

FRANCESCO GIUBILEO

Il modello di welfare occupazionale in Lombardia

Modello di governance dei servizi pubblici per l'impiego realizzati in Lombardia



Francesco Giubileo

Il modello di welfare occupazionale in Lombardia

Modello di governance dei servizi pubblici
per l'impiego realizzati in Lombardia



RINGRAZIAMENTI

Per il fondamentale contributo nella realizzazione di questo libro ringrazio Stefania Fornari, i proff. Marco Leonardi e Francesco Pastore.
Infine, ringrazio mio papà per il sostegno costante e paziente in questi anni.

© 2013 Casa editrice Emil di Odoya srl

ISBN: 978-88-6680-068-2 (PDF)

978-88-6680-069-9 (EPUB)

I libri di Emil

Via Benedetto Marcello 7 - 40141 Bologna -

www.ilibridiemil.it

Indice

Introduzione	9
CAPITOLO 1	
Domanda e disegno di ricerca	11
1.1. Domanda di ricerca	11
1.2. Il disegno di ricerca	13
CAPITOLO 2	
Le politiche del lavoro in Europa	21
2.1. Le politiche del lavoro in Germania, Italia, Svezia e Regno Unito	21
2.2. Le principali politiche attive e passive del lavoro	24
2.3. Il ruolo dei PES all'interno della Flexicurity	30
2.4. I Servizi pubblici per l'impiego in Germania, Italia, Svezia e Regno Unito	33
2.5. Convergenza e differenze nelle politiche del lavoro	36
CAPITOLO 3	
Il rapporto pubblico o privato	39
3.1. Il principio di sussidiarietà all'interno delle politiche del lavoro	39
3.2. La fine del monopolio pubblico e il ruolo crescente delle agenzie private di collocamento	41
3.3. La sussidiarietà orizzontale e la teoria dell'Agente principale	43
3.4. L'applicazione del Principal-Agent Theory in diversi contesti europei	48
3.5. I cinque modelli di accreditamento in Italia	52
3.6. I vari strumenti per valutare gli SPI e ridurre i costi di Agenzia	56

CAPITOLO 4

Analisi SPI e politiche attive in Italia	61
4.1. La normativa di riferimento	61
4.2. Caratteristiche e analisi dei Servizi pubblici per l'impiego	63
4.3. Luci e ombre nell'erogazione dei Servizi pubblici per l'impiego	71
4.4. I servizi alle imprese	81
4.5. Breve rassegna sulla valutazione delle politiche attive in Italia	84

CAPITOLO 5

La ricerca di lavoro	93
5.1. Come si cerca lavoro in Germania, Regno Unito, Svezia, Italia e Lombardia	93

CAPITOLO 6

Le fragilità del mercato del lavoro lombardo	109
Il mercato del lavoro in Lombardia	109
6.1. Scenario in un periodo di crisi	109
6.2. Le basse competenze del mercato del lavoro in Lombardia	119
6.3. La sovraistruzione nel mercato del lavoro in Lombardia	122

CAPITOLO 7

Come assumono le aziende in Lombardia	129
7.1. Quanti posti disponibili ci sono?	129

CAPITOLO 8

Trovare lavoro in Lombardia	137
8.1. I canali con cui si trova lavoro in Lombardia e Italia	137
8.2. Estensione della ricerca nel trovare lavoro	143
8.3. La durata della ricerca	144
8.4. L'utilità dei Centri per l'impiego lombardi nel trovare lavoro	151

CAPITOLO 9

La normativa regionale sulle politiche del lavoro	155
9.1. Il quadro normativo di riferimento	155
9.2. Le caratteristiche della Legge 22/2006	157
9.3. Accordo Stato e regione sugli ammortizzatori in deroga	161
9.4. L'azione dotale in Lombardia	164
9.5. La Dote lavoro, formazione e ammortizzatori sociali.	167

CAPITOLO IO

L'azione dotale 2009-2010	173
10.1. Risorse assegnate e servizi erogati	173
10.2. Le criticità del modello competitivo	180

CAPITOLO I I

Modelli diversi di intermediazione	189
11.1. Asimmetria informativa e valutazione in Lombardia	189
11.2. Il modello di eccellenza in Europa: il programma IRO in Olanda	194
11.3. Il modello Lombardo: eccellenza o da rivedere?	202
Riferimenti Bibliografici	207
Appendice	221
Il modello di Propensity score matching	221
I buoni propositi della legge 92/2012 (Riforma Fornero)	222
L'analisi degli SPI lombardi attraverso le fonti amministrative	223
Abstract	229

Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

Il ruolo dell'attore privato, per quanto riguarda l'erogazione delle politiche attive e l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, è diventato ormai una componente fondamentale del funzionamento

degli stessi Servizi pubblici di collocamento dalla fine degli anni 90' in poi.

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

Invece di licenziarli, si decise di offrire a tutti il servizio di *outplacement*¹ per consentire loro di riqualificarsi e potersi così ricollocare in altri contesti aziendali (Linfante 2002). Tuttavia, sin dalle prime valutazioni sui Servizi pubblici per l'impiego degli anni 90', emerse chiaramente il fenomeno diffuso dell'opportunismo da parte del privato.

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

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

¹ L'*outplacement* può essere definito come un pacchetto di servizi e consulenza fornito individualmente o collettivamente da un'agenzia di *outplacement* su richiesta e pagamento di un datore di lavoro, così che i lavoratori possano, con il loro consenso e il più velocemente possibile, trovare un'occupazione con un nuovo datore di lavoro o sviluppare un'attività professionale di tipo autonomo (Ilo 1994).

1.1. Domanda di ricerca

Il libro intende rispondere ad una serie di interrogativi che riguardano il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI o PES) nel mercato del lavoro in Lombardia.

Il termine SPI comprende una serie di strumenti operativi, messi in campo da vari attori, finanziati da risorse pubbliche, con lo scopo di orientare, formare, accompagnare e/o collocare i soggetti alla ricerca di un nuovo lavoro.

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

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

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

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

Comprendere come il legislatore nazionale e regionale hanno inteso l'apertura al mercato dell'attività di intermediazione e, in generale, come hanno riformato le politiche attive del lavoro, significa comprendere in che modo è stato realizzato il principio di sussidiarietà.

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

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

Una volta chiarito quali sono gli attori coinvolti negli SPI, si può introdurre un ulteriore interrogativo, che è legato al ruolo dei Centri per l'impiego nel cercare lavoro.

In particolare la letteratura, per quanto riguarda il nostro Paese, attribuisce all'attore pubblico il ruolo residuale rispetto ad altri canali (limitandolo ai soggetti "deboli" del mercato del lavoro), pertanto va verificato se tali considerazioni rappresentano una caratteristica comune ad altri Paesi europei o se invece, rappresentano una peculiarità tutta italiana.

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

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