativo* in caso di mancato conseguimento

- artt. 1-8 pdl Giunta e artt. 1-9 pdl Margherita presentano differenze tutto sommato marginali; la bozza Tiraboschi si caratterizza forse per un eccesso di regolazione

- tutti i progetti sono molto generici nella definizione dei requisiti del sistema di *controllo* di efficacia ed efficienza dei vari comparti e di ciascuna struttura;

- va invece proposto che la legge regionale preveda un doppio sistema di *auditing*, interno ed esterno, ispirato per esempio al modello svedese;

- inoltre il sistema universitario lombardo ha dei centri di eccellenza di rilievo internazionale che la Regione potrebbe e dovrebbe valorizzare per lo studio approfondito degli effetti delle proprie politiche sul mercato del lavoro

- tutti i progetti difettano totalmente nella definizione dei meccanismi di *aggiustamento* organizzativo per il caso di inefficienza e/o inefficacia delle strutture; perché di questo non si discute mai?

- \* Sulla ripartizione dei compiti tra Regione e Provincie:

- dal punto di vista giuridico-costituzionale, la competenza legislativa piena attribuita alle Regioni rende legittima sia la scelta delineata nel pdl Giunta, sia quella delineata

nel pdl Margherita; qui la scelta è essenzialmente politica (la sentenza C. Cost. n. 50/2005 dice espressamente che il mantenimento di funzioni amministrative in capo alle Province, secondo il modello delineato dalla legge n. 469/1997, “non preclude la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni”

- se ci si colloca nell’ordine di idee della scelta delineata nel pdl Giunta, occorre tuttavia integrare compiutamente il progetto stesso secondo la logica del controllo di efficacia *ex post*, cui deve essere vincolata la distribuzione delle risorse

- occorre comunque puntare al massimo sul principio di sussidiarietà, consentendo alle Province più attive di esprimere compiutamente la loro maggiore progettualità e operatività

- esorbita da questa relazione la materia della promozione del lavoro dei disabili e della stipulazione delle relative convenzioni, che richiederebbe un discorso a parte per il quale qui manca lo spazio

\* In materia di rapporti di lavoro a contenuto formativo (apprendistato, *stages* e botteghe-scuola):

- anche qui, dal punto di vista giuridico-costituzionale, la competenza legislativa piena attribuita alle Regioni consente, in materia di apprendistato, sia la scelta delineata nel pdl Giunta, art. 20, sia quella delineata nel pdl Margherita, art. 34; anche qui, dunque, la scelta è essenzialmente politica;

- quale che sia la scelta sui parametri dei due tipi di rapporto, occorrerebbe comunque che la legge prevedesse dei meccanismi di controllo:

- sull’utilizzazione concreta da parte delle imprese di questi tipi di rapporto (mi riferisco in particolare alla prassi diffusa dell’uso sistematico degli *stages* a rotazione, con premeditata funzione sostanzialmente sostitutiva del rapporto di lavoro ordinario); le disposizioni contenute nell’art. 20, c. 2°, del pdl Giunta e nell’art. 35, c. 1°, lett. *a*, del pdl Margherita sono troppo generiche; nel pdl Giunta manca una disposizione che preveda il controllo sull’uso degli *stages*;

- degli effetti occupazionali per stagisti e apprendisti (bene l’art. 36, c. 3°, del pdl Margherita sulla rilevazione sistematica in materia di *stages*)

\* In materia di formazione professionale: in tutti i pdl manca totalmente la previsione di un controllo rigoroso del tasso di coerenza tra formazione impartita nei centri gestiti o finanziati dalla Regione e gli sbocchi occupazionali effettivi

- fino alla metà degli anni ’80 l’Isfol pubblicava sistematicamente i tassi di coerenza della f.p. gestita o finanziata dalle Regioni italiane: era mediamente inferiore al 50% e la Lombardia si collocava all’incirca a quel livello; da allora i tassi non sono stati più pubblicati e forse neppure rilevati, ma i dati molto parziali che ogni tanto vengono resi disponibili inducono a presumere che le cose non siano migliorate negli ultimi vent’anni

- occorrono misure severe per reagire allo scandalo pluridecennale dei corsi-fantasma e dell'utilizzazione fraudolenta dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo

- andrebbero studiate le esperienze statunitense e britannica dei *vouchers* formativi, accompagnati da un sistema di

- rilevazione sistematica efficace della qualità della formazione impartita da ciascun operatore accreditato (negli Usa, questo deve essere iscritto nella *Eligible Training Providers List*: i *vouchers* vengono spesi per il 49% presso enti *no profit* e per il 44% presso enti che esercitano l'attività formativa a fini di lucro)

- informazione seria degli utenti circa la qualità della formazione impartita da ciascun operatore accreditato

- \* In materia di selezione dei soggetti pubblici e privati abilitati a operare nel mercato del lavoro

- vale su questo punto lo stesso discorso fatto in relazione ai punti precedenti circa la competenza legislativa piena che il titolo V della Costituzione attribuisce alla Regione, nel rispetto delle norme-quadro statuali: sono dunque legittime sia l'opzione più tradizionale proposta nel pdl Margherita e nella bozza Tiraboschi, sia quella più innovativa proposta nel pdl Giunta (la cui bontà dipende tuttavia dalla capacità effettiva della Regione di attivare un meccanismo serio di controllo delle *performances*);

- l'opzione proposta nel pdl Giunta richiama l'esperienza delle *Local Workforce Investment Areas* statunitensi nel quadro della riforma Clinton (*WIA 1998*); per le strutture pubbliche è una sfida, ma se esse non fossero in grado di accettarla, a quasi dieci anni dalla fine del regime di monopolio pubblico, sarebbe un pessimo segno

- \* In materia di definizione della platea degli utenti dei SPI:

- sarebbe opportuno che venissero in essa ricompresi tutti i lavoratori in posizione di dipendenza sostanziale dal datore di lavoro o committente:

- molto innovativa e interessante è la definizione proposta nell'art. 2 della bozza di pdl DS (nuova versione, dic. 2005) sugli "interventi regionali a favore di lavoratori e lavoratrici parasubordinati ecc.", dove viene data una definizione precisa e di facile applicazione della nozione di dipendenza economica; decisamente troppo generica, invece, la menzione dei "lavoratori atipici" nel pdl Giunta;

- opportuna, oltre che in linea con l'esperienza positiva lombarda in questo campo, ma impegnativa e niente affatto scontata, l'estensione del campo d'azione dei SPI ai lavoratori aspiranti all'avvio di una attività di lavoro autonomo o di impresa proposta nell'art. 19, c. 2°, lett. g, del pdl Margherita

- la limitazione della platea degli utenti, lavoratori e imprenditori, ai “residenti o domiciliati in Lombardia”, prevista nell’art. 15, c. 2°, del pdl Giunta, appare

- contraria agli interessi dei lavoratori e imprenditori lombardi (i quali entrambi non possono che trarre beneficio da un allargamento della platea rispettivamente contrapposta)

- probabilmente illegittima per contrasto con il divieto di discriminazioni tra cittadini italiani (o comunitari) motivate dalla provenienza regionale, di cui agli artt. 43, c. 3°, e 44 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286

\* Sulla composizione degli organi collegiali: sarebbe molto opportuna la partecipazione di rappresentanti delle agenzie private di collocamento e di lavoro temporaneo

#### **IV. Alcune idee sul che fare**

\* Da noi non può dirsi ancora compiuto del tutto il *passaggio dalla prima alla seconda generazione*: è necessario attuare in modo più netto la distinzione delle funzioni

- di certificazione della disoccupazione e di erogazione del trattamento di disoccupazione

- da quelle dell’orientamento professionale e del collocamento

anche se tra le prime e le seconde non può non esserci un collegamento funzionale

\* Occorre rendere più facilmente accessibili i servizi:

- pubblicità e comunicazione diffusa

- i centri di risposta telefonica svedesi, con colloquio garantito del *job advisor* entro 3 minuti

- l’idea fondamentale degli *One-Stop Centers* statunitensi: un unico centro dove il lavoratore trova tutte le indicazioni che gli occorrono circa i servizi disponibili e il percorso migliore da intraprendere

\* Il SPI deve sapersi alleare con le agenzie private che detengono il *know-how* più sofisticato per valorizzarlo, attivando con esse un *win-win game* (esse guadagnano dall’ampliamento della propria attività, mentre il SPI impara il mestiere)

- nella gestione della Borsa Lavoro *on line* (così com’è non può funzionare bene)

- nella gestione della mediazione ordinaria tra domanda e offerta di lavoro

\* Tenere conto della tendenza naturale del mercato dei servizi per l’impiego ad assumere una struttura oligopolistica; una funzione di promozione della concorrenza aperta e

virtuosa può essere svolta dal principio del collegamento in rete degli operatori e della circolazione ben governata delle informazioni

- occorre superare la tradizionale rivalità tra servizi pubblici e privati, dando il massimo spazio possibile agli operatori disposti a operare in rete, alla luce del sole, in stretta collaborazione con il SPI: più operatori entrano nel mercato soddisfacendo i requisiti di accreditamento (e, ovviamente, rispettando la regola della gratuità del servizio per i lavoratori), meglio è

\* *Passaggio dalla seconda alla terza generazione*: andrebbe profondamente riformato l'intero sistema della formazione professionale, abolendo progressivamente i posti di istruttore di ruolo che lo trasformano in un piccolo sistema scolastico di serie B e organizzando la formazione in collegamento sempre più stretto con gli sbocchi occupazionali effettivi, preventivamente individuati

\* Un obiettivo su cui concentrare risorse ed energie potrebbe essere costituito dallo sviluppo di un sistema capillare di *assistenza intensiva* ai disoccupati in difficoltà, secondo il modello scandinavo; anche qui gioverebbe molto un'alleanza stretta con le agenzie private che detengono il *know-how* più sofisticato e in particolare con quelle di *outplacement*

- occorre studiare le tendenze più recenti dei SPI d'avanguardia a trattare unitariamente i casi di *handicap fisico* e quelli di *handicap sociale* (analfabetismo tecnologico, difetto linguistico, precedenti penali, tossicodipendenza, nomadismo, ecc.), considerando tendenzialmente più grave e meritevole di attenzione l'handicap sociale

\* *Una considerazione incoraggiante, per impegnarci in questa riforma*: il punto di partenza arretrato in cui si trova il nostro sistema (2% di incontri domanda/offerta gestiti dai SPI, tasso di coerenza della f.p. con gli sbocchi professionali effettivi presumibilmente non superiore al 50%) rende molto facili guadagni di produttività iniziali rilevanti; è dunque realistico pensare che la riforma possa consistere, almeno nella prima fase, nel

- *programmare* realisticamente questi guadagni

- *responsabilizzare* per davvero le strutture (incominciando dai loro dirigenti) circa il rispetto degli obiettivi programmati, lasciando loro il più possibile le redini sul collo circa il come operare per raggiungerli

- *misurare sistematicamente i risultati* ottenuti, affidandone il controllo anche a soggetti esterni all'amministrazione, veramente indipendenti

- *premiare* i risultati positivi, ma rimuovere i dirigenti delle strutture inefficienti, riorganizzarle e riprogrammarle se gli obiettivi non vengono raggiunti.