

**Lavoro e ripresa:
la complessità della crescita**

Monza, 16 maggio 2017

Alessandra Sartori
Ricercatrice di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Milano

«Buone prassi nei servizi all'impiego in Europa

- Cenni sull'organizzazione del sistema di SPI in Europa.
- Organizzazione dei centri.
- Le tipologie di utenza: disoccupati.
- Le tipologie di utenza: imprese.
- Servizi erogati alle imprese.
- Accompagnamento dell'utente.
- Il *profiling*.
- Le nuove tecnologie nel *Jobseeker's Journey*
- Modalità di erogazione dei servizi.

Cenni sull'organizzazione del sistema di SPI in Europa

- Tratti salienti e vincoli di sistema ⇒
 - 1) Agenzia nazionale articolata a livello territoriale, secondo differenti forme di decentramento (decentramento massimo in Danimarca) e differenti gradi di autonomia dall'esecutivo.
 - 2) Gestione secondo principi di MBO ⇒ ridimensionamento della presenza dei partners sociali all'interno della struttura delle agenzie (pur con marcate differenze da Paese a Paese).
 - 3) Coinvolgimento di privati e altri attori del mercato del lavoro nell'erogazione dei servizi, tramite meccanismi di *contracting out* (*vouchers* o appalti) o costituzione di reti/*partnerships*.
 - 4) Tendenza all'istituzione di strutture integrate che erogano sia i servizi all'impiego e i programmi di politica attiva, sia gli strumenti di sostegno al reddito (eccezioni: Svezia e Danimarca) ⇒ *one-stop shop*.
 - 5) Sviluppo dell'approccio di attivazione del disoccupato, cui è funzionale lo stesso *one-stop-shop* (*Welfare to Work*).

L'organizzazione dei centri (1)

- Dimensioni rilevanti \Rightarrow *mission*, spazi, risorse dedicate (materiali e immateriali), accessibilità.
- 1) Evoluzione della *mission* verso una *lifelong transitional agency* \Rightarrow anticipare, accelerare, accompagnare i passaggi di *status* che caratterizzano l'esistenza di ciascun individuo nell'attuale mercato del lavoro.
 - \Rightarrow impatto radicale sulle dimensioni fondamentali dell'operare dei SPI.
- 2) Gli spazi (*layout*, luoghi) \Rightarrow a) ricollocazione dei *Jobcentres* nelle vie centrali; b) insegne accattivanti; c) arredamento funzionale ed esteticamente gradevole; d) modulazione degli spazi interni per una rapida identificazione del servizio; e) diffusione degli *open spaces*.
 - \Rightarrow es. Regno Unito (sin dagli anni '70) e Germania (con le leggi Hartz: *Kundzentren*).

L'organizzazione dei centri (2)

- 3) Le risorse professionali \Rightarrow
 - a) incremento in molti Paesi, anche per effetto della crisi;
 - b) aumento del personale addetto al *front-office* (media europea 65%) \Rightarrow tentativo di diminuire il carico di disoccupati per operatore \Rightarrow si va dai 22,7 della Germania ai 314,9 dell'Italia (N.B. \Rightarrow nessuno dei Paesi europei esaminati è sopra i 100);
 - c) obiettivo di affidare allo stesso operatore un pacchetto costante di clienti (individualizzazione del servizio/fidelizzazione);
 - d) Le figure professionali \Rightarrow pluralità dei profili professionali dello *staff*, anche se non tutti sono dipendenti del centro.
 \Rightarrow es. Regno Unito; Germania; \Leftrightarrow Svezia (polivalenza).
 - e) I percorsi di studio dello *staff* \Rightarrow panorama europeo diversificato: da un diploma di laurea, preferibilmente in scienze umane/sociali (Germania, Svezia, Francia) all'approccio *learning by doing* (UK).

L'organizzazione dei centri (3)

- 4) Le risorse materiali ⇒
 - a) Quadro molto eterogeneo ⇒ per SPI e politiche attive spendono molto Danimarca e Svezia (2,10% e 1,33% del PIL, rispettivamente); il dato italiano, apparentemente nella media, è condizionato dal conteggio degli incentivi all'occupazione.
 - b) Recenti esperienze di attribuzione di *budget* di spesa a *managers* e anche operatori (Regno Unito dal 2004; Germania dal 1998) ⇒ obiettivo: individualizzazione del servizio.
 - c) *Facilities* informatiche, tecnologiche, telefoniche, banche dati ⇒ sempre più cruciali (v. *infra*).
- 5) Accessibilità dei servizi ⇒ si afferma approccio *multichannelling*, con grande enfasi sul mezzo informatico (es. Svezia e Paesi Bassi).
Pluralità di punti d'accesso ⇒ es. Regno Unito ⇒ *Outreach Services* (servizi erogati in zone periferiche) (circa 1.200).

Le tipologie di utenza: i disoccupati

- I disoccupati \Rightarrow rimangono i clienti principali dei CPI
 \Rightarrow in particolare, i documenti dell'Unione europea invitano i SPI a occuparsi soprattutto di talune frange di disoccupati (i soggetti più svantaggiati).
 \Rightarrow A livello di singoli Paesi europei sono frequentemente individuati cd. gruppi *target* cui indirizzare specifiche misure (es. Svezia, Regno Unito durante il *New Deal*).
 \Rightarrow Modelli di profilazione in tutti i Paesi (più o meno sofisticati e statistici) \Rightarrow misurano la distanza dal mercato del lavoro e aiutano il SPI a tarare meglio le misure da erogare.

Le tipologie di utenza: le imprese

- I datori di lavoro \Rightarrow in passato reciproca diffidenza tra CPI e imprese. In tempi più recenti crescenti attenzione, risorse, servizi e canali dedicati dai SPI a questa frangia di clientela (segmentazione secondo logiche diverse da Paese a Paese), anche con personale dedicato (es. Germania, Francia e Regno Unito).
- \Rightarrow Importanza strategica \Rightarrow a) ottimo viatico per allocare i disoccupati; b) miglioramento dell'immagine del servizio pubblico e ulteriore *appeal* per altri datori di lavoro; c) frequenti creazioni di *partnerships*.

Servizi erogati alle imprese

- Articolazione rispetto alle originarie banche dati: a) preselezione di *routine*; b) preselezione su commissione (es. *recrutement par simulation* francese); c) consulenza sul mercato e sulla formazione; d) consulenza sulla gestione del rapporto di lavoro; e) assistenza nelle pratiche di assunzione; f) training pre-reclutamento; g) assistenza nell'*outplacement* (es. *Rapid Response Service* britannico).
- ⇒ In diversi Paesi esiste personale dedicato: Regno Unito (a livello locale *Account Manager*; a livello nazionale NEST); Germania (*Arbeitgeber-Service AG-S* ⇒ 5.000 operatori ripartiti in 400 teams e diffusi su tutto il territorio nazionale); Francia (*forces de prospection d'entreprise*).
- ⇒ Svezia ⇒ scelta strategica di non dedicare personale *ad hoc* ⇒ *multi-tasking* migliora il *matching*.

Accompagnamento dell'utente (1)

- Ricchezza dei servizi offerti \Rightarrow convergenza nel solco della SEO.
 - Approccio preventivo e personalizzato \Rightarrow
- 1) Il disoccupato deve recarsi il prima possibile al CPI (in Germania addirittura prima del licenziamento); l'operatore deve intervenire e concordare il piano di attivazione quanto prima (in Svezia entro i primi 30 giorni; in UK entro 3 giorni circa).
 - 2) Piano personalizzato anche grazie alle tecniche di *profiling* (v. *infra*).
 - 3) Budget a disposizione degli operatori per individualizzare il servizio.
 - 4) Tutor personale

Accompagnamento dell'utente (2)

- Il diritto a interventi personalizzati e preventivi è correlato a obblighi severi di cooperazione ⇒
 - 1) Presentarsi agli appuntamenti fissati.
 - 2) Concordare il piano di azione.
 - 3) Partecipare alle misure ivi contemplate o suggerite dal *tutor*.
 - 4) Accettare offerta di lavoro congrua.
 - 5) Ricerca attiva del lavoro.
 - Tempistica per i contatti con il *tutor* variabile da Paese a Paese (2 settimane nel Regno Unito, colloqui mensili/trimestrali in Danimarca, rendicontazione online mensile in Svezia; discrezionale in Germania; ovunque ogni 6 mesi deve essere rivisto il piano).

Accompagnamento dell'utente (3)

- Il piano di attivazione \Rightarrow due modelli \Rightarrow
 - 1) Modello autoritario (Regno Unito \Rightarrow *Claimant Commitment*).
 - 2) Modello negoziato (Svezia \Rightarrow *Handlingsplan*; Germania \Rightarrow *Eingliederungsvereinbarung*).
- L'apparato sanzionatorio che presidia gli obblighi menzionati \Rightarrow
 - 1) La sanzione impatta sul *benefit* e sulla sua entità, ma è diversamente articolata (sospensione, decurtazione, caducazione) e modulata.
 - 2) Le sanzioni sono incrementali secondo un *climax* crescente volto a favorire l'adempimento del disoccupato.
 - 3) Discrezionalità degli operatori, se non *de iure*, almeno *de facto*.

Accompagnamento dell'utente (4)

- Esempi emblematici di accompagnamento del disoccupato:
 - 1) *Jobseeker's Journey* del Regno Unito: *First Contact Officer; Financial Accessor; Personal Advisor; Profiling (screening); Claimant Commitment*.
Procedimento standard per accedere al centro (AJCS).
 - 2) *Four Phases Model* in Germania: *Profiling* (prima intervista); sviluppo di obiettivi realistici; piano di azione concordato; formalizzazione nell'*Eingliederungsvereinbarung*.

Il *profiling* (1)

- *Profiling* → «insieme degli strumenti utilizzati per segmentare la clientela dei CPI, ai fini di determinare gli interventi e o le risorse necessari per il reinserimento al lavoro, in relazione ai rischi e ai bisogni identificati» (*chances di occupabilità*).
- Perché profilare?
- Perché il servizio non può essere erogato con le stesse modalità a tutti gli utenti →
 - 1) Scarsità delle risorse.
 - 2) Effettività del servizio.
 - 3) Sollecitazione europee.

Il profiling (2)

- Approcci alla profilazione →
 - a) Totale discrezionalità dell'operatore.
 - b) *Screening* guidato.
 - c) *Profiling* statistico.
 - d) Modello combinato
- Le finalità del *profiling* →
 - 1) Diagnosi → punti di forza e debolezza.
 - 2) Pianificazione degli interventi → inserimento nel servizio/misura più adatto.
 - 3) Pianificazione delle risorse.
 - 4) *Matching* → poco praticato.
- Esperienze paradigmatiche → Australia, Germania, Francia, Regno Unito, Canada, Svizzera.
- Buona prassi → modello combinato, dinamico e condiviso → Germania (Kodiak).

Le nuove tecnologie nel *Jobseeker's Journey* (1)

- *Multi-channelling* → uso di diversi canali nell'erogazione di servizi.
- *Blended Service* → utilizzo combinato di diversi canali nell'accompagnamento del disoccupato e nell'erogazione dei servizi all'impiego.
- Possibili declinazioni da parte dei SPI ⇒
 - 1) Designazione di *Primary Channel*.
 - 2) Designazione di diversi canali.
 - 3) Fungibilità dei diversi canali.
- Fattori che hanno favorito l'orientamento dei SPI europei verso il *multi-channeling* →
 - 1) Crisi economico-finanziaria.
 - 2) Mutamento della platea dei disoccupati → aumento dei giovani.
 - 3) Sollecitazioni europee allo sviluppo delle tecnologie digitali → favore della Commissione Ue per il *blended-service*.

Le nuove tecnologie nel Jobseeker's Journey (2)

- Linee di tendenza comuni degli anni più recenti → ampliamento della gamma dei servizi informatizzati e veicolati attraverso i nuovi media →
 - a) pochi Paesi → strategia radicale → canale informatico come *primary channel* (es. Paesi Bassi → *self-service* per i primi tre mesi);
 - b) la maggior parte → approccio integrativo, favorendo il crescente ricorso ai servizi *online* (es. Svezia → *co-browsing*);
 - c) qualche esperienza (Germania) → approccio più passivo → diversi canali fungibili → libera scelta all'utenza.
- Esperienze emblematiche ⇒ Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito, Austria, Germania.

Modalità di erogazione dei servizi (1)

- *Contracting out* \Rightarrow si riscontra con modalità e tempistiche diverse in tutti i SPI europei.
- Fattori catalizzatori \Rightarrow a) riduzione delle spese grazie e a meccanismi di quasi-mercato; b) evoluzione della clientela di riferimento, sia sotto il profilo dei disoccupati, sia degli imprenditori; c) numero crescente di disoccupati con barriere plurime che richiedono servizi diversificati e specializzati.
- Due strumenti di realizzazione del *contracting out* \Rightarrow a) gara d'appalto; b) *vouchers*.
- Approcci diversi di *contracting out* \Rightarrow a) modello estremistico olandese, che esternalizza anche i servizi *core*; b) modello conservatore svedese (*kompletterande aktörer*); c) robusto quasi-mercato sotto la regia del pubblico (Regno Unito, Francia, Germania, Danimarca).

Modalità di erogazione dei servizi (2)

- Esempi paradigmatici ⇒
 - 1) Regno Unito ⇒ da 2008 *Commissioning Strategy: gare appalto centralizzate*; modello di *prime provider* e *supply chain*; *black box*; pagamento *outcome-based* scagionato in più *tranches*.
 - 2) Germania ⇒ modello dominante del *voucher* (sia per i servizi all'impiego, sia per la formazione, sia per le PAL).
- Le *partnerships* ⇒ a) possono essere bilaterali o *multi-stakeholders*; b) gli attori possono appartenere a diversi livelli di *governance* e a diversi ambiti di *policies*; c) reti complesse ⇒ problemi multidimensionali; d) gradi diversi di intensità (semplice erogazione contingente, accordi più o meno formalizzati, integrazione di strutture).
- Attori solitamente coinvolti nelle *partnerships* ⇒ CPI, datori di lavoro, attori sociali, APL, terzo settore, autorità locali, camere di commercio, enti di formazione, scuole e università, autorità sanitarie.
- Esempi paradigmatici ⇒ LEPs nel Regno Unito; *Perspektive 50 Plus* in Germania; misure per i rifugiati in Svezia.