

Mercato del lavoro, bisogni crescenti e vincoli di bilancio: le anomalie del sistema italiano delle politiche del lavoro

Manuela Samek Lodovici – Istituto per la Ricerca Sociale

Torino 26 maggio 2010

Il nuovo approccio alle politiche del lavoro

- Da metà degli anni 90 politiche di attivazione delle persone in cerca di lavoro (in particolare percettori di sussidi) con l'intento di sostenere il loro inserimento occupazionale e di verificare la loro disponibilità al lavoro (attivazione obbligatoria), oltre che di ridurre i costi del welfare.
- Le politiche di attivazione (workfare e welfare to work) hanno dunque:
 - a) una **componente repressiva** di controllo e sanzione di chi non cerca attivamente lavoro
 - b) una **componente di sostegno** all'inserimento occupazionale attraverso interventi di politica attiva del lavoro.

In particolare:

- Sono state **rese più restrittive le condizioni di accesso ai sussidi e ai programmi di prepensionamento**
- E' stato **rafforzato il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego** come canale di accesso agli interventi (*gateway*): "presa in carico" e definizione di percorsi personalizzati di attivazione, controllo dello stato di disoccupazione ed erogazione del sussidio (in alcuni paesi), attivazione e coordinamento della rete dei servizi di sostegno all'inserimento lavorativo (pubblici, privati e del terzo settore).
- E' stata estesa la possibilità di utilizzo di forme di **lavoro flessibili**, soprattutto nei paesi con elevati livelli di protezione dell'impiego (Europa continentale e meridionale), per accrescere il turnover occupazionale e aumentare le opportunità

Cosa implica questo nuovo approccio?

- *Integrazione tra politiche di sostegno del reddito, politiche attive per l'inserimento lavorativo, formazione, incentivi e servizi (anche sociali)*
- *Personalizzazione dell'intervento (presa in carico) in base ai bisogni specifici di sostegno delle persone/ imprese (pre, durante e dopo l'inserimento lavorativo).*
- *Responsabilizzazione di chi percepisce i sussidi e degli operatori dei servizi pubblici sulla base di un contratto che prevede diritti e doveri: il diritto al sostegno nella ricerca di lavoro e il dovere di essere disponibile al lavoro e di accettare posti di lavoro "accettabili" (chi e come definire l'accettabilità??).*
- *Mercato del lavoro flessibile ed elevati flussi di posti di lavoro vacanti, elevata mobilità del lavoro. Necessità di sostegno a diversi tipi di transizioni nel ciclo di vita.*
- *Ampliamento attori e rafforzamento funzione di governo della pubblica amministrazione: introduzione di quasi- mercati nei servizi per il lavoro. Separazione funzioni di governo e indirizzo (in capo all'amministrazione pubblica) e funzioni di erogazione dei servizi (operatori pubblici, privati e del terzo settore)*

Quasi mercati nei servizi per il lavoro vantaggi.... ma anche rischi

I vantaggi, miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia attraverso:

- Introduzione di elementi di concorrenza nell'offerta dei servizi
- Valorizzazione delle competenze, anche specialistiche, esistenti nel settore privato
- diversificazione dei servizi e allargamento possibilità di scelta dei cittadini
- Riduzione del carico di lavoro dei servizi pubblici.

I rischi:

- scarsa attenzione alle fasce più deboli dell'utenza (*creaming*)
- riduzione concorrenza (economia di scala nell'erogazione dei servizi)
- lievitazione dei costi di transazione (attivazione e gestione

Per ridurre i rischi....

Pubblico deve rafforzare funzione di governo: indirizzo, controllo, coordinamento, informazione, con attenzione al trade-off tra efficienza ed equità nell'accesso ai servizi.

Questo implica:

- capacità di intercettare i bisogni e di definire obiettivi/indirizzi
- capacità di incentivare offerta adeguata di servizi (quantità e qualità)
- capacità di selezionare gli operatori e coordinare interventi e attori
- capacità di controllare la qualità dei servizi erogati e il conseguimento degli obiettivi e di prevedere meccanismi di aggiustamento in caso di mancato raggiungimento
- capacità di utilizzare i risultati delle valutazioni e gli strumenti progettati nel processo decisionale

Strumenti di regolazione

- Sistemi **appalto dei servizi e contratti** (difficili negli appalti di servizio. Trade-off: prezzo/qualità e sistema di definizione del prezzo delle prestazioni; criteri basati sui risultati piuttosto che sui processi; sistemi di premio/sanzione; flessibilità vs standardizzazione dei criteri; facilità di accesso vs esperienza; trasparenza...)
- Sistemi di **accreditamento e standard di servizio** (trade off tra standard uguali per tutti/innovazione/accessibilità)
- Sistemi di **controllo, monitoraggio e valutazione** (interni ed esterni, basati sulla qualità delle prestazioni e sui risultati piuttosto che sui processi, da utilizzare nella definizione degli obiettivi e nel disegno dei sistemi di appalto/accreditamento)
- **Sistemi di finanziamento** (erogazione agli operatori o "doti"/voucher agli utenti)
- Sistemi di **analisi e osservazione** dell'evoluzione dei bisogni e della domanda di intervento (necessari per definire obiettivi e sistemi di accreditamento e di appalto)
- Sistemi di **diffusione dell'informazione** per consentire una scelta informata da parte dei cittadini/imprese

Modelli di interazione pubblico privato nei servizi territoriali per il lavoro

Negli ultimi anni diversi modelli di interazione pubblico-privato:

- a. **Modello complementare** (operatori pubblici ruolo di screening, diagnosi e coordinamento; esternalizzazione di alcuni servizi specialistici)
- b. **Modello cooperativo**: cooperazione pubblico privato limitata allo scambio di informazioni. Operatori pubblici ruolo importante anche nell'erogazione dei servizi
- c. **Modello concorrenziale**: operatori pubblici e privati concorrono per i fondi pubblici a livello locale. Netta separazione tra ente pubblico di indirizzo, governo e controllo e centri pubblici di erogazione dei servizi.



Anomalie del caso Italiano/1

- Dal 1997 costruzione di un **sistema misto pubblico e privato decentrato** (Pacchetto Treu, Bassanini I, d.lgs 181/2000 e D.lgs 297/2002, legge Biagi (2003):
 - **Scarsità di risorse per politiche attive:** PAL solo 0.5% PIL nel 2007 (media OCSE 0,6%) ; spesa PAL sbilanciata su FP (48% totale rispetto 41% media UE27) e incentivi occupazione (40% in Italia rispetto 24% media UE), molto poco per SPI (0,03% PIL vs 0,22% OCSE).
 - **Assenza di un sistema universale di sostegno del reddito** durante la disoccupazione (spesa pol passive 0,7% PIL nel 2007 rispetto 0,8% OCSE): a chi si rivolgono politiche di workfare?
 - Ancora **scarsa integrazione politiche del lavoro, politiche formative e politiche sociali**
 - **Polverizzazione delle competenze e dei servizi ed elevate disparità territoriali**, soprattutto tra Centro-nord (servizi personalizzati) e Sud (più utenti, ma pochi servizi qualificati, anche per carenza domanda).
 - **Mancanza di un sistema di governo e coordinamento:** solo regolazione attraverso *autorizzazione e accreditamento* che seleziona ex-ante sulla base di requisiti tecnici e procedurali. Coordinamento nazionale lasciato alla Borsa Continua Nazionale del Lavoro (non funziona e non basta). Non sono ancora stati definiti:
 - ✓ Livelli essenziali delle prestazioni a livello nazionale
 - ✓ Sistemi di monitoraggio e valutazione a valle dei risultati

Il caso Italiano/2

- Strumenti per gestione : *autorizzazione nazionale* (Agenzie per il Lavoro e *intermediari speciali* per attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione) e sistema di *accreditamento regionale* per operare nell'ambito dei servizi per il lavoro. Nel sistema di accreditamento regionale, accanto alle APL autorizzate si trovano molti operatori della FP
- A fine 2008 solo 9 regioni avevano leggi regionali di disciplina dell'accREDITamento. Di queste solo due (Lombardia e Toscana) avevano un elenco regionale operativo di enti accreditati. In alcune (sei) regioni forme di para-accreditamento pre-esistenti per i Bandi FSE. Altre regioni (RER, Marche, BZ) hanno reso operativo l'Albo regionale delle Agenzie autorizzate per l'outplacement e la ricerca e selezione del personale (Isfol Monitoraggio SPI 2008).

Tre modelli regionali principali:

- *Modello complementare a doppio canale* con accreditamento propedeutico all'affidamento del servizio che riguarda solo gli attori non istituzionali che operano in complementarietà con operatori pubblici (quasi tutte le regioni del Centro-Nord). In genere servizi pubblici offrono servizi di base ed esternalizzano alcuni servizi specialistici ad operatori autorizzati e/O accreditati
- *Modello concorrenziale a canale unico* (Lombardia) dove accreditamento è canale per accedere al sistema locale del lavoro e devono accreditarsi anche i

**Quadro
sinottico 1**
*Le leggi regionali
di disciplina dell'
accreditamento
(maggio 2009)*

Legge	Data e numero
Marche	25 gennaio 2005, n. 2
Toscana	26 luglio 2002, n. 32
Emilia Romagna	1 agosto 2005 n. 17
Friuli Venezia Giulia	9 agosto 2005, n. 18
Sardegna	5 dicembre 2005, n. 20
Lombardia	28 settembre 2006, n. 22
Piemonte	30 novembre 2006, n. 36
Liguria	1 agosto 2008 n. 30
Veneto	13 marzo 2009, n. 3

Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2008

Tipologia	Livello conc.	Area geografica			
		Nord	Centro	Sud	Italia
Somministrazione	Medio/alto	26,7	19,0	14,3	20,8
	Nessuno/Basso	73,3	81,0	85,7	79,2
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Intermediazione	Medio/alto	26,7	14,3	17,1	20,8
	Nessuno/Basso	73,3	85,7	82,9	79,2
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Outplacement	Medio/alto	24,4	0,0	8,6	13,9
	Nessuno/Basso	75,6	100,0	91,4	86,1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Ricerca e selezione di personale	Medio/alto	20,0	0,0	20,0	15,8
	Nessuno/Basso	80,0	100,0	80,0	84,2
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 1.18
Livelli di concorrenza con le ApL
Percentuale Province

Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2008

Il caso Italiano/3

- L'assenza di un sistema universale di sostegno del reddito per i disoccupati ha finora reso difficilmente applicabili approcci di **workfare** e di attivazione dei percettori di sussidio.
- Nell'ultimo anno la **crisi** occupazionale ha obbligato a rivedere il sistema di intervento attraverso Accordo Stato - Regioni del febbraio 2009 (ammortizzatori in deroga e FSE) (ma sempre senza visione organica):
 - rafforzamento l'integrazione tra politiche attive e passive, con importante ruolo SPI (pubblici) che a livello locale gestiscono anche erogazione sussidi
 - cooperazione tra Stato e Regioni
 - Coinvolgimento degli organismi bilaterali che possono integrare sostegno del reddito e offrire servizi
- Il maggiore carico di lavoro degli operatori pubblici e privati rafforza la necessità strumenti di coordinamento (borsa lavoro e rete diversi organismi coinvolti nelle politiche del lavoro, incluse INPS, INAIL, Istat. CdC); risorse; strumenti di monitoraggio e valutazione
- Si pone il problema di come si inserisce l'INPS nella rete di servizi pubblici e privati (centri integrati da circolare INPS 2006 riguarderebbe solo CPI).
- Es: Veneto: crisi ha accelerato costruzione sistema SPI attraverso sistema di accreditamento (maggio 2009)

Il caso Lombardo

Unica regione con modello concorrenziale (anche a livello europeo) da fine 2007:

- **Rete di servizi** per il lavoro aperta ad *operatori pubblici e privati accreditati ed autorizzati (che possono operare in raggruppamenti)*, a cui gli utenti possono liberamente accedere
- **Interventi mirati** di sostegno alle transizioni e all'inserimento lavorativo per specifici gruppi di lavoratori con particolari condizioni di debolezza (tra cui i lavoratori a rischio di esclusione dal lavoro, donne e over 45, beneficiari ammortizzatori in deroga, stranieri, lavoratori atipici,..), prevedendo risorse finanziarie apposite (**dote**)

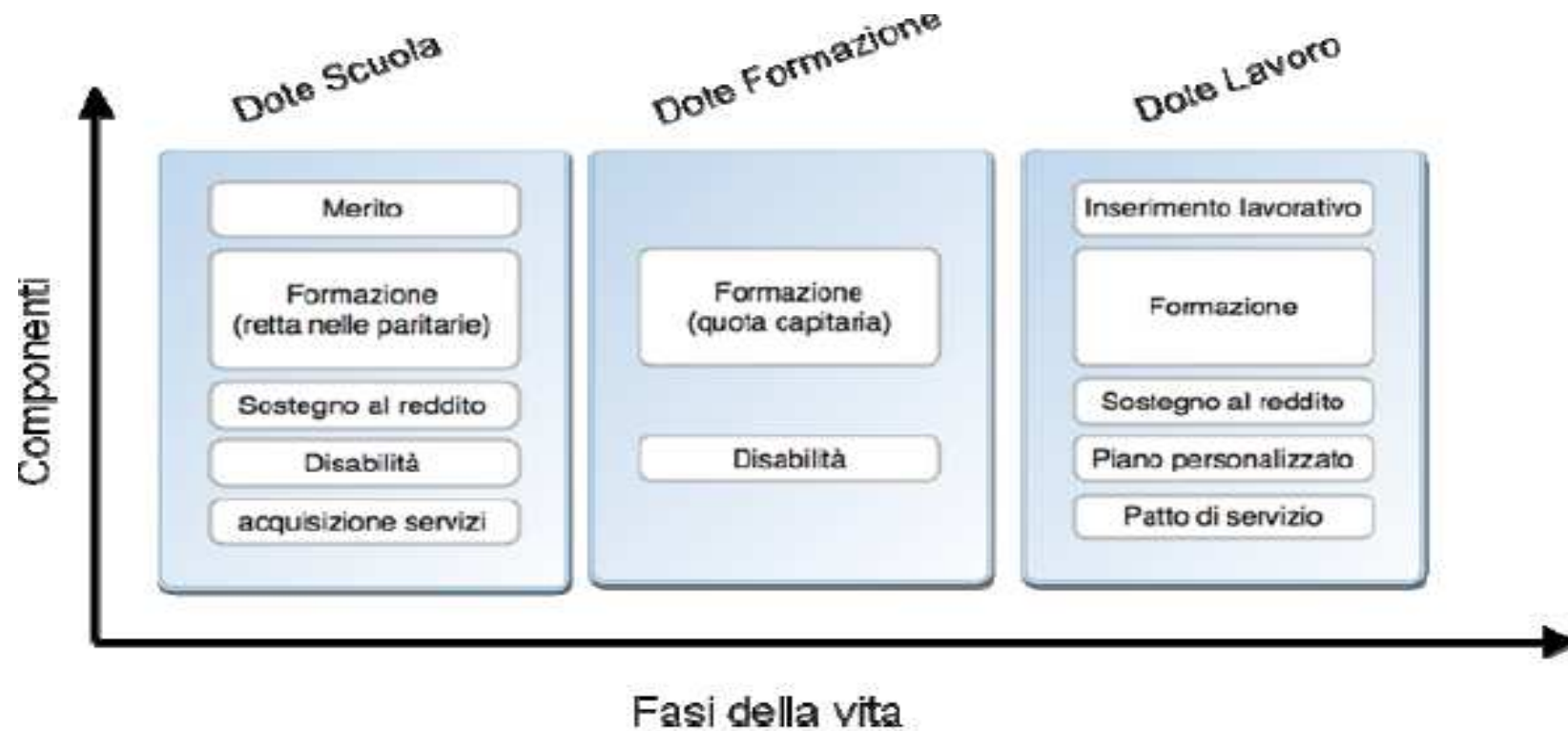
Principi:

- **Libertà di scelta dell'utente:** Operatori pubblici e privati concorrono per offrire servizi a utenti con dote. La dote sostiene il reddito dell'utente e finanzia i servizi: Dote scuola, Dote formazione, Dote lavoro, Dote ammortizzatori sociali (accordo Stato-Regioni febbraio 2009), Dote disabili, Dote carceri, Dote edilizia,..
- **Pluralismo offerta:** Sistema di servizi per il lavoro costituito da operatori pubblici e privati autorizzati e accreditati
- **Efficienza ed efficacia:** attraverso albo degli operatori pubblici e privati

Strumenti

- **Accreditamento** : sistema di accreditamento per i servizi al lavoro da giugno 2007. Nel dicembre 2008 103 operatori accreditati per dote lavoro con 348 punti di accesso nel territorio regionale (33 pubblici e 70 privati). 575 operatori per dote formazione. Dal 2008 sistema unitario di accreditamento dei servizi di istruzione e FP e di servizi per il lavoro e definizione standard minimi: circa 600 operatori pubblici e privati nell'Albo regionale accreditati per i servizi al lavoro al 19 maggio 2010. Circa 60 nell' Albo regionale autorizzati e autorizzati speciali al 25 marzo 2010
- **Dote**: risorse finanziarie in capo alla persona, utilizzabili presso servizi accreditati, finalizzate alla realizzazione di un percorso di inserimento lavorativo. La Dote è modulabile nell'ambito del Piano di Intervento Personalizzato (PIP) stipulato fra operatore accreditato e beneficiario. E' di solito differenziata per target group con specifica identificazione dei servizi da garantire ad utenti e beneficiari a cui viene data la possibilità di scegliere, tra i soggetti accreditati, il soggetto erogatore.
- **Valutatore indipendente e sistema di rating: per ora solo rating accreditati formazione e sperimentazione**

La dote



Fonte Documenti del CdS del 2009

FORMAZIONE

COMPONENTE BASE	
<i>DESTINATARI</i>	Residenti o domiciliati in Lombardia, tra i 16 e i 64 anni (anche occupati, purchè fuori orario di lavoro)
<i>VALORE ECONOMICO</i>	Contributo per la fruizione di servizi formativi del sistema di istruzione e formazione professionale regionale, fino ad un ammontare massimo di 5.000,00 euro in relazione alla tipologia e quantità di servizi fruiti

LAVORO

COMPONENTE BASE	
<i>DESTINATARI</i>	Residenti o domiciliati in Lombardia, tra i 16 e i 64 anni inoccupati, disoccupati, lavoratori in mobilità e CIGS
<i>VALORE ECONOMICO</i>	Contributo per la fruizione di servizi di politica attiva e di brevi percorsi formativi del sistema di istruzione, formazione e lavoro regionale fino all'ammontare massimo di 1.500,00 euro, in relazione al Piano di Intervento Personalizzato elaborato con un operatore accreditato per i servizi al lavoro.
COMPONENTE AGGIUTIVA "CATEGORIE PRIORITARIE"	
<i>DESTINATARI</i>	Residenti o domiciliati in Lombardia, tra i 16 e 64 anni, inoccupati, disoccupati, lavoratori in mobilità e CIGS che appartengono a una o più delle categorie a rischio di svantaggio o emarginazione dal mercato del lavoro quali: adulti che vivono da soli con una o più persone a carico, persone che hanno superato i 50 anni di età, persone con titolo di studio inferiore al diploma di scuola media superiore o professionale, persone in cerca di occupazione da oltre 6 mesi.
<i>VALORE ECONOMICO</i>	Contributo per la fruizione di servizi di politica attiva e di brevi percorsi formativi del sistema di istruzione, formazione e lavoro regionale fino all'ammontare massimo di 1.500,00 euro, in relazione al Piano di Intervento Personalizzato elaborato con un operatore accreditato per i servizi al lavoro.
COMPONENTE AGGIUTIVA "SOSTEGNO AL REDDITO"	
<i>DESTINATARI</i>	Soggetti destinati di Lavoro le cui condizioni sociali od economiche rendono necessario un sostegno per la fruizione delle politiche attive programmate
<i>VALORE ECONOMICO</i>	Contributo fino ad un massimo di 3.000,00 euro (pari a 300,00 euro per ciascun mese di fruizione dei servizi di politica attiva, sino ad un massimo di 10 mesi)

Elementi di forza e di debolezza sistema lombardo

- **Elementi di forza**

- Estensione rete operatori pubblici e privati e riduzione carico per servizi pubblici
- Integrazione servizi orientamento, lavoro e formazione (in futuro anche sociali) e diversificazione offerta di servizi
- Capacità di raggiungere soggetti con difficoltà rientro nel lavoro (stranieri e donne soprattutto)

- **Elementi di debolezza**

- Debole copertura soggetti più lontani dal mercato del lavoro e con bassa scolarizzazione (asimmetria informativa)
- Limitato coinvolgimento imprese
- Ancora limitata cooperazione (scambio di attività) tra enti diversi (27% dei casi)
- Non ancora sviluppato il sistema di valutazione e rating (solo rating enti di formazione e sperimentazione valutazione in capo a IRER): poche informazioni su qualità servizi ed esiti per utenti
- Criticità gestionali (rigidità sistema PIP, definizione costi standard, ...)
- Costi transazione???
- Non si capisce ancora se specializzazione ruoli operatori pubblici e privati o duplicazioni/spiazzamenti

Questioni aperte

- Alle politiche pubbliche si chiede sempre più di dare risposte veloci, efficaci ed efficienti a bisogni diversificati ed in continua evoluzione.
- La crescente interazione tra pubblico e privato nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche è volta a estendere il campo d'azione, offrire servizi più diversificati e raggiungere una maggiore popolazione.

Servizi pubblici e privati coesistono, ma per fare cosa?

Se per fare le stesse cose rischio di ridurre la competizione:

- ✓ costi transazione
- ✓ rischio collusione
- ✓ rischio segmentazione mercato (pubblici: segmenti più deboli e stigmatizzazione, erogazione sussidi,...)

Nei paesi europei servizi pubblici sono il canale d'entrata nel sistema dei servizi: screening, verifica stato disoccupazione e diagnosi.

Necessità rafforzamento ruolo di indirizzo e regolazione dell'amministrazione pubblica che definisca:

- livelli minimi di servizio,
- mantenga trasparenza mercato con informazione (bene pubblico)
- controlli risultati (valutazione e rating)