

**Mauro Boati**Responsabile area politiche attive  
Assolavoro (Associazione nazionale  
delle agenzie per il lavoro)

# Politiche attive, dai modelli alle scelte operative

**A**nni di convegni, seminari e workshop sui differenti modelli seguiti dalle regioni nella progettazione delle misure di politica attiva sono sostanzialmente arrivati al termine.

Il modello messo in opera dalla Regione Lombardia ha prodotto risultati tali da convincere con i numeri chiunque della sua efficacia<sup>1</sup> e non a caso l'assegno di ricollocazione previsto dall'art. 23 del Dlgs 10/15<sup>2</sup> mutua buona parte del suo impianto. La struttura di Garanzia Giovani, anche se un po' strattonata da alcune Regioni, ha rappresentato una esperienza di riferimento da cui la programmazione e la progettazione operativa non possono più prescindere.

Ora fioriscono in molte Regioni misure di "assegno", finanziate dai singoli POR, sostanzialmente ispirate dall'assegno di ricollocazione nazionale e che fanno tesoro di quanto sperimentato in Garanzia Giovani.

## Convergenze

Si registra finalmente la convergenza su di un impianto che, se non identico, presenta caratteristiche comuni o almeno confrontabili.

Nel recente passato invece l'utilizzo in molte misure regionali di paradigmi apparentemente comuni, ma interpolati da altri elementi totalmente spuri, ha reso le misure scarsamente comparabili.

Superata la fase del confronto tra i "modelli" per le politiche attive ci si può finalmente dedicare alle soluzioni strumentali e operative

Anche il concetto di "risultato" ha subito questa sorte. La sua caratteristica dirimente è di poter venire o non venire raggiunto: sì o no, senza discussione! Ma questa semplicità distintiva può venire svilita e appesantita dall'obbligo di documentare "come" è stato raggiunto, in quale "fase temporale", come se fosse prevalente l'attenzione al processo, pur necessaria, e non quella all'esito voluto: nella pratica sono seguiti registri, agende, carta, firme. Oppure si è previsto che il "risultato" potesse venire raggiunto solo dopo altre fasi/servizi da svolgere obbligatoriamente, dove l'obbligatorietà prevista a priori, non rispettava quasi mai i tempi della richiesta di lavoratori da parte delle imprese. Troppo veloce questa, troppo lenta quella.

In altre misure è stato depotenziato e sovente stravolto il valore dell'attribuzione diretta al disoccupato di una "dotazione economica individuale". Non tanto dagli sforzi, per altro indicativi di un problema non dichiarato di identità proprietaria, che ha spinto a sforzi di fantasia nel modificare "dote" in voucher, buono lavoro, titolo d'acquisto di servizi, ticket lavoro.

Lo stravolgimento maggiore non è venuto dal cambio di denominazione ma dall'impedimento per il lavoratore, titolare della dotazione economica indi-

1. Le differenze tra modelli e, in molti casi, la mancata trasparenza sulle caratteristiche procedurali e strumentali (ad esempio la struttura e l'efficienza della piattaforma gestionale) hanno impedito il confronto approfondito tra i diversi modelli applicati nelle politiche regionali. L'unico dato realmente confrontabile è stato quello numerico sui "trattati" e sugli "inseriti".

2. L'Assegno di ricollocazione nazionale (Delibera ANPAL n. 1/2017) perfeziona il criterio delle "fasce di occupabilità" di Dote Lavoro (BUR - Dote Unica -18.10.2013) introducendo un algoritmo di profilazione a punteggio individuale. Enfatizza la focalizzazione sul risultato riservando ai servizi a processo non più di 3 ore riconosciute a costo standard. Mantiene al lavoratore la libertà di scegliere l'operatore pubblico o privato senza spingersi ad introdurre un regime totale di concorrenza, valorizza anche il contratto in somministrazione.

viduale di scegliere direttamente a quale Ente richiedere i servizi, con l'obbligo dell'indirizzamento da parte del servizio pubblico.

In sostanza sovente è stato prevalente distinguersi e difendere una presunta identità territoriale specifica, piuttosto che misurarsi sull'efficacia delle esperienze fatte.

### **Caratteristiche fondative di un sistema di politiche attive**

L'esperienza fatta in Garanzia Giovani e nelle misure regionali insegna che un complesso di misure di politica attiva<sup>3</sup> funziona davvero se vengono rispettate tutte, e non solo alcune, caratteristiche fondative.

L'efficacia delle misure e la loro efficienza sono funzioni l'una dell'altra e non variabili indipendenti; per fare un esempio: senza una piattaforma informativa capace di gestire realmente tutte le informazioni e gli output richiesti, il basso livello di efficienza si tradurrà in un numero asfittico di risultati positivi, in alti costi d'esercizio e in procedure estenuanti.

Rispettare la centralità della persona, nel percorso di transizione da un lavoro ad un altro o nel primo inserimento, è possibile quando sono garantiti al lavoratore l'accesso alle informazioni necessarie alla scelta, la portabilità dei suoi dati, il suo diritto a servizi sempre attivi, non legati ai tempi e alle condizioni dei bandi; la persona è centrale nella politica pubblica del lavoro se mantiene il diritto ai servizi di accompagnamento in tutte le transizioni da lavoro a lavoro e non solo nella prima perdita del posto di lavoro.

Porre il risultato occupazionale come driver della misura di accompagnamento al lavoro e dell'azione conseguente degli erogatori, comporta procedure e tempi coerenti con quanto viene espresso dalla domanda; porta inoltre in primo piano la corrispondenza tra profilo e competenze richieste dall'impresa e profilo e competenze realmente possedute dal lavoratore, se possibile just in time. Per coniugare questa necessità con il criterio della massima inclusione, offrendo a tutti una opportunità lavorativa, è un tema da affrontare in sede di governance complessiva del pacchetto di misure di politica: richiede analisi predittive che permettano di anticipare con la forma-

zione mirata e con la ricerca e selezione delle persone la domanda che verrà e il riconoscimento della formazione on the job.

La centralità del risultato occupazionale rende subordinati e serventi tutti servizi necessari; in linea di massima l'attività di formazione (generica) non è centrale nel percorso, mentre lo sono tutte le azioni (anche formative) che stimolano la proattività della persona alla partecipazione personale e diretta alla ricerca di lavoro.

La modalità più immediata per promuovere produttività e qualità, finalizzate al risultato occupazionale, è certamente quella di creare un regime di concorrenza tra gli operatori, ma non necessariamente tra sistema pubblico e sistema privato. La pubblicazione costante dei risultati ottenuti, sia in occupazione sia in ricavi ottenuti, è più che sufficiente ad orientare gli utenti alla scelta dell'Ente a cui rivolgersi e a spingere gli operatori a superarsi.

Quando l'Ente pubblico opera attraverso una miriade di avvisi, ognuno focalizzato su di un target diverso, inevitabilmente soddisfa prima le necessità di alcuni procrastinando nel tempo quelle di altri. Può darsi che vengano correttamente soddisfatte alcune priorità e che per gli altri lavoratori non si produca un danno immediato. Per gli attori privati, al contrario, il disincentivo ad impegnarsi è immediato ed evidente. La ripetizione degli atti necessari alla partecipazione ad avvisi separati comporta la moltiplicazione dei costi; la successione, con tempi non certi, degli avvisi pubblici, non delinea mai un quadro economico certo.

L'operatore privato che viene chiamato a garantire risultati occupazionali in questi contesti – a maggior ragione se in un quadro economico a bassa vivacità e scarsità di domanda – viene disincentivato dall'investire nell'apertura di sedi, nella ristrutturazione di locali, nell'assunzione di nuovi collaboratori, tutto con l'alea non del ritorno dell'investimento ma almeno della sua sostenibilità. Sono i motivi della discontinuità delle presenze delle Agenzie nel territorio nazionale e in particolare nel sud Italia.

Anche per l'ente pubblico la ripetizione di avvisi targettizzati genera inefficienza: produce un aggravio di procedure burocratiche, oltre a tempi più lun-

<sup>3</sup> Ovvamente un sistema basato su di una rete complementare pubblico – privata, a governance pubblica come istituito dall'art. 1 del D.Lgs 150/2015 che riconosce la competenza degli operatori privati nella gestione di servizi di politica attiva e ne regola la partecipazione istituendo un "albo nazionale dei soggetti privati accreditati" all'art. 3.12 del citato D.Lgs.

ghi in uscita e in procedure di controllo. La modulazione dei servizi, in tipologia e intensità, non richiede necessariamente avvisi separati, può agevolmente venire realizzata attraverso la profilazione dell'utenza e la definizione di fasce di disagio occupazionale.

L'applicazione generalizzata dei costi standard e dei rimborsi forfettari (come previsto dal Regolamento (CE) 396/2009 per il Fondo Sociale Europeo) semplifica drasticamente e opportunamente tutta la procedura amministrativa. La definizione dei servizi al lavoro, con i parametri orari e i valori rimborsabili, consegna agli attori privati un quadro economico certo che li aiuta nelle scelte di impegno e di organizzazione.

La continuità nel tempo delle misure di politica attiva, senza cesure tra una misura e l'altra, permettono agli Operatori privati di misurarsi con il nuovo, nella certezza di un conto economico mai passivo, con regole date e durata certa. Lavorare su bandi discontinui, al contrario, non facilita la propensione agli investimenti, rende frammentario il servizio erogato, tende a non innalzare il livello qualitativo dei professionisti impiegati.

Infine non va trascurata l'assoluta importanza della piattaforma gestionale per dare omogeneità ai servizi e consentire la loro registrazione. Ma ancora più determinante per l'efficienza gestionale della misura è la capacità della piattaforma di fungere da archivio di tutta la documentazione in fase di rendicontazione; un archivio aperto ad ogni controllo, senza la necessità dell'ottocentesco trasferimento di faldoni di documentazione, salvo eccezioni

### Paradigmi da ripensare

Ora che si avviano esperienze di politiche attive nazionali e regionali tra loro sufficientemente coerenti, diviene possibile mettere in discussione alcuni luoghi comuni consolidati che a volte vengono presentati, erroneamente, come assiomi.

Il concetto di risultato, sia come obiettivo che come indicatore di successo dell'azione, è una pietra miliare per le moderne politiche per il lavoro. Implica che l'attenzione venga rivolta all'avvio del percorso (con la profilazione e il patto di servizio o di attivazione) e alla sua conclusione. I servizi erogati nella parte mediana del percorso devono essere gestiti dall'Ente, utilizzati dal lavoratore ma conosciuti dalla Pubblica Amministrazione solo al fine di proporre eventuali miglioramenti, non a fini amministrativi.

L'amministrazione interverrà eventualmente sulle distorsioni denunciate dall'Ente o dall'utente. Non è improprio ragionare su quanto accade nella fase black box; può essere utile per attivare momenti di confronto tra operatori, per identificare i servizi e le modalità di erogazione più performanti. È invece contraddittorio e razionalmente illegittimo voler necessariamente monitorare l'interno della black box. Non è quello l'oggetto su cui appuntare l'attenzione.

Confondere matching con politica attiva origina valutazioni sbagliate. L'azione di matching - in linea generale - si realizza nell'istantanea corrispondenza tra una posizione lavorativa (già conosciuta e non ricercata appositamente per un candidato) e il profilo di un lavoratore (già conosciuta e ugualmente non ricercato al momento ma soltanto selezionato nel data base dell'Agenzia). Oltre agli ovvii criteri di qualità nella rilevazione del fabbisogno e nella conoscenza del lavoratore, la cifra distintiva dell'operazione di matching è la rapidità di esecuzione.

La politica attiva procede in terreni dai confini più incerti. Non sono preventivamente conosciuti né il lavoratore né la domanda espressa dall'impresa. Sono invece conosciuti sia la metodologia da applicare sia il percorso ottimale da seguire per aiutare un lavoratore a divenire protagonista, quanto più possibile autonomo, della ricerca di un lavoro che non è l'Operatore a procurargli.

È sulla base della peculiarità del percorso di politica attiva rispetto al matching che vale la pena di equilibrare il compenso per la parte degli strumenti consegnati al lavoratore (e ora da lui posseduti) con la parte per il risultato occupazionale.

Infatti il percorso di politica attiva si conclude certamente con l'apprendimento da parte del lavoratore di un metodo ma non necessariamente sempre con un successo occupazionale. Puntare tutto e solo sul risultato finale disconosce il valore di quanto il lavoratore ha acquisito in capacità autonoma di ricerca, comunque utile e reimpiegabile al di là dei termine temporale della misura in atto. Al contempo spazza via i costi e i tempi di parcheggio nella formazione inutile. A rovescio privilegiare i servizi e non il risultato produrrebbe gli effetti dannosi già visti della proliferazione delle azioni finalizzate solo al soddisfacimento dei fabbisogni di chi le organizza.

Viene talvolta stigmatizzato il cosiddetto creaming: inteso come l'azione volta a collocare prima i più collocabili anche se la politica pubblica è volta ad

offrire l'opportunità della ricerca del lavoro a tutti i lavoratori indistintamente in possesso di determinati requisiti e non solo ai più "occupabili".

Intervenire su questo comportamento è in verità assai semplice. È sufficiente abbassare o azzerare il valore del riconoscimento per le fasce dei più facilmente occupabili. Una leva economica immediatamente modulabile secondo i criteri fissati dalla governance pubblica della misura.

Vale però la pena di affrontare senza pregiudizi la questione e porsi una domanda volutamente retorica: in un mercato del lavoro immaturo, con percorsi di incontro tra domanda e offerta che utilizzano canali irrazionali e profondamente discriminatori per chi possiede meno informazioni e relazioni, non è forse opportuno incentivare comunque l'utilizzo di canali verificati ed efficaci? La risposta è ovvia.

E ancora: in un momento di disoccupazione a due cifre ma contemporaneamente di carenza di risorse professionali qualificate nelle imprese, non è forse opportuno accelerare al massimo l'inserimento occupazionale di grandi numeri di lavoratori competenti? Non è forse di interesse pubblico? Anche qui non possono esservi dubbi. La questione sta tutta nella consapevolezza con cui mentre si spinge sul pedale della velocità di inserimento si prevede contemporaneamente un secondo binario più marcatamente inclusivo, più remunerato. Senza stigmi preconcepiuti e con la leva modulabile del riconoscimento economico del servizio e del risultato ottenuto.

È da approfondire il rapporto tra due visioni e due valori, legittimi ambedue e ambedue necessari. La visione e i compiti di chi riporta al lavoro e alla dignità persone disoccupate, rendendole lavoratori che contribuiscono allo sviluppo economico e alla propria sussistenza e la visione di chi punta all'inclusione sociale e si focalizza sul supporto alla persona che non trova un lavoro ma semplicemente - e non è poco - strumenti da impiegare, forse, in seguito.

Non sarà mai più solo la durata del lavoro nel medesimo posto l'elemento che potrà dare la giusta sicurezza al lavoratore. Sarà piuttosto la velocità nella transizione da lavoro a lavoro a fare la differenza. Non si tratta di affermare che sia da preferire un lavoro breve ad uno lungo, ma di riconoscere che nel contesto attuale (e futuro) la vita professionale si compone di una successione di lavori anche

più brevi che in passato. La scommessa è di sfruttare i periodi di passaggio - da ridurre al massimo - per rafforzare la propria occupabilità e arricchire le proprie competenze. Utilizzando ogni periodo di lavoro, anche breve, per ampliare la propria rete di relazione socio - professionale, arricchire il curriculum e differire il limite finale di percepimento della NASPI.

### **Vecchi canoni e nuovi comportamenti**

L'Assegno di Ricollocazione con il suo impianto ha affermato che il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il lavoratore disoccupato non si realizza nel risarcimento economico della perdita di lavoro. Il sostegno al reddito quando viene erogato grava sulle spalle della collettività, così come, per altro, i costi sociali connessi all'assenza di lavoro. Chi riceve un sostegno al reddito è chiamato a fare il possibile perché abbia la minor durata possibile.

Il richiamo alla responsabilità individuale è l'altra faccia della valorizzazione della centralità della persona, affermata da tutti come il perno delle politiche attive.

Al contrario è chiaro che tutte le azioni che sottraggono spazi di autonomia alle persone tendono a renderle dipendenti dal servizio pubblico e dalla sua azione, ottima forse, ma deresponsabilizzante e sostanzialmente salvifica.

Il rovesciamento di paradigma è totale e il messaggio che arriva al lavoratore è duplice: il lavoro lo devi cercare tu, poiché questa situazione attuale di assenza di lavoro si ripresenterà nella tua vita e devi saper usare gli strumenti per affrontarla. Allo stesso tempo ti garantiamo che la transizione verso il lavoro è una situazione normale che viene assistita da servizi specializzati.

È un nuovo patto che si istituisce tra la Pubblica Amministrazione, meglio tra la collettività, e la persona sollecitata direttamente a non attendere di consumare il sostegno al reddito prima di agire ma ad usare per la ricerca di lavoro il periodo assistito.

Stiamo entrando a grandi passi in un contesto dove il richiamo alla scelta diretta, senza intermediari, è sempre più pressante. Lentamente, ma ormai in modo inarrestabile, abbiamo un rapporto diretto con chi distribuisce servizi, senza la mediazione dello sportello o dell'agenzia fisica (viaggi, commercio, assicurazioni, bollette, auto, ecc.) e sovente senza gli strumenti per farlo con consapevolezza.

Era nell'aria ma ora, nel caso dell'Assegno di Ricollocazione, la possibilità della disintermediazione viene prevista fin dall'iscrizione<sup>[4]</sup>. La procedura telematica di iscrizione e di riconoscimento dell'assegno non richiede il passaggio fisico necessario presso un centro pubblico per l'impiego e lascia il disoccupato libero di rivolgersi indifferentemente all'operatore pubblico o privato per l'erogazione dei servizi. Con la resistenza di alcune regioni, ancora

imbrigliate senza rendersene conto nei residui del monopolio pubblico, si afferma il criterio moderno che il servizio non richiede sempre il rapporto fisico tra erogatore e utente, come è ormai nel mondo reale.

La novità è che il lavoratore deve imparare ad avere fiducia nell'algoritmo che misura la sua occupabilità, e nella profilazione<sup>[5]</sup> che definisce il valore dell'assegno. ●

4. Il combinato di quanto prevede il D.Lgs 150/2015 (Art. 20 e art. 21.1) prevede sia che la richiesta di un sostegno al reddito, compresa la NASPI, venga fatta sul portale dell'INPS ed equivalga alla dichiarazione di Immediata Disponibilità al Lavoro (DID) attivando così la previsione di servizi da parte dei CPI o, quando siano trascorsi i primi 4 mesi di NASPI, la possibilità di chiedere l'Assegno di Ricollocazione.

5. Sulla validità della profilazione sarebbero necessari degli approfondimenti. Se è certamente utile per predeterminare classi di spesa è dubbio se possa effettivamente identificare la necessità di diverse intensità di servizio di accompagnamento a lavoro. In altre Nazioni, considerate modelli di riferimento, per esempio l'Inghilterra, senza profilazione è l'operatore che decide i servizi necessari e la loro intensità.