

**IL RUOLO DELLE
AGENZIE TECNICHE STRUMENTALI
NEL MERCATO DEL LAVORO**

di Michele Tiraboschi

Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
Università di Modena e Reggio Emilia

con la collaborazione di
Simone Scagliarini e Silvia Spattini (*)

** Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. Oltre alla responsabilità scientifica dell'intero progetto, a Michele Tiraboschi sono tuttavia attribuibili il paragrafo 1, Parte I, il paragrafo 15, Parte III e la Parte IV, a Simone Scagliarini sono imputabili il paragrafo 2, Parte I; la Parte II e i paragrafi 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, Parte III, mentre a Silvia Spattini si deve la redazione dei paragrafi 1, 6 e 10, Parte III.*

IL RUOLO DELLE AGENZIE TECNICHE STRUMENTALI NEL MERCATO DEL LAVORO

SOMMARIO: — **Parte I** — **1.** Le politiche attive per l'occupazione fra la modernizzazione dei servizi per l'impiego e le agenzie tecniche strumentali. — **2.** Il modello di agenzia amministrativa. — **Parte II** — **1.** L'agenzia come modello organizzativo della Pubblica Amministrazione: il caso Italia. — **1.1.** Le agenzie nel quadro normativo precedente il d. lgs. n. 300 del 1999. — **1.2.** Le agenzie nel quadro normativo delineato con il d. lgs. n. 300 del 1999. — **1.3.** Le agenzie - S.p.A. — **1.4.** Le agenzie come risultante di diversi (ed eterogenei) processi istitutivi. — **2.** Le agenzie tecniche nel mercato del lavoro. — **2.1.** ISFOL. — **2.2.** Italia Lavoro S.p.A. — **2.3.** Sviluppo Italia S.p.A. — **3.** Politiche attive per l'occupazione e ruolo delle Regioni: le agenzie regionali per l'impiego e le agenzie del lavoro. — **4.** Regioni e politiche del lavoro dopo la riforma del titolo V della Costituzione. — **Parte III** — **1.** Austria. — **1.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Austria. — **1.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro austriaco. — **2.** Belgio. — **2.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Belgio. — **2.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro belga. — **3.** Danimarca. — **3.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Danimarca. — **3.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro danese. — **4.** Finlandia. — **4.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Finlandia. — **4.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro finlandese. — **5.** Francia. — **5.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Francia. — **5.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro francese. — **6.** Germania. — **6.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Germania. — **6.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro tedesco. — **7.** Grecia. — **7.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Grecia. — **7.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro greco. — **8.** Irlanda. — **8.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Irlanda. — **8.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro irlandese. — **9.** Lussemburgo. — **9.1.** Politiche attive per l'occupazione e ruolo delle agenzie in Lussemburgo. — **10.** Olanda. — **10.1.** Le politiche attive per l'occupazione nel Olanda. — **10.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro olandese. — **11.** Portogallo. — **11.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Portogallo. — **11.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro portoghese. — **12.** Regno Unito. — **12.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Regno Unito. — **12.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro inglese. — **13.** Spagna. — **13.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Spagna. — **13.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro spagnolo. — **14.** Svezia. — **14.1.** Le politiche attive per l'occupazione in Svezia. — **14.2.** Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro svedese. — **15.** Uno sguardo oltre l'Europa: politiche attive e ruolo delle agenzie in Giappone. — **Parte IV** — **1.** Agenzie tecniche e politiche per l'occupazione: esiste un modello europeo? — **2.** L'integrazione tra collocamento e politiche attive e il ruolo forte delle agenzie tecniche. — **3.** Considerazioni conclusive.

Parte I

1. Le politiche attive per l'occupazione fra la modernizzazione dei servizi per l'impiego e le agenzie tecniche strumentali.

È stato più volte rilevato, nell'ambito della *Strategia Europea per la occupazione*, come l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro dipenda, sicuramente dallo specifico contesto nazionale ed economico di riferimento, ma anche dallo standard di efficienza dei «servizi per l'impiego» (1), intendendo con tale espressione i servizi pubblici e privati di intermediazione, informazione, orientamento professionale e consulenza (anche alle imprese), nonché ogni altro intervento sul mercato del lavoro che contribuisce a correggere gli squilibri tra domanda e offerta (2).

A partire dagli anni Ottanta, molto prima che il c.d. *processo di Lussemburgo* prendesse corpo (3), a seguito del rapido e perdurante incremento dei tassi di disoccupazione, una delle principali priorità nelle agende politiche dei governi nazionali era costituita dall'adattamento del quadro giuridico relativo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro ai cospicui cambiamenti strutturali che, in tutta Europa, hanno interessato i mercati del lavoro (4). L'evoluzione della legislazione in materia di collocamento a sostegno della efficacia delle politiche per la occupazione è documentata, in particolare, dalle periodiche rilevazioni della Organizzazione per la

(1) In questo senso cfr., ancora recentemente, la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 – *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM(2002) 621 def., spec. 30-31, nonché la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 – *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM(2002) 416 def., spec. 11 e 23.

(2) Cfr. la Comunicazione della Commissione del 13 novembre 1998 – *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia Europea per l'occupazione.*, COM(98) 641 def.

(3) Cfr., per un quadro di sintesi, M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, 199-204.

(4) Per un efficace quadro comparato cfr., in particolare, gli atti del convegno WAPES/ILO su *Strategies developed by the Public Employment Service in response to structural changes in the Labour Market*, Geneva, 23-24 January 1997, in www.ilo.org (Document n. 50/1998). In particolare, sui mutamenti nella composizione della domanda e della offerta di lavoro, che rendono oggi particolarmente complessa la funzione di collocamento cfr., per tutti, U. WALWEI, *Structural and Long-term Changes on the Labour Market: A Challenge for Employment Services*, in WAPES/ILO, *Strategies developed by the Public Employment Service ecc.*, cit., spec. §§ 3 e 4 cui *adde* P. THUY, E. HANSEN, D. PRICE, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, International Labour Office, Geneva, 2001.

Cooperazione Economica e lo Sviluppo ⁽⁵⁾, dalla progressiva legittimazione della presenza di intermediari privati nel mercato del lavoro, maturata in seno alla Conferenza Internazionale del lavoro dell'O.I.L. e poi presto diffusasi nei diversi contesti nazionali ⁽⁶⁾, e anche, più recentemente, da una letteratura internazionale maggiormente sensibile alle complesse vicende che conducono alla costituzione del rapporto di lavoro e alla promozione della occupazione in generale ⁽⁷⁾.

E' vero, tuttavia, che il processo di modernizzazione dei servizi per l'impiego e della relativa normativa ha registrato una significativa accelerazione soltanto in seguito al coordinamento europeo delle politiche del lavoro, in grado di incidere sulle strategie nazionali in materia di occupazione ⁽⁸⁾.

In coerenza con gli orientamenti annuali del Consiglio e della Commissione in materia di occupazione, il processo di riforma dei servizi per il mercato del lavoro è stato contrassegnato, in quasi tutti i Paesi europei, da una vigorosa spinta verso la liberalizzazione e il decentramento delle funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. A mutare è stata la stessa concezione del collocamento, non più inteso alla stregua di mera «funzione pubblica», ma piuttosto come vero e proprio «servizio», e in quanto tale finalizzato a sostenere le iniziative di politica attiva del lavoro e di promozione della occupazione in generale.

La modernizzazione dei servizi per la occupazione ha comportato, almeno formalmente, un significativo arretramento dello Stato nella regolamentazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e, conseguentemente, un maggiore ricorso anche da parte dei rinnovati servizi pubblici per l'impiego a meccanismi e procedure di

⁽⁵⁾ *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, OECD, Paris, 1997 e R. FAY, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18/1996, OECD, Paris.

⁽⁶⁾ Cfr., in particolare, il VI Rapporto della 81^a Conferenza Internazionale del Lavoro su *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets*, in www.ilo.org, pubblicato anche in P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, in *QRIDL*, n. 6/1995. Cfr. inoltre M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, cap. III, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽⁷⁾ Cfr. WEDDERBURN OF CHARLTON, *La disciplina del mercato del lavoro nei Paesi europei*, in *DLRI*, 1986, 647 ss. Nella letteratura italiana, cfr. P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, spec. 20 ss. Per una sintetico quadro comparato cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI *I servizi pubblici per l'impiego in Europa: schede comparate*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma dei servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁽⁸⁾ Cfr., sul punto, M. MAROCCO, *I servizi pubblici per l'impiego tra obblighi comunitari e responsabilità nazionale*, in *DRI*, 1999, 441-460.

tipo promozionale e orientati al mercato. Questo spiega la maggiore enfasi sui c.d. *market-type mechanisms* ⁽⁹⁾, secondo una logica di gestione del collocamento per obiettivi misurabili (c.d. *management by objectives*) e non semplicemente per regole, tanto meno per regole cogenti e imperative, come quelle proprie del regime pubblicistico e monopolistico ⁽¹⁰⁾.

Il superamento del principio del monopolio pubblico nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽¹¹⁾, da un lato, ha inevitabilmente condotto a un ripensamento complessivo del ruolo, delle funzioni e dei metodi di lavoro degli uffici pubblici di collocamento ⁽¹²⁾ e alla adozione – soprattutto in Paesi come Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Italia – di un sistema di tipo «misto» imperniato ora sulla concorrenza ora anche, in taluni casi ⁽¹³⁾, su un più efficace raccordo tra operatori pubblici e intermediari privati. La necessità di adattamento alle mutevoli esigenze dei diversi mercati del lavoro locali e regionali, dall'altro lato, ha comportato – soprattutto in Paesi come Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Italia, Spagna e Svezia ⁽¹⁴⁾ – un significativo grado di decentramento (amministrativo, istituzionale e/o normativo) del sistema di collocamento e, conseguentemente, la ricerca di un nuovo equilibrio tra centro e periferia nella regolazione del mercato del lavoro e nella gestione, da parte dell'attore pubblico, dei servizi per l'impiego sul territorio ⁽¹⁵⁾.

⁽⁹⁾ Sulla introduzione di metodi privatistici nella gestione degli uffici pubblici per l'impiego cfr., in particolare, R. FAY, *Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 26/1997, OECD, Paris.

⁽¹⁰⁾ Cfr. A. REUTERSWARD, *Philosophies of Government intervention in the Labour Market: A note about different roles of the Public Employment Service*, in WAPES/ILO, *Strategies developed by the Public Employment Service ecc.*, cit.

⁽¹¹⁾ Per un quadro storico-comparato, cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit. In particolare sulle agenzie private cfr. anche G. LINFANTE, *I servizi privati per l'impiego: il caso delle agenzie di collocamento*, ISFOL, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 4/2002.

⁽¹²⁾ Cfr., per un quadro di sintesi, la Comunicazione della Commissione su *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego ecc.*, cit., spec. 10 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *European Co-Operation in the Public Employment Service Modernisation 1997-2001*, Progress Report, Bruxelles, 2002. Cfr. altresì M. SANSIER, D. BOUTONNAT, *The Relationship between Public Employment Services and Private Employment Agencies: Developing a Cooperation Framework*, ILO, Geneva, n. 51/1998, spec. Cap. III.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione su *Modernizzare i servizi per l'impiego ecc.*, cit., 15.

⁽¹⁵⁾ Con riferimento al caso italiano cfr. P.A. VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997*,

In numerosi ordinamenti si è anche registrato il passaggio a una strategia maggiormente imperniata sul partenariato ⁽¹⁶⁾, in cui i servizi per il mercato del lavoro costituiscono la principale parte integrante di un ampio sistema di erogazione pubblico e privato. Sempre più rilevante è poi il ricorso alla rete e alle tecnologie della informazione e della comunicazione, soprattutto in funzione dell'obiettivo di ampliare i servizi elettronici di auto-consultazione ⁽¹⁷⁾. In alcuni Paesi, infine, sono state persino adottate misure volte a coinvolgere massicciamente gli operatori privati, mediante regimi convenzionali o veri e propri bandi, nella erogazione di programmi del servizio pubblico. E' questo, in particolare, il caso della Germania ⁽¹⁸⁾ e dei Paesi Bassi ⁽¹⁹⁾.

La modernizzazione dei servizi per l'impiego, il passaggio da sistemi di monopolio pubblico dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro a sistemi di coesistenza fra operatori pubblici e intermediari privati e il progressivo sviluppo dei servizi pubblici di collocamento da «funzione pubblica» a «servizio» trovano come parallelo l'evoluzione da un sistema di *welfare* a uno di *workfare*, in altre parole da un sistema prevalentemente assistenziale, caratterizzato principalmente da politiche passive, verso un sistema dove l'obiettivo primo sono il lavoro e le politiche attive per l'occupazione, spesso presupposto delle stesse politiche passive.

In riferimento a tali argomenti, nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione, i principali Paesi europei vengono generalmente invitati a portare a termine i processi di riforma dei servizi per l'impiego e più in generale delle strutture istituzionali a sostegno dell'efficacia delle politiche attive del lavoro, con riferimento all'Italia, le autorità comunitarie denunciano costantemente una situazione di arretratezza, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e una sostanziale incapacità di riorganizzare il sistema dei servizi per l'impiego.

n. 469, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., spec. 24-29, nonché, per l'impostazione del problema, P. TULLINI, *Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro*, in *LPA*, 2000, 27-46, e già M. NAPOLI, *Mercato del lavoro e autonomia regionale in Italia*, in *RIDL.*, 1985, I, 341 ss.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 – *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, cit., 31.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸⁾ U. BLIEN, U. WALWEI, H. WERNER, *Labour Market Policy in Germany*, in *IABtopics*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Germania, n. 49/2002.

⁽¹⁹⁾ L. STRUYVEN, G. SFEURS, *The Competitive Market for Employment services in the Netherlands*, OECD, Paris, 2002.

Se dunque l'Italia ha la necessità di riformare il sistema di servizi per l'impiego ed attuare politiche del lavoro efficaci nell'obiettivo di una riduzione della disoccupazione, potrà essere utile analizzare ciò che in tale ambito accade negli altri paesi europei, attraverso un processo di *benchmarking*, ovvero di comparazione delle buone pratiche degli altri Paesi.

Tra queste buone pratiche che meritano un confronto a livello internazionale, rilevanti risultano le agenzie tecniche strumentali con cui i singoli Governi attuano e danno esecuzione alle misure di politica attiva, che intendono porre in essere, e ai relativi servizi per l'impiego. Infatti, la scelta del modello organizzativo, le funzioni da affidare all'agenzia, le modalità di svolgimento dei rapporti tra questi enti, il Ministero e i terzi sono tutti elementi in grado di orientare l'intervento statale sul mercato del lavoro, la cui efficienza determina l'efficacia delle politiche attive perseguite, le quali, a loro volta, saranno spesso influenzate nella loro stessa progettazione anche dall'esistenza di agenzie in grado di darvi successivamente esecuzione.

Dal momento in cui l'attuazione efficace delle politiche attive del lavoro dipende dai servizi per l'impiego e l'attuazione di tale politiche viene affidata alle agenzie tecniche strumentali, esse assumono un ruolo importante nella definizione dei servizi per l'impiego, tanto è vero che nella maggior parte dei paesi europei le stesse agenzie tecniche gestiscono tutte o buona parte delle funzioni relative al mercato del lavoro, quindi dal collocamento all'implementazione delle politiche attive.

In base a tali considerazioni, un'indagine comparata sul campo risulta ancor più rilevante, nell'ottica di un riordino delle agenzie tecniche, esigenza che era stata avvertita dal legislatore che aveva inserito nell'originario disegno di legge delega per la riforma del mercato del lavoro (ddl S848) un articolo 4 recante "delega al Governo in materia di agenzie tecniche strumentali per l'occupazione", in cui all'Esecutivo veniva richiesto di riordinare i soggetti e gli strumenti di analisi e monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale e funzionamento del mercato del lavoro, di verifica di efficacia delle politiche di inclusione e di produzione di rapporti nelle suddette materie, nonché di riordinare e ridefinire le funzioni di ISFOL e Italia Lavoro, come agenzie ministeriali atte a fornire supporto tecnico alle Regioni ed agli enti locali per il perseguimento delle politiche attive. Tuttavia tale art. 4 è stato poi stralciato dalla legge delega, a fronte dell'avvertita opportunità di compiere una

maggior riflessione sull'impostazione della riforma, considerando anche la recente revisione del titolo V della Costituzione, che potenzia decisamente il ruolo delle Regioni nell'ambito del mercato del lavoro, creando così forti esigenze di coordinamento, nonché la riforma dei servizi per l'impiego, varata effettivamente con d. lgs. n. 297/2002, anch'essa suscettibile di incidere nell'ambito delle funzioni da assegnare alle agenzie tecniche.

2. Il modello di agenzia amministrativa

Nel tracciare queste brevi note introduttive, si è finora taciuto un aspetto delicato, quale il significato da attribuire al concetto di agenzia tecnica, sul quale è invece opportuno un chiarimento preliminare.

L'agenzia amministrativa – normalmente annoverata tra le c.d. amministrazioni di scopo ⁽²⁰⁾ – nasce, come modulo organizzativo della Pubblica Amministrazione, in Svezia fin dal 1700, diffondendosi successivamente presso altri ordinamenti, ivi compreso quello comunitario, con notevoli variabili funzionali ed organizzative, legate ai contesti amministrativi e sociali nei quali il modello è stato impiegato ⁽²¹⁾. In linea di massima, si può affermare che questo modulo organizzativo si pone come alternativa al modello ministeriale, secondo una ripartizione di competenze riconducibile, sostanzialmente, a tre tipologie:

- 1) vi sono anzitutto alcuni Paesi, come appunto la Svezia, in cui le agenzie sono state create per la prima volta e costituiscono il modello tipico di organizzazione pubblica. In tali Paesi assai limitato e recessivo è, per contro, lo sviluppo delle strutture ministeriali, che costituiscono appunto la naturale alternativa rispetto al governo per agenzie;
- 2) in altri Paesi – e segnatamente nel Regno Unito e negli Stati Uniti – si riscontra invece l'opzione per una scelta intermedia, ove convivono, a fianco delle burocrazie ministeriali, diversi tipi di agenzie autonome, il cui livello di indipendenza muta

²⁰ Con ciò intendendo tutte quelle Pubbliche Amministrazioni alle quali è affidata una precisa e limitata competenza di regolazione di un settore della società civile e della realtà economica, con intervento diretto sullo stesso teleologicamente orientato al conseguimento dei fini indicati dal legislatore. Cfr. G. PETRONI, *Nuovi profili organizzativi nell'evoluzione del sistema amministrativo pubblico: le agenzie*, Cedam, Padova, 1988, 19 e ss.

²¹ G. ARENA, *Agenzia Amministrativa*, in *Enc. Giur.*, I, Roma, 1998, 1.

notevolmente a seconda dell'ente considerato e delle funzioni che ad esso sono attribuite;

- 3) vi sono infine altri Paesi, tra cui Francia e Germania, oltre al nostro oltre, caratterizzati da un pluralismo amministrativo in cui decisamente prevalente è il modello di organizzazione per aree di competenza, basato sulle tradizionali strutture ministeriali, senza che ciò escluda che esse convivano con Autorità indipendenti e agenzie.

Prescindendo per il momento dall'analisi più articolata dei vari modelli di agenzia amministrativa, su cui ci si soffermerà ampiamente in sede di analisi dei singoli ordinamenti, e limitandoci a fornire una descrizione del modello di agenzia, sia pure sommaria e in via di primissima approssimazione, è possibile rinvenire un tratto caratterizzante di tale istituto anzitutto nell'autonomia di cui in qualche modo l'agenzia gode ⁽²²⁾. Infatti essa si pone, come si diceva, quale alternativa al modello ministeriale, in quanto amministrazione dotata di una propria sfera d'azione riservata (sia pure sottoposta all'indirizzo e controllo del Ministero) e di un potere decisionale autonomo ⁽²³⁾. Di riflesso, questa autonomia ha la conseguenza di valorizzare la separazione tra la fase della decisione politica e quella successiva delle scelte di amministrazione ⁽²⁴⁾, con l'effetto ulteriore di far emergere la responsabilità di chi dispone quest'ultima ⁽²⁵⁾. Ove infatti questa seconda fase sia affidata ad un'agenzia, essa viene per così dire esternalizzata rispetto alla burocrazia ministeriale, alle dirette dipendenze dell'organo politico, che, anche agli occhi dell'opinione pubblica, viene così a "subire" la decisione dell'autorità esterna.

Autonomia e separazione tra tecnica e politica, con distinzione delle rispettive sfere di responsabilità, costituiscono dunque un primo dato che vale a descrivere il modello di agenzia.

Altro elemento distintivo del modello agenzia – in particolare a livello comunitario – è la tendenziale tecnicità delle funzioni svolte ⁽²⁶⁾. Per la verità non tutte le agenzie hanno compiti meramente

²² G. ARENA, *op. cit.*, 9.

²³ G. ARENA, *op. cit.*, 8.

²⁴ N. DE LAURENTIIS, *La natura giuridica e le funzioni delle agenzie nel quadro della recente riforma delle strutture ministeriali*, in <http://www.cahiers.org>; F. CARINCI, *Osservazioni in merito ad alcune Authorities ed agenzie*, in *ILLeJ*, n. 1/2002, <http://www.labourlawjournal.it>

²⁵ G. ARENA, *op. cit.*, 9.

²⁶ G. ARENA, *op. cit.*, 9 e ss. Sul concetto di *attività tecniche* si veda F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *DP*, 1999, 722, il quale riconduce ad esso «tutte

tecnici: almeno nei Paesi in cui questo istituto trova maggiore diffusione, esistono agenzie con compiti più vasti di ricerca, progettazione e programmazione di politiche particolari ⁽²⁷⁾, o quanto meno di supporto e sostegno ai decisori, mediante la fornitura di dati, mentre con minore frequenza si rinviene l'attribuzione di funzioni esecutive. Come corollario della tecnicità delle funzioni esercitate, si pone un'altra caratteristica individuata a proposito delle agenzie, ovvero la presenza di staff altamente qualificati sotto il profilo tecnico – professionale ⁽²⁸⁾.

Le politiche attive per l'occupazione, alla luce di quanto si è venuti dicendo, sembrano configurarsi come uno dei settori in cui più utile può essere l'introduzione di agenzie tecniche. Da un lato, infatti, in tal senso farebbero deporre gli elementi strutturali che fanno dell'agenzia un ente flessibile e dotato della snellezza necessaria per adeguarsi alle molteplici e variabili situazioni che si dispiegano sul mercato del lavoro; dall'altro la tecnicità e le specifiche capacità professionali che gli interventi a favore dell'occupazione richiedono, mentre sono un elemento caratterizzante le agenzie, con assai minore frequenza si rinvengono, e il caso italiano al riguardo è emblematico, nelle burocrazie ministeriali.

L'analisi comparata, che qui ci si propone, ha per obiettivo proprio quello di scandagliare gli ordinamenti europei per verificare l'ipotesi che le agenzie tecniche possano essere le strutture più idonee per approntare un intervento pubblico sul mercato del lavoro al fine di concorrere all'obiettivo della massima occupazione. Ebbene, l'obiettivo che ci si è preposti induce ora a soffermarsi dapprima sull'esame delle agenzie amministrative nell'ordinamento italiano, per poi concentrarsi nello specifico delle agenzie tecniche per il mercato del lavoro introdotte dal legislatore nazionale, evidenziandone le diverse caratteristiche, anche strutturali, dovute al diverso periodo in cui queste sono state create. Il modello italiano sarà poi posto a confronto con quello degli altri Paesi, cercando di porre in evidenza sia gli aspetti organizzativi e strutturali che connotano nello specifico il modello di agenzia in quell'ordinamento,

quelle attività di tipo strettamente scientifico ... e di tipo tecnico ... che si rivelano utili per lo svolgimento di funzioni amministrative, sia nella fase della definizione delle politiche..., sia nella fase della gestione».

²⁷ Questo è, in particolare, il caso del *Japan Institute of Labor* che svolge, in particolare, funzioni di *benchmarking* nell'ambito delle politiche del lavoro e della occupazione a sostegno della azione del Ministero del lavoro giapponese. Cfr. *amplius, infra*, III, 15.

²⁸ G. PETRONI, *op. cit.*, 25 e ss.

sia gli aspetti funzionali legati all'introduzione di agenzie tecniche che operano nell'ambito delle politiche attive per il lavoro.

A seguito di tale indagine emergerà un quadro tutt'altro che omogeneo, in cui alle diverse impostazioni dei sistemi amministrativi corrisponderanno agenzie operanti nel campo delle politiche occupazionali diverse sia quanto a funzioni esercitate, che si presenteranno ora più o ora meno ampie, concentrate in un'unica agenzia nazionale o ripartite tra più enti, sia nazionali che decentrati, sia quanto a profili organizzativi e strutturali. Ne emergerà però anche una tendenza – se non si va errati – comune a più Paesi nel senso di valorizzare la sede locale per la promozione dell'occupazione ed il perseguimento delle politiche attive per il lavoro, concentrando spesso in capo ad un'unica agenzia non solo le funzioni di promozione dell'impiego o dell'imprenditorialità ma anche la gestione del collocamento, sfruttando sinergie che possono scaturire da questo accorpamento.

Parte II

1. L'agenzia come modello organizzativo della Pubblica Amministrazione: il caso Italia

L'interesse per le amministrazioni di scopo ha registrato in Italia – ove il concetto stesso di agenzia, sconosciuto alla giuspubblicistica, è stato introdotto tralaticciamente da altri ordinamenti – alterne fortune, conoscendo dapprima un momento di estrema attenzione all'inizio degli anni '70 per poi ripresentarsi al centro dell'interesse politico ⁽²⁹⁾ con le riforme amministrative della fine degli anni '90 ed in particolare con il d. lgs. n. 300 del 1999 di riordino dei ministeri. La stessa recente costituzione di alcune agenzie per le politiche attive del lavoro ⁽³⁰⁾ e la previsione all'interno della delega per la riforma del mercato del lavoro, di un articolo (poi stralciato) recante la delega legislativa per il riordino delle stesse agenzie ⁽³¹⁾, testimonia di un crescente interesse attuale per tale tipologia organizzativa.

Prima di verificare le ragioni che verosimilmente inducono il legislatore ad introdurre nuove agenzie amministrative, è bene soffermarsi sulle caratteristiche che già connotano gli enti finora istituiti alla ricerca dei tratti distintivi caratterizzanti.

Anzitutto, è possibile fornire alcune indicazioni in negativo, distinguendo l'agenzia da altri enti pubblici; categoria, questa, cui le agenzie sono pacificamente riconducibili ⁽³²⁾, benché tale riconduzione non sia poi foriera di conseguenze rilevanti, data la sua vastità e genericità ⁽³³⁾.

Al riguardo, è imprescindibile una distinzione preliminare tra le agenzie e le Autorità indipendenti. Tale distinzione si ritrova anche in altri ordinamenti, che pure utilizzano per entrambe la dizione "agenzia" salvo connotare i vari enti con gradi diversi di autonomia.

Infatti, mentre l'Autorità indipendente – sul modello nordamericano delle *independent regulatory agencies* – ha una autonomia pressoché completa rispetto al ministero ed ha poteri normativi e paragiurisdizionali, l'agenzia – che nel modello

²⁹ G. ARENA, *op. cit.*, 1.

³⁰ Per le quali si veda *infra*, II, 2, 2.1., 2.2., 2.3.

³¹ *Supra*, I, 1.

³² F. MERLONI, *op. cit.*, 718 e G. ARENA, *op. cit.*, 11.

³³ Cfr. N. DE LAURENTIIS, *La natura giuridica e le funzioni delle agenzie nel quadro della recente riforma delle strutture ministeriali*, cit.

nordamericano risponde al tipo delle *independent agencies within the executive branch* – non solo ha un'autonomia assai più ridotta ⁽³⁴⁾, ma è al contempo priva di qualsivoglia potestà normativa, quand'anche le funzioni tecniche esercitate possano assumere rilevanza a seguito di un atto normativo posto in essere da un altro soggetto titolare della relativa potestà, che alle norme tecniche individuate dall'agenzia faccia rinvio ⁽³⁵⁾. Inoltre le agenzie non svolgono alcuna funzione di regolazione del mercato a tutela di gruppi determinati di interesse, quale è invece la funzione primaria delle Authority ⁽³⁶⁾.

La dottrina ⁽³⁷⁾ ha poi posto in luce altre due importanti distinzioni:

- 1) rispetto alle amministrazioni autonome, che, pur essendo analogamente dotate di una certa «compiutezza e separatezza, che si riverbera in soggettività» ⁽³⁸⁾, sono tuttavia prive di personalità;
- 2) rispetto agli organi con personalità giuridica, che «esercitano potestà proprie dello Stato ma con una organizzazione e con strumenti, amministrativi tecnici e contabili, che differiscono da quelli degli uffici statali» ⁽³⁹⁾.

1.1. Le agenzie nel quadro normativo precedente il d. lgs. n. 300 del 1999

Dopo aver compiuto alcuni cenni descrittivi in negativo sul modello di agenzia, evidenziando le differenze rispetto alle forme organizzatorie già conosciute nel diritto amministrativo italiano, è opportuno ripercorrere, in positivo, le ipotesi ricostruttive avanzate dalla dottrina circa la natura, unitaria o meno, delle agenzie istituite prima dell'intervento di riordino attuato con il d. lgs. n. 300 del 1999, che presentano tra loro caratteristiche assai disomogenee ⁽⁴⁰⁾.

³⁴ Salvo verificare se abbia una effettiva autonomia.

³⁵ È ciò che accade a livello comunitario per alcune delle agenzie operanti al fine di definire normative tecniche.

³⁶ Su questa distinzione si veda G. ARENA, *op. cit.*, p. 10, nonché F. CARINCI, *op. ult. cit.*

³⁷ G. ARENA, *op. cit.*, 10.

³⁸ F. G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLI – G. PERICU – A. ROMANO – F. A. ROVERSI MONACO – F. G. SCOCA – A. AZZENA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna, 1993, 488.

³⁹ G. D'AURIA, *Enti pubblici del parastato*, in *Enc. Giur.*, XII, 1988, 3.

⁴⁰ G. VESPERINI, *Le agenzie (artt. 8 – 10)*, in A. PAJNO – L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della*

Per quanto riguarda l'aspetto strutturale è assai arduo tracciare un quadro unitario delle agenzie tecniche più risalenti, mancando dati certi da riconoscere come elementi caratterizzanti. Vi sono certamente alcuni elementi ricorrenti, tra i quali vanno ricordati, a livello puramente indicativo, la personalità giuridica di diritto pubblico, l'autonomia organizzativa più o meno accentuata, la tecnicità delle funzioni svolte, la sottoposizione a vigilanza da parte di un Ministero e la sottoposizione al controllo della magistratura contabile ⁽⁴¹⁾. Per quanto riguarda l'organizzazione interna, sempre in via di estrema semplificazione e generalizzazione, questa normalmente vede tre organi (Presidente, Consiglio di Amministrazione e Collegio dei revisori) scelti secondo requisiti di professionalità dai Ministeri o dagli enti locali, ove il settore di intervento dell'agenzia coinvolga competenze di questi ultimi ⁽⁴²⁾.

Questi tratti comuni non fanno comunque venire meno l'assoluta mancanza di qualsivoglia modello unitario, benché, nonostante questo variegato atteggiarsi delle agenzie costituite in questo periodo, il modulo organizzativo utilizzato possa tuttavia generalmente essere ricondotto alla nota categoria degli enti strumentali ⁽⁴³⁾, intesi come soggetti separati rispetto all'amministrazione di riferimento (che non esercita quindi al proprio interno la competenza tecnica), ma la cui attività è strettamente finalizzata a garantire all'amministrazione la fornitura dei dati e della gestione tecnica necessaria per lo svolgimento delle funzioni istituzionali ⁽⁴⁴⁾. Per anticipare quanto si dirà più ampiamente nel seguito, è questo il modello delle agenzie regionali del lavoro, che curano la promozione di politiche attive per il lavoro senza reale autonomia organizzativa e programmatica, ma secondo le esigenze dell'ente territoriale (i. e. la Regione) di riferimento.

Un'unitarietà è stata vista, invece, assai più sotto il profilo finalistico che da un punto di vista di stretto diritto positivo. Il fenomeno delle agenzie, in sostanza, presenta tratti caratterizzanti

presidenza del consiglio e dei ministeri, Il Mulino, Bologna, 2000, 146 vede in questa disomogeneità «una caratteristica tipica dell'organizzazione amministrativa italiana».

⁴¹ G. VESPERINI, *op. cit.*, 146 e ss.

⁴² G. VESPERINI, *op. cit.*, 147.

⁴³ F. MERLONI, *op. cit.*, 725.

⁴⁴ F. MERLONI, *op. cit.*, 722 e ss., ove l'A. enuclea, tra i modi di gestione delle attività tecniche, oltre a quelli citati nel testo, l'esercizio affidato a veri e propri enti autonomi, quali ad esempio gli enti di ricerca, che presentano un'autonomia assai maggiore nei confronti dell'amministrazione, avendo potestà organizzativa e decisionale anche nel merito delle finalità e delle modalità con cui impostare l'attività, in omaggio al principio della libertà della ricerca.

soltanto ove sia ricondotto nell'ambito dell'ampia riforma della Pubblica Amministrazione attuata dagli anni '90, sia nel senso della distinzione tra politica e amministrazione, secondo la tendenza delineata dal d. lgs. n. 29/93 e confermata dalla successiva evoluzione normativa, in primo luogo dal d. lgs. n. 80/98, sia nel senso del decentramento e della riforma in senso federale.

Mediante l'affidamento ad un ente autonomo rispetto all'amministrazione centrale e piramidale del ministero di funzioni tecniche, si avvalorava infatti quella tendenza alla sottrazione della gestione di attività caratterizzate da componenti tecnico - scientifiche alla disponibilità dell'organo titolare dell'indirizzo politico ⁽⁴⁵⁾, in modo non dissimile, purché considerato a livello tendenziale, da quanto accade con le agenzie indipendenti ⁽⁴⁶⁾. Inoltre, la creazione di enti autonomi con funzioni tecniche favorisce il coordinamento della rete delle amministrazioni locali titolari di funzioni amministrative e contribuisce a creare l'idea di un'amministrazione più aperta al pluralismo amministrativo, coinvolgendo gli enti territoriali ora nella gestione dell'agenzia ora come utenti delle prestazioni rese da questa ⁽⁴⁷⁾.

1.2. Le agenzie nel quadro normativo delineato con il d. lgs. n. 300 del 1999

Il modello organizzatorio dell'agenzia è stato, come già anticipato, al centro di un intervento legislativo, attuato con d. lgs. n. 300 del 1999, volto al più ampio fine del riordino dei ministeri, al cui interno acquista uno spazio particolare l'agenzia, proseguendo, da questo punto di vista in continuità con le esperienze precedenti, nel tendenziale perseguimento sia della distinzione tra politica e amministrazione che del decentramento amministrativo.

Gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo recano una disciplina generale delle agenzie, disciplina che però già nell'ambito dello stesso atto normativo viene dichiarata non applicabile a 5 delle 11 agenzie istituite ⁽⁴⁸⁾. Si creano così tre diverse tipologie di agenzie ⁽⁴⁹⁾:

⁴⁵ G. ARENA, *op. cit.*, 14.

⁴⁶ F. MERLONI, *op. cit.*, 729.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 736 nonché F. CARINCI, *op. ult. cit.*

⁴⁸ F. MERLONI, *op. cit.*, 736.

⁴⁹ Sul punto, G. VESPERINI, *op. cit.*, 149 e ss.

- 1) quelle cui si applica interamente la disciplina generale del d. lgs. n. 300 del 1999 oltre ad alcune norme speciali poste da questo stesso atto;
- 2) quelle cui si applica solo in parte il modello generale del d. lgs. n. 300 del 1999 e che sono invece soggette ad una disciplina speciale derogatoria prevista sempre dallo stesso atto normativo;
- 3) quelle precedenti l'entrata in vigore della riforma, che continuano ad essere regolate interamente ed esclusivamente dalle leggi istitutive e da altri atti normativi a carattere speciale.

In tale contesto è evidente che lo sforzo sistematico del legislatore è ancora lontano dall'aver definito con chiarezza i tratti caratterizzanti l'istituto ⁽⁵⁰⁾ e dall'aver creato omogeneità nella disciplina; tuttavia, lo sforzo non si è rivelato vano, in quanto è comunque possibile individuare tratti comuni a tutte le agenzie ed il modello elaborato, pur non potendosi ritenere vincolante per il legislatore futuro, può comunque costituire un valido schema da seguire per l'introduzione di nuove agenzie.

Nel merito della disciplina introdotta per le nuove agenzie, non mancano con il d. lgs. n. 300 del 1999 novità rispetto alle esperienze precedenti.

Anzitutto, viene meno il requisito della personalità giuridica, che fino ad allora aveva caratterizzato la quasi totalità delle agenzie istituite: delle nuove agenzie, infatti, soltanto le quattro fiscali e l'Agenzia per la protezione civile godono di personalità giuridica, mentre le altre, essendone prive, si presentano come uffici ministeriali, sia pure dotati di una particolare autonomia organizzativa ⁽⁵¹⁾. Con ciò non si annulla affatto la distinzione rispetto alle amministrazioni autonome, cui si è fatto cenno in precedenza. Infatti, benché i due modelli possano tendere ad avvicinarsi sotto l'aspetto della mancanza di personalità, le agenzie presentano diverse peculiarità sotto il profilo organizzativo che valgono a mantenere ferma la distinzione. A differenza delle amministrazioni autonome, esse sono prive di un consiglio di amministrazione ed a capo di esse è preposto un Direttore con poteri maggiori rispetto al dirigente ministeriale che viene normalmente

⁵⁰ G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 145. Si è anzi affermato che, dopo il d. lgs. n. 300 del 1999, il modello delle agenzie appare ancora più disperso: cfr. F. MERLONI, *op. cit.*, 762.

⁵¹ F. MERLONI, *op. cit.*, 737.

preposto ad un'azienda autonoma. Ancora, l'agenzia ha un proprio statuto (sia pure privo di una significativa portata normativa) ed ha regolamenti interni approvati dal Direttore per l'organizzazione degli uffici ⁽⁵²⁾.

Se da questi elementi si ricava un certo grado di indipendenza dalla struttura ministeriale della quale pure l'agenzia è parte integrante ⁽⁵³⁾, bisogna però porre mente al fatto che essa è sempre sottoposta a vigilanza e controllo del ministero, che lo Statuto ed i regolamenti sono sottoposti ad approvazione ministeriale e che comunque l'istituzione e i compiti dell'agenzia sono stabiliti dalla legge. La relatività dell'autonomia concessa alle agenzie si evince chiaramente dall'affermazione espressa nel decreto legislativo secondo cui esse configurano "strutture di primo livello" dell'organizzazione ministeriale, della quale costituiscono perciò uffici speciali dotati di una particolare autonomia. La loro disciplina deve pertanto essere tratta, oltre che dal d. lgs. n. 300 del 1999, dalle norme generali di diritto amministrativo sulle Amministrazioni dello Stato e sulle strutture ministeriali di primo livello ⁽⁵⁴⁾.

Pur nel legame ancora stretto con il ministero, è tuttavia indiscutibile che l'agenzia, così configurata, costituisca un'alternativa rispetto alla gestione diretta da parte degli uffici ministeriali delle attività ad essa affidate che accentua una certa autonomia e quindi, di riflesso, una responsabilità tecnica in capo al Direttore, nel senso appunto di separare la politica dall'amministrazione. Viene in tal modo assecondata e per certi versi attuata quella tendenza, di cui più volte si è parlato, a creare modelli organizzativi leggeri e flessibili, che, riunendo in una rete a maglie strette compiti sparsi tra più amministrazioni, si ponga come alternativa al modello ministeriale ⁽⁵⁵⁾.

Quanto alle funzioni, il d. lgs. n. 300 del 1999 prevede che alle agenzie siano affidati compiti tecnico-operativi di rilevanza nazionale: non più soltanto, perciò, la mera gestione di attività tecniche, ma anche compiti squisitamente operativi e gestionali ⁽⁵⁶⁾. Non compaiono invece tra le funzioni assegnate alle agenzie i compiti più prettamente indirizzati alla ricerca scientifica, che

⁵² F. MERLONI, *op. cit.*, 738.

⁵³ G. VESPERINI, *op. cit.*, 160, con riferimento alle agenzie sottoposte interamente alla disciplina generale del d. lgs. n. 300 del 1999.

⁵⁴ G. VESPERINI, *op. cit.*, 154.

⁵⁵ F. MERLONI, *op. cit.*, 736, nonché F. CARINCI, *op. ult. cit.*.

⁵⁶ F. MERLONI, *op. cit.*, 739, nonché F. CARINCI, *op. ult. cit.*

rimangono invece affidati ad enti autonomi, configurati come veri e propri enti pubblici, in omaggio all'autonomia della ricerca.

Un'ultima notazione deve essere svolta con riguardo alla regolazione dei rapporti tra le agenzie e il Ministero vigilante nonché tra esse e le Amministrazioni ausiliate, tra cui il decreto legislativo annovera non solo le Amministrazioni dello Stato ma anche quelle locali ⁽⁵⁷⁾. Quanto ai primi, si prevede che essi siano regolati da una convenzione, introducendo così, per quanto riguarda il rapporto con il Ministero vigilante, un modello volto a patteggiare tra le parti le modalità organizzative del servizio, sulla falsariga del contratto di servizio che viene stipulato tra i gestori di servizi pubblici e l'autorità di garanzia del settore ⁽⁸⁾. Lo stesso Ministero definisce poi una convenzione quadro sulla cui base il Direttore dell'agenzia stipulerà con le singole Amministrazioni ausiliate analoghe convenzioni con le quali definire obiettivi e modalità operative dei progetti ⁽⁵⁹⁾.

Concludendo, ciò che è interessante osservare, rispetto alle nuove agenzie, è che esse si pongono come un modello generale ⁽⁶⁰⁾, non più finalizzato esclusivamente, sul modello degli enti strumentali, a compiti di mera esecuzione tecnica ⁽⁶¹⁾, per la costituzione di uffici speciali con particolare autonomia nell'ambito delle strutture ministeriali, risultando irrilevanti sia il conferimento o meno della personalità, che è invece un dato caratterizzante delle agenzie precedenti l'entrata in vigore del decreto, sia le funzioni svolte, sia pure nei limiti indicati.

Così, con l'introduzione delle nuove agenzie si rafforza, da un lato, il principio di flessibilizzazione delle strutture ministeriali, dall'altro la tendenza, espressiva dei principi di complementarietà, unitarietà ed organicità, a cercare un modello di organizzazione "a rete" in cui l'organo dotato delle competenze tecniche si pone a disposizione di tutte le amministrazioni, stipulando a tal fine apposite convenzioni ⁽⁶²⁾.

⁵⁷ G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *GDA*, 2000, 21, sottolinea come in realtà i rapporti con il ministero saranno più intensi, in quanto necessari e fisiologici, mentre quelli con le altre Amministrazioni sono subordinati alla eventuale stipulazione di un contratto.

⁵⁸ F. MERLONI, *op. cit.*, 743 e ss.

⁵⁹ G. VESPERINI, *op. cit.*, 152 e ss.

⁶⁰ Sia pure non vincolante per il legislatore futuro ove intenda istituire nuove agenzie. Sul punto, F. MERLONI, *op. cit.*, 745.

⁶¹ F. MERLONI, *op. cit.*, 752.

⁶² G. VESPERINI, *op. cit.*, 161.

1.3. Le agenzie – S.p.A.

Prima di trarre le conclusioni di questo *excursus* sulle agenzie presenti nel nostro ordinamento, è necessario completare il quadro, che esce dall'evoluzione normativa poc'anzi ricordata, spendendo qualche cenno a proposito delle agenzie – S.p.A.

Con tale concetto, si è soliti indicare le società costituite dallo Stato, normalmente mediante un atto legislativo, al fine di affidare alle stesse determinati compiti e funzioni amministrative o comunque attività funzionali al conseguimento di scopi di pubblico interesse. Si tratta di un istituto assai rilevante ai fini della presente indagine, se si considera, come si è anticipato, che due delle tre agenzie tecniche operanti in Italia nel mercato del lavoro, Italia Lavoro e Sviluppo Italia, sono costituite appunto con tale forma giuridica.

Lo svolgimento di funzioni pubbliche per il tramite di organi di diritto privato è un fenomeno che si ritrova con una certa frequenza negli ultimi decenni. In primo luogo, esso ha trovato ampia applicazione per la gestione dei servizi pubblici; attività che la Corte costituzionale, in un'interpretazione dell'art. 43 Cost. invero secondo la dottrina piuttosto ardita, ritiene inscindibilmente legata all'uso della forma imprenditoriale⁽⁶³⁾.

Secondo il giudice delle leggi, infatti, l'art. 43 Cost. «ha istituito uno stretto collegamento tra la nozione di servizio pubblico essenziale e la nozione di impresa» tanto che – ad avviso della Consulta – «tutti i servizi pubblici essenziali devono essere organizzati e gestiti in forma di impresa»⁽⁶⁴⁾.

Il ricorso allo strumento privatistico non è però riservato alla gestione dei servizi pubblici, ma è altresì diffuso in generale per l'affidamento di compiti e funzioni propri dell'ente pubblico, vuoi mediante la costituzione e la partecipazione in società per azioni, vuoi mediante la fruizione di servizi forniti da società private mediante contratti di scambio, vuoi ancora, combinando le due ipotesi, mediante la creazione di società *ad hoc* controllate dall'ente pubblico delle quali poi l'ente stesso si avvale, anche in forma stabile

⁶³ Sul punto, a titolo indicativo, si vedano R. CARBONI, *regime obbligatorio d'impresa per i servizi pubblici?* in *GI*, 1988, I, 1433 e ss. nonché I. NCOTRA GUERRERA, *Servizi pubblici essenziali e criterio di economicità tra fini sociale e regime di mercato*, in *DE*, 1990, 425 e ss.

⁶⁴ Sentenza n. 303 del 1988, in *GCost.*, 1988, 1251 e ss.

(65).

L'ultima di queste ipotesi è proprio quella della società – agenzia, di cui ci interessa in questa sede approfondire alcuni aspetti.

In generale, si ritiene che non vi siano ostacoli a ritenere legittima l'istituzione di una agenzia – S.p.A., salvo i limiti citati per quanto attiene alle funzioni delegabili da parte dell'Amministrazione, nella considerazione che la natura e la forma privata dell'organo cui sono affidate le funzioni tecnico-operative non facciano venir meno l'interesse pubblico e l'imparzialità nell'erogazione del servizio, al cui perseguimento deve essere volta l'attività di questi enti (66).

Per quanto riguarda le regole applicabili a questi enti, sia in dottrina che in giurisprudenza si ritiene che alle società costituite per legge si applichino le norme ordinarie di diritto societario, salvo per gli aspetti ove sia la stessa legge istitutiva a prevedere in modo difforme (67). In tale ipotesi, quindi, lo Stato esercita i poteri di vigilanza e controllo non solo e non tanto mediante le direttive governative, quanto piuttosto utilizzando i normali poteri degli amministratori di una società.

Vi è poi il problema di individuare quali attività possono essere affidate a terzi privati: certamente non l'esercizio di poteri autoritativi o provvedimentali (68), né le attività finalizzate alla diretta attuazione in via esclusiva dei fini istituzionali per i quali l'ente è stato istituito (69) o strettamente connesse a queste. Sono invece delegabili appunto le attività tecniche e strumentali, anche di carattere operativo, per le quali normalmente, in particolare modo in settori strettamente legati al contesto economico–sociale, lo strumento societario è di gran lunga il più idoneo per la sua apertura al mercato e la sua flessibilità di utilizzo rispetto alla gestione amministrativa.

Alcune perplessità sono state sollevate con riferimento alla legittimità del ricorso alle società–agenzie. Si è contestato, ad esempio, che l'art. 380 T.U. imp. Stato impone l'affidamento di incarichi a terzi soltanto in casi eccezionali e con durata limitata, per cui sarebbe impossibile affidare stabilmente, mediante un contratto

⁶⁵ A. LOLLI, *La società – agenzia nel quadro dell'organizzazione pubblica*, in *DR*, 1994, 24.

⁶⁶ G. PETRONI, *op. cit.*, 28

⁶⁷ A titolo indicativo, si veda ampiamente su questi aspetti C. IBBA, *Le società legali*, Giappichelli, Torino, 1992.

⁶⁸ A. LOLLI, *La società – agenzia nel quadro dell'organizzazione pubblica*, cit., 27 e in *Le società a partecipazione pubblica come possibile elemento dell'organizzazione amministrativa*, in *DE*, 1994, 106.

⁶⁹ A. LOLLI, *La società – agenzia nel quadro dell'organizzazione pubblica*, cit., 27 e ss.

od una convenzione, lo svolgimento di servizio ad una società: sul punto, però, la Corte dei conti ha fatto chiarezza stabilendo che la norma in questione non si applica che alle persone fisiche ⁽⁷⁰⁾. Allo stesso modo, non hanno maggior peso le obiezioni fondate sul venir meno delle garanzie pubblicistiche, che peraltro non possono essere invocate per attività diverse da quelle che richiedano un esercizio diretto, ⁽⁷¹⁾, o su una presunta violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., semmai ipotizzabili per quelle agenzie che trovino la loro fonte in atti di rango sublegislativo ⁽⁷²⁾.

Una diversa obiezione è stata sollevata di recente circa la difficoltà di ricomprendere le S.P.A. a controllo pubblico nell'ambito delle agenzie, nonostante le funzioni tecnico-operative esercitate a servizio di un'Amministrazione, in quanto la vasta gamma di soluzioni organizzative che si presenta oggi al legislatore dovrebbe indurre a riservare la forma imprenditoriale alla sola erogazione di pubblici servizi o allo svolgimento di attività imprenditoriali ⁽⁷³⁾. Ora, è evidente che la finalità che si intende conseguire con l'utilizzo della forma societaria è quella di godere di uno strumento assai più flessibile di quanto non consentano le norme pubblicistiche (basti pensare alla diversa disciplina dei rapporti di lavoro, alla mancanza per le società di un bilancio preventivo vincolante, ecc.), garantendo maggiore efficienza, tempestività ed anche elasticità quanto alle forme e ai modi dell'intervento e dell'esercizio delle funzioni ⁽⁷⁴⁾.

Infatti, se è vero che lo strumento privatistico, come si è detto, deve necessariamente trovare utilizzazione nell'ambito dei servizi pubblici, in quanto, secondo l'interpretazione della Consulta, ciò è richiesto dall'art. 43 Cost., ciò tuttavia non significa che esso debba essere relegato a tale ambito, benché l'introduzione del modello flessibile di agenzia tenda proprio a perseguire la stessa *ratio* di flessibilità e libertà di azione che induce spesso l'amministrazione a ricorrere allo strumento societario. In realtà, la società con le sue

⁷⁰ A. LOLLI, *La società - agenzia nel quadro dell'organizzazione pubblica*, cit., 32 e ss.

⁷¹ Né per le attività semplicemente contigue alle finalità istituzionali dell'ente pubblico. Cfr. A. LOLLI, *La società - agenzia nel quadro dell'organizzazione pubblica*, cit., p. 29, nonché ID., *Le società a partecipazione pubblica come possibile elemento dell'organizzazione amministrativa*, cit., 114 e 117.

⁷² A. LOLLI, *Le società a partecipazione pubblica come possibile elemento dell'organizzazione amministrativa*, cit., 107 e ss.

⁷³ F. MERLONI, *op. cit.*, 762, nota 96.

⁷⁴ A. LOLLI, *op. ult. cit.*, 105 e ss. e spec. 116, ove l'A. evidenzia che le ragioni che inducono la Pubblica Amministrazione a ricorrere a strumenti privatistico non hanno soltanto valenza economica, ma anche giuridica, essendo economiche, efficienza ed efficacia i criteri cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

regole privatistiche si presenta in talune circostanze probabilmente come lo strumento più efficiente per il conseguimento dei fini preposti, senza che possa essere surrogato da un ente pubblico, sia pure dotato di un'organizzazione flessibile.

Un esempio di settore in cui è maggiormente pressante questa esigenza di flessibilità è costituito proprio dalle politiche attive del lavoro, ove difficilmente è immaginabile un'agenzia amministrativa preposta ad un'efficace opera di riordino, selezione ed erogazione dei contributi pubblici all'imprenditorialità o alla gestione dei lavori socialmente utili.

Si è anzi sottolineato ⁽⁷⁵⁾ come momento nodale per un intervento nel mercato del lavoro volto a promuovere l'occupazione richieda la simultanea e integrata gestione sia della fase di formazione e orientamento delle scelte professionali per i lavoratori, sia l'assistenza alle imprese per la creazione di nuove opportunità, attività entrambe che, sia per le modalità attuative che per i contenuti, possono essere assai meglio e più adeguatamente gestite con il modello organizzativo imprenditoriale. Si tratta infatti di casi in cui, se l'intervento diretto dello Stato non è astrattamente precluso, certamente il tipo di attività svolta richiede modalità di intervento tali da poter essere gestita in modo più economico ed efficiente da un'impresa.

1.4. Le agenzie come risultante di diversi (ed eterogenei) processi istitutivi.

Volendo ora tirare le fila di quanto si è andati dicendo, ne esce un quadro quanto mai variegato delle agenzie operanti in Italia. Convivono infatti sotto la stessa denominazione sia enti, perlopiù, ma non esclusivamente, strumentali, sia veri e propri enti pubblici (in special modo enti di ricerca), agenzie come uffici speciali ministeriali secondo i modelli più recenti e fin anche società per azioni sotto il controllo pubblico, sulle quali si è detto ampiamente ⁽⁷⁶⁾. Né tale eterogeneità è limitata all'aspetto strutturale: alcune agenzie hanno funzioni scientifiche, altre funzioni tecniche, altre ancora funzioni operative, in varia guisa combinate e coesistenti.

⁷⁵ V. DI CERBO, *Profili organizzativi della gestione del mercato del lavoro nel Mezzogiorno: le agenzie per l'impiego*, in *RGM*, 1990, 52.

⁷⁶ Sugli elementi di differenziazione dei vari enti ricondotti alla denominazione di "agenzia" si veda F. MERLONI, *op. cit.*, 761.

In tale contesto, soltanto astraendo dalla varietà dei modelli concetti ed aspetti più generali relativi all'organizzazione amministrativa possono individuarsi elementi caratterizzanti l'introduzione delle agenzie, elementi che non contribuiscono alla descrizione del modello, quanto piuttosto all'inquadramento dell'istituto nell'ambito delle scelte di politica istituzionale e nelle linee di tendenza dell'esercizio delle funzioni amministrative. Ecco allora dimostrato quanto si accennava in sede introduttiva circa l'osservazione che le agenzie siano costituite ogniqualvolta si voglia accentuare, per l'ambito di interesse considerato, la distinzione tra il momento della decisione politica e quello della predisposizione delle misure operative e delle procedure tecniche volte a conseguire l'obiettivo indicato nella sede politica, la quale conserva i poteri di indirizzo e vigilanza ⁽⁷⁷⁾. Ecco ancora che l'agenzia è istituita per regolare quei settori economici e sociali caratterizzati da un maggiore dinamismo ed in cui operano molte imprese, sfruttando la maggior funzionalità e la maggiore rapidità ed efficienza di gestione che una struttura snella e compatta, composta di personale tecnico altamente qualificato, può garantire molto più che una classica struttura ministeriale ⁽⁷⁸⁾.

Accogliendo l'ipotesi ricostruttiva che vede nei pochi elementi sopra indicati le caratteristiche comuni a tutti i tipi di agenzia conosciuti nel nostro ordinamento, è quindi possibile addivenire alla riunione in un istituto "unitario" di tutti questi enti, con tutti i dubbi di collocazione per quanto concerne le agenzie S.p.A. e la loro qualificazione come vere agenzie, facendo propria la definizione dottrinarica che, sulla base di questi dati, nel perenne tentativo di collocazione sistematica degli istituti, viene data delle agenzie come «uffici dell'organizzazione del governo, "esterni" e alternativi rispetto agli uffici ministeriali, dotati o meno di personalità giuridica, sottoposti all'indirizzo politico e alla vigilanza dell'amministrazione di riferimento, costituiti per l'esercizio di funzioni amministrative (tecniche e operative), cui sono riconosciute autonomia normative e organizzatorie per la funzionale gestione dei compiti affidati» ⁽⁷⁹⁾.

2. Le agenzie tecniche nel mercato del lavoro.

⁷⁷ F. MERLONI, *op. cit.*, 762.

⁷⁸ G. PETRONI, *op. cit.*, 104, nonché F. MERLONI, *op. loc. cit.*

⁷⁹ F. MERLONI, *op. cit.*, 763.

Dopo esserci soffermati sulle agenzie amministrative in generale introdotte nel nostro ordinamento, è possibile porre l'attenzione sulle agenzie tecniche istituite *ad hoc* per interventi attivi a favore dell'occupazione. Si tratta di un tema alquanto dibattuto nel nostro Paese, ove esso inizia a svilupparsi nell'ambito delle prime riflessioni sulla riforma dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro avviate in sede politico-culturale già a metà degli anni settanta ⁽⁸⁰⁾.

Comincia in tale contesto a balenare l'ipotesi di creare un'agenzia, che, come modulo organizzativo autonomo, goda di quell'agilità operativa smarrita da lungo tempo dalle burocrazie ministeriali, riuscendo a coordinare e riunire le competenze frammentate tra lo Stato e le Regioni e giungendo perfino a gestire in proprio la forza lavoro priva di occupazione ⁽⁸¹⁾. Nell'ambito di questo dibattito ⁽⁸²⁾ si contrappone la posizione di chi vorrebbe l'introduzione di un ente simile all'*employment agency* quale istituto tipico del diritto britannico, con funzioni non dissimili da quelle esercitate oggi dalle agenzie private di collocamento e dalle agenzie di lavoro interinale, rispetto alla più moderata posizione, risultata poi maggioritaria, di chi avrebbe voluto l'introduzione di un'agenzia analoga alle *independent agency* statunitensi, che non instaurasse un diretto rapporto di lavoro ma si limitasse ad esercitare i compiti tradizionali in materia di politiche attive del lavoro, sulla falsariga di quanto avveniva (ed avviene tuttora) in altri Paesi ⁽⁸³⁾.

Gli elementi unitari che contraddistinguono le varie proposte si riducono in realtà, oltre che al superamento della risalente normativa sul collocamento, all'orientamento verso una «struttura dotata di autonomia gestionale, capace di interventi rapidi e flessibili da realizzarsi attraverso l'utilizzo di personale particolarmente qualificato, a disposizione dell'agenzia anche per periodi limitati» ⁽⁸⁴⁾.

Il seguito legislativo di questo dibattito ha ulteriormente ridimensionato l'intenzione riformista che aveva animato la discussione in sede culturale. E' del 1981, infatti, la legge n. 140 che, nell'ambito di provvedimenti eccezionali per la promozione dell'occupazione nelle Regioni Campania e Basilicata, introduce sì le

⁸⁰ A. L. MORA, *Il collocamento dei lavoratori e l'agenzia del lavoro*, Cedam, Padova, 1988, 77.

⁸¹ F. CARINCI, *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *PD*, 1979, 84.

⁸² Per la cui ricognizione esaustiva si rinvia a A. L. MORA, *op. cit.*, 77 e ss.

⁸³ *Ibidem*, 98.

⁸⁴ P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1986, 180 e ss.

agenzie per l'impiego, ma tali enti dell'istituto hanno soltanto il nome ⁽⁸⁵⁾, essendo privi di tutte le caratteristiche individuate nel precedente dibattito. Esse, infatti, altro non sono che le segreterie tecniche delle commissioni regionali per l'impiego, organi ministeriali, che hanno una principale funzione di supporto tecnico alla commissione ed una secondaria e puramente eventuale competenza in materia di avviamento al lavoro di soggetti beneficiari degli interventi promozionali ⁽⁸⁶⁾. Manca invece la specificazione di compiti propri dell'agenzia ed anzi le sue funzioni, lungi dall'essere autonomamente fissate in sede locale, sono definite con decreto ministeriale ⁽⁸⁷⁾. L'agenzia è priva di reale autonomia anche in sede meramente attuativa, determinandosi così la creazione di semplici uffici ministeriali ⁽⁸⁸⁾ ben lontani da quel modello di «struttura agile e dinamica, di elevata professionalità e capace di intervento, competente non solo a coordinare le politiche assistenziali e di gestione del mercato del lavoro, ma anche di stimolare, attraverso tecniche innovative, nuove potenzialità imprenditoriali e occasioni di lavoro supplementare» ⁽⁸⁹⁾.

Di agenzie amministrative per il lavoro si avrà una traccia più concreta, nel discorso del legislatore, soltanto con la l. n. 56/87, che tuttavia si occupa di agenzie *regionali* per il lavoro, sfruttando alcune iniziative che in via sperimentale erano già state avviate da alcune Regioni. Manca però, ed è un dato valido anche al presente, una qualche agenzia amministrativa, secondo il modello classico, in materia di politiche attive a livello nazionale. Ciò non significa evidentemente che lo Stato non si sia avvalso e non si avvalga di agenzie tecniche, intese nell'ampia e tendenzialmente onnicomprensiva definizione fornita in precedenza, per intervenire attivamente per favorire l'occupazione: tali misure sono sempre state attuate, infatti, o mediante un ente di ricerca (l'ISFOL) o mediante il ricorso a strumenti di carattere privatistico (oggi, Italia Lavoro e Sviluppo Italia, entrambe società per azioni). Rinviando per il primo, che attualmente continua ad essere pienamente operativo, al seguito della trattazione, è opportuno soffermarsi, per percorrere i

⁸⁵ P. A. VARESI, *op. cit.*, 182 parla di soluzione «equivoca nella forma e notevolmente limitata nella sostanza».

⁸⁶ A. L. MORA, *op. cit.*, 141.

⁸⁷ P. A. VARESI, *op. cit.*, 182

⁸⁸ P. A. VARESI, *op. cit.*, 182 e ss. ove l'A. afferma che la normativa ha subito «il "fascino discreto" della burocrazia ministeriale» ed ipotizza che sotto la veste di agenzia si celi in realtà un intento accentratore.

⁸⁹ A. L. MORA, *op. cit.*, 142.

precedenti delle agenzie tecniche per il mercato del lavoro nel nostro Paese, sull'esperienza della GEPI S.p.A., dalle cui ceneri sono sorte le altre due società – agenzie che attualmente operano in Italia.

La GEPI (Gestioni e Partecipazioni Industriali) S.p.A. è stata creata nel 1971 come società finanziaria avente la funzione di risanare le imprese in crisi apportando capitale e capacità manageriali, per assicurare il mantenimento del livello occupazionale; la stessa società poteva elargire aiuti ed agevolazioni all'autoimpiego, finanziando nelle aree con un maggior tasso di disoccupazione, nuove iniziative comportanti il reimpiego dei disoccupati a causa di gravi crisi aziendali ⁽⁹⁰⁾. I compiti istituzionali affidati alla GEPI, che era interamente controllata dal Ministero del Tesoro, erano determinati, oltre che dalla legge istitutiva, da diverse successive leggi speciali, che ne avevano potenziato le funzioni in materia di politiche attive per l'occupazione, valorizzando in particolare sia lo strumento della formazione per il reimpiego della forza lavoro, sia le potenzialità dei lavori socialmente utili e dell'orientamento professionale, quali direttrici fondamentali dell'azione di questa società.

Come ogni agenzia strumentale, nel corso degli anni GEPI ha prestato assistenza tecnica ad altre amministrazioni, stipulando accordi e progetti di collaborazione sia con agenzie regionali del lavoro, sia con analoghi organismi stranieri, con i quali ha organizzato anche convegni a livello europeo sulle politiche attive ⁽⁹¹⁾. Nel 1997 a GEPI è succeduta Itainvest, come società finanziaria creata per la partecipazione al capitale di rischio di imprese in fase di avvio nelle aree caratterizzate da una minore presenza imprenditoriale, da cui è stata dapprima staccata una divisione operativa in materia di lavori socialmente utili, da cui è nata Italia Lavoro S.p.A., mentre la partecipazione nella società Itainvest così come in numerose altre società aventi lo scopo di sostenere l'imprenditoria in aree e settori svantaggiati sono confluite nel gruppo di Sviluppo Italia S.p.A. Dunque, a differenza del settore della formazione professionale, quello della promozione dell'occupazione mediante lavori socialmente utili e autoimpiego è sempre stato caratterizzato, e lo è tuttora, dalla presenza di agenzie tecniche operanti come società per azioni, in modo da rendere più

⁹⁰ A. MOLINO, *L'evoluzione degli strumenti di politica attiva del lavoro e le implicazioni sul sistema formativo per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata*, in <http://www.uni.net/spc/molino2.htm>

⁹¹ A. MOLINO, *op. cit.*, *passim*.

flessibile e adatto al tipo di attività svolta (ovvero una sostanziale attività di *holding* per gestire partecipazioni in imprese meritevoli di essere sostenute per i positivi risvolti in termini occupazionali) il modello organizzativo prescelto.

Svolto questo breve cenno storico, è ora possibile passare all'esame delle agenzie tecniche attualmente operanti in Italia, al fine di fornire un quadro per quanto possibile completo di come lo strumento dell'agenzia tecnica possa costituire una buona pratica per l'implementazione delle politiche attive per il mercato del lavoro.

2.1. ISFOL

L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), è un ente pubblico di ricerca scientifica creato con d.P.R. 30 giugno 1973 n. 478, in base alla previsione del d.P.R. n. 10/72. Con tale ultimo atto, infatti, il legislatore statale, nel trasferire le funzioni amministrative in materia di istruzione professionale alle Regioni, prevedeva la creazione di un organismo di diritto pubblico, dotato di autonomia amministrativa e patrimoniale, al quale affidare le funzioni di cui era rimasto titolare lo Stato. Nel 1973 è stato perciò istituito tale ente, il quale «opera per lo sviluppo dei sistemi di formazione, dell'orientamento, delle politiche attive per il lavoro nell'ottica della loro integrazione e del miglioramento dell'occupabilità delle persone, ferme restando le competenze dello Stato e delle Regioni e Province autonome in tali materie»⁽⁹²⁾. A tal fine, sono state ad esso attribuite sia funzioni di studio e ricerca in materia di fabbisogni di formazione professionale e di programmazione del settore e comunque ogni altro studio affidato dal Ministero del lavoro, sia funzioni propositive per la predisposizione di corsi di qualificazione professionale in casi di rilevanti ristrutturazioni aziendali nonché di corsi di aggiornamento per formatori.

Importante è la previsione per cui l'ISFOL opera, inoltre, per l'assistenza tecnica alle Regioni: si valorizza qui il ruolo degli enti regionali cui la competenza è stata trasferita consentendo ad essi, come enti cui è riconosciuto per la prima volta, sia pure ancora in modo embrionale, il ruolo fondamentale di intervento del mercato

⁹² Così recitava lo Statuto dell'ente prima della sua sostituzione, poi annullata, di cui si dirà in seguito, all'art. 1 comma 1.

del lavoro, di avvalersi di una struttura tecnica centrale e legata al Ministero per l'attuazione dei propri progetti, secondo uno schema che, come si vedrà, si ripete in modo ancor più mercato per le altre agenzie tecniche.

Lo Statuto, nella versione vigente fino alla sostituzione, avvenuta nel 2001, con un nuovo statuto annullato poi in via di autotutela contemporaneamente allo scioglimento degli organi ed al commissariamento, prorogato e tuttora in corso, dell'ente, specificava poi ulteriormente queste stesse previsioni di legge, annoverando, tra le finalità dell'ISFOL, quelle di fornire supporto tecnico allo Stato, alle Regioni e Province autonome, agli enti locali e alla Conferenza permanente Stato - Regioni, nonché di collaborare con le Regioni attraverso la realizzazione di attività da queste decise in materia di politiche attive per l'occupazione. Dal 1995 il Ministero del lavoro ha affidato all'ente, il cui Statuto prevedeva anche, nell'area di competenza, la realizzazione di programmi per conto di organismi internazionali e comunitari, l'incarico di Struttura per l'assistenza tecnica per le Iniziative occupazione e ADAPT per gli obiettivi 1, 3 e 4 del Fondo Sociale Europeo. L'Istituto, infine, svolge assistenza tecnica per il programma Socrates/Lingua in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e può realizzare iniziative sperimentali a carattere innovativo di rilievo nazionale.

Sotto il profilo organizzativo, e sempre in riferimento all'assetto precedente il commissariamento, l'ISFOL, anche per il periodo in cui è stato creato, non presenta una configurazione ed una struttura particolarmente innovativa. Esso non ha personalità giuridica, pur godendo di autonomia amministrativa e patrimoniale ⁽⁹³⁾, ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro. Tale controllo si esercita, in primo luogo, con il potere di approvazione dei regolamenti interni di organizzazione e del personale deliberati dal Consiglio di amministrazione, nonché con l'esame dei bilanci preventivi e la possibilità di rinvio degli stessi con rilievi. Ancor di più, la vigilanza del ministero si esercitava con le nomine dei membri dei vari organi: il Ministro sceglie infatti il Presidente, sentita la conferenza dei Presidenti delle Regioni, due membri del consiglio di amministrazione, due membri del comitato di programmazione e due membri del collegio dei revisori.

È utile osservare che il consiglio di amministrazione risultava

⁹³ Più enfaticamente lo Statuto evidenziava l'autonomia scientifica dell'ISFOL che è «dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile» (art. 1 comma 2).

composto da sei membri, tra cui, oltre ai due nominati, come si è visto, dal ministro del lavoro, ve ne erano uno scelto dal Ministro dell'istruzione e tre scelti dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. La presenza di questi ultimi è particolarmente significativa per la coerenza che essa realizza con l'inserimento nell'organo amministrativo di rappresentanti degli enti titolari sia delle funzioni legislative, già con il precedente testo dell'art. 117 Cost., sia di quelle amministrative nel settore di intervento dell'ISFOL, e che costituiscono peraltro anche i principali utenti dei servizi tecnici forniti dall'Istituto. L'organigramma dell'Istituto si completava poi con il Direttore generale, cui erano affidati compiti operativo - gestionali di direzione e coordinamento, con il Comitato di programmazione, avente compiti consultivi e di valutazione ed in cui erano rappresentati diversi Ministeri, le Regioni e le organizzazioni sindacali e datoriali, ed infine con l'articolazione in settori amministrativi ed aree di ricerca.

Infine, sotto il profilo dei rapporti con gli altri enti, l'ISFOL, che riceve un contributo ordinario a carico del Ministero, può stipulare accordi, convenzioni, costituire consorzi, fondazioni e società con soggetti pubblici e privati, sia nazionali che stranieri, per la realizzazione di particolari progetti ed anche erogare a terzi servizi in regime di dritto privato.

2.2. Italia Lavoro S.p.A.

L'accordo per il lavoro sottoscritto tra Governo e parti sociali il 24 settembre 1996 prevedeva, a proposito delle politiche di promozione dell'occupazione, un progetto di riordino delle agenzie per la promozione e la creazione di lavoro e di attività di impresa che tendesse a eliminare sovrapposizioni individuando compiti e funzioni specifiche, rivedendo a tal fine gli assetti societari e istituendo in particolare un soggetto distinto per promuovere ed assistere lo sviluppo dei lavori socialmente utili.

È da questo accordo che trae origine la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 maggio 1997 con cui si prevede la costituzione da parte di GEPI S.p.A., divenuta poi Itainvest S.p.A., di una società cui conferire le attività svolte dalla stessa GEPI in materia di orientamento e formazione professionale nonché di progettazione e gestione di lavori socialmente utili finalizzati a stabili occasioni di impiego (in particolare per servizi alla persona, cooperative sociali,

autoimpiego, lavoro interinale, attività *non profit*). La direttiva esclude tuttavia l'assunzione di rapporti di lavoro in proprio, secondo la tendenza prevalsa fin dagli anni settanta nel dibattito sulle agenzie tecniche del lavoro cui si è fatto cenno in precedenza.

Oltre alla gestione dei progetti in materia di lavori socialmente utili e di pubblica utilità Italia Lavoro si occupa di fornire assistenza tecnica, oltre che al Ministero del Lavoro, alle Amministrazioni pubbliche e agli enti locali, alle società a totale o prevalente partecipazione pubblica, alle cooperative sociali ed in generale alle imprese, con lo scopo di assisterle nelle opportunità di creazione di impiego. In particolare, l'azione della società mira alla tutela di:

- a) fasce deboli del mercato del lavoro, intese come soggetti a rischio di esclusione sociale, in particolare disabili e immigrati extracomunitari;
- b) disoccupati di lunga data, mirando prioritariamente alla ricollocazione dei lavoratori con permanenza di almeno un anno nei lavori socialmente utili ed alla stabilizzazione dei relativi rapporti di lavoro, in raccordo con i servizi pubblici per l'impiego. In tale ambito Italia Lavoro effettua anche attività di monitoraggio e verifica di efficacia delle azioni di ricollocazione;
- c) lavoratori in mobilità o in CIGS o provenienti da aree di crisi e di notevole disoccupazione;
- d) giovani in cerca di prima occupazione, cui sono rivolti i progetti di alfabetizzazione informatica e linguistica nelle aree del Mezzogiorno per facilitarne l'inserimento nel mondo lavorativo.

Ancora, Italia Lavoro promuove la costituzione di società miste per la gestione dei servizi pubblici locali con previsione di assunzione di persone disoccupate formate nel corso dei progetti di lavori socialmente utili e gestisce un progetto di creazione per un portale del lavoro nonché un ulteriore programma di creazione di mediateche.

Infine, con la direttiva del Ministro del lavoro 20 luglio 2000, Italia Lavoro è stata incaricata di fornire assistenza tecnica ai servizi per l'impiego al fine di agevolarne i compiti di implementazione per le politiche attive del lavoro, in modo tale da garantire «una omogeneità nazionale di obiettivi di funzionamento ed efficacia dei servizi, in coerenza con le strategie di intervento definite a livello

europeo». Si sottolinea in tal modo il ruolo importante che le agenzie tecniche rivestono nel quadro di una riforma dell'amministrazione tesa al decentramento: l'agenzia strumentale da un lato fornisce assistenza agli enti locali cui spetta esercitare le funzioni, garantendo così un supporto tecnico-operativo di professionalità elevata che gli enti autonomamente potrebbero difficilmente possedere, dall'altro lato l'unicità dell'ente strumentale a livello nazionale consente di mantenere un livello di omogeneità tra le diverse realtà locali, favorendo uno scambio ed una possibile condivisione di obiettivi e progetti tra gli enti territoriali, altrimenti di non sempre agevole realizzabilità. Inoltre, fornendo un supporto ai servizi per l'impiego, viene per così dire ricucita quella separazione tra azioni per l'occupazione e gestione del collocamento, che si ritroveranno gestiti a livello unitario in molti altri Paesi europei, di modo tale che, lungi dal costituire binari separati e non comunicanti, nell'esercizio delle due attività possano essere sfruttate le naturali sinergie, valorizzando le rispettive competenze tecnico professionali specifiche dei soggetti titolari delle diverse funzioni.

Relativamente alle priorità d'azione, la direttiva del 2000 ribadisce l'esigenza di mirare in primo luogo alla riduzione della disoccupazione di lunga durata ed alla riallocazione dei lavoratori impiegati nei lavori socialmente utili, oltre alla necessità di predisporre progetti per l'avvio al lavoro delle fasce a rischio di esclusione sociale, tra cui in primo luogo disabili e immigrati nonché progetti di alfabetizzazione informatica e apprendimento dell'inglese per i giovani disoccupati.

L'attività svolta da Italia Lavoro in convenzione con gli enti locali presenta aspetti interessanti per quanto riguarda la varietà di forme che essa, adattandosi alle necessità del territorio ha assunto. Infatti, si va dalla consulenza ed assistenza per la creazione dei servizi per l'impiego alla collaborazione per progetti specifici e specialistici di politica attiva

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo, Italia Lavoro è una S.p.A. il cui azionista unico era inizialmente Itainvest S.p.A., società sorta dalle ceneri di GEPI S.p.A. ed interamente controllata dal Ministero del tesoro, finché il d. lgs. n. 1 del 1999 ha devoluto la partecipazione in Itainvest alla società Sviluppo Italia, attribuendo al contempo la partecipazione azionaria di Itainvest in Italia Lavoro al Ministero del tesoro (ora, Ministero dell'Economia e delle finanze), che è quindi l'unico azionista dell'agenzia, e che esercita i relativi diritti in base a una direttiva del Presidente del Consiglio d'intesa

con il Ministro del Lavoro.

Si è così voluto evitare che Italia Lavoro finisse per essere controllata da Sviluppo Italia, lasciando i due organi direttamente legati all'Esecutivo, anziché subordinare un'agenzia rispetto all'altra. In tal modo Italia Lavoro s'inserisce a pieno tra le agenzie - S.p.A. cui si è accennato in precedenza, trattandosi di un "ente strumentale" del Governo che, utilizzando forme e moduli organizzativi di carattere privatistico interviene direttamente sul mercato del lavoro, sia pure senza assumere personale alle dirette dipendenze, per attuare le direttive in materia di politiche attive per l'occupazione.

Da tale regime privatistico ne deriva che i rapporti giuridici instaurati da Italia Lavoro per l'esercizio delle funzioni attribuite abbiano parimenti natura pattizia e negoziale. Anzitutto gli accordi per i progetti con le pubbliche amministrazioni, nazionali e locali, sono conclusi normalmente mediante la convenzione, come istituto di natura contrattuale con il quale il contenuto delle azioni poste in essere dall'agenzia tecnica viene concertato tra il Ministero interessato (spesso, ma non in via esclusiva, il Ministero del lavoro) e l'agenzia. Inoltre, ed è la ragione che ha reso maggiormente attraente per il legislatore il modello privatistico, per l'esercizio delle proprie attività ed il conseguimento dei propri scopi Italia Lavoro, cui già erano state trasferite partecipazioni societarie di Itainvest in società rilevanti per le politiche attive per l'occupazione, da subito ampliate, ha ritenuto necessaria la costituzione, avviata già poco tempo dopo l'inizio dell'attività, di società strumentali nel settore dell'intermediazione di manodopera e in quello della creazione di impresa, dimostrando così come la scelta di un ente regolato da norme di diritto privato si sia rivelata opportuna, dal momento che la partecipazione al capitale aziendale di imprese e la creazione di società per il concreto svolgimento dei compiti è assai più difficile per un ente pubblico, sia pure dinamico e flessibile come le agenzie.

2.3. Sviluppo Italia S.p.A.

Ultima agenzia tecnica su cui è necessario trattarsi è Sviluppo Italia, una S.p.A. istituita di recente ad opera del d. lgs. n. 1 del 1999, con lo scopo di promuovere attività produttive, iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità nonché di fornire assistenza tecnica agli enti pubblici cui spetta la gestione e l'erogazione dei relativi incentivi. In particolare, l'azione di Sviluppo Italia in favore

della Pubblica Amministrazione è volta al rafforzamento del territorio, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree depresse, fornendo un supporto tecnico agli enti locali sia nei processi di liberalizzazione dei servizi pubblici, sia per la valutazione finanziaria ed economica nonché per la realizzazione dei progetti di sviluppo e di ristrutturazione aziendale a seguito di gravi crisi, sia infine, come si accennava, per la consulenza in materia di incentivi nazionali e comunitari.

Inoltre, Sviluppo Italia svolge un ruolo fondamentale nel sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, mediante attività di attrazione di investimenti e promozione della cultura imprenditoriale nonché tramite la gestione di tutte le fasi della progettazione e della realizzazione dell'impresa, sempre nel rispetto delle norme in materia di tutela della concorrenza.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 9 giugno 1999 attribuisce infine a Sviluppo Italia alcune funzioni nuove, non derivanti dalle preesistenti società in essa confluite, volte alla promozione di settori produttivi innovativi, al trasferimento dell'innovazione nei settori del turismo, della moda, dall'ambiente e agro - industriale, nonché alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, sempre nell'ottica di incentivare lo sviluppo territoriale e la creazione di sistemi locali di impresa ⁽⁹⁴⁾.

La creazione di Sviluppo Italia si pone nel quadro di quell'ampio processo di riordino previsto dalla l. n. 59 del 1997, che all'art. 11 delegava il Governo a riorganizzare entro il 1999, tra l'altro, «le società per azioni controllate direttamente o indirettamente dallo Stato che operano, anche all'estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale» ⁽⁹⁵⁾. A tal fine è stata appunto istituita la società Sviluppo Italia con il citato d. lgs. n. 1 del 1999, seguito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1999 per la concreta costituzione dell'impresa, cui sono state conferite le partecipazioni di sette diverse società, tutte impegnate nella concessione di agevolazioni e contributi per l'imprenditoria, normalmente per settori ed aree geografiche a minore concentrazione imprenditoriale. L'esigenza del riordino nasceva da un quadro quanto mai frammentato ed inefficiente di

⁹⁴ G. P. MANZELLA, *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo: direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 9 giugno 1999*, in *GDA*, 1999, 1154, ove l'A. sottolinea come l'attenzione del legislatore sia focalizzata sul marketing di aree tradizionalmente collocate al di fuori dei circuiti di investimento.

⁹⁵ G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1152.

incentivi per lo sviluppo, settore in cui operavano ben 12 diverse agenzie sulla base di 44 diverse leggi di promozione ⁽⁹⁶⁾.

L'istituzione della nuova agenzia è stata accompagnata perciò dal conferimento del compito prioritario di provvedere a riordinare ed accorpate le strutture esistenti con la costituzione di due società operative, Progetto Italia e Investire Italia ⁽⁹⁷⁾. È stata invece scartata l'ipotesi di ricondurre anche Italia Lavoro tra le società del gruppo, portando nell'orbita di Sviluppo Italia anche la promozione ed il sostegno ai lavori socialmente utili ⁽⁹⁸⁾: è prevalsa al contrario la linea della separazione tra le due agenzie sia pure nel coordinamento e nella gestione associata dei progetti che presentino profili rilevanti per le competenze di entrambe le società. L'agenzia è dunque configurata come una *holding* spuria, poiché alla stessa sono affidati sia i compiti di indirizzo e coordinamento delle società del gruppo cui è posta al vertice, sia funzioni operative in materia di progettazione e avvio di attività da affidare in gestione alle due società operative ⁽⁹⁹⁾. Per quanto riguarda queste ultime, Progetto Italia si occupa di promozione dello sviluppo e valorizzazione del territorio, ivi compreso il supporto tecnico alle Pubbliche Amministrazioni, mentre l'attività di Investire Italia è volta a favorire l'accesso al mercato dei capitali nazionali e internazionali.

Le azioni di Sviluppo Italia sono interamente attribuite al Ministero dell'economia, ma il decreto legislativo prevede che le Regioni, gli enti locali e funzionali e i relativi enti associativi possano partecipare ai successivi aumenti di capitale sociale, purché l'apporto di questi soggetti non superi un quarto di questo. Viene così posto in rilievo «lo stretto legame, di natura finanziaria almeno, tra Sviluppo Italia e le aree depresse del Paese; da cui, ovviamente, dovranno discendere precise conseguenze nella prioritizzazione degli ambiti territoriali degli interventi promossi dalla società» ⁽¹⁰⁰⁾. Inoltre,

⁹⁶ R. IANNONE, *Sviluppo Italia, un difficile cammino verso l'agenzia per lo sviluppo del Sud*, in *Europass*, agosto 1998, 27. Sul punto si veda anche G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1155, il quale ricorda come la frammentazione delle competenze desse luogo in passato, in occasioni tutt'altro che infrequenti, a risultati opposti, senza mai garantire lo sviluppo duraturo dei settori di mercato che si intendeva rilanciare.

⁹⁷ La scelta della strutturazione è stata attuata direttamente con il d. lgs. n. 1 del 1999. Critico sul punto G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1156, il quale ritiene che tale assetto, individuato «*in vitro*» e cristallizzato dalla forza di legge del provvedimento istitutivo, impedisca mutamenti organizzativi verso forme più flessibili ed efficienti, come il modello di «agenzia leggera», cui il legislatore ambiva, avrebbe richiesto.

⁹⁸ R. IANNONE, *op. cit.*, 30.

⁹⁹ G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1153.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 1153.

analogamente a quanto si è visto per l'ISFOL, il coinvolgimento degli enti titolari delle funzioni legislative (sia pure concorrenti) e amministrative nel settore di competenza dell'agenzia nell'amministrazione di questa, valorizza il fenomeno autonomistico ed incentiva gli utenti dei servizi della società a partecipare attivamente nella determinazione dell'indirizzo di essa ⁽¹⁰¹⁾.

Anche Sviluppo Italia, come Italia Lavoro, in quanto società per azioni utilizza gli strumenti di diritto privato per attuare i compiti di interesse pubblico generale ad essa affidati. In particolare, oltre alle numerose partecipazioni azionarie, perlopiù attribuite alla società operativa Investire Italia in quanto istituzionalmente preposta alla cura del settore degli'interventi finanziari, per le quali la scelta da parte del legislatore dello strumento societario pare imprescindibile, i rapporti tra l'agenzia e gli enti fruitori dei servizi è regolato con apposite convenzioni ⁽¹⁰²⁾, con le quali possono anche essere delegate le funzioni pubbliche proprie degli enti locali a Sviluppo Italia, con erogazione dei relativi fondi da parte dell'ente stipulante. La società può inoltre contrarre accordi con soggetti pubblici e privati nei limiti delle funzioni di promozione e sviluppo ad essa affidati. È stata auspicata al riguardo da parte della dottrina una maggiore chiarezza per quanto concerne la separazione tra le funzioni pubbliche esercitate come attribuzioni dirette, ad esempio in materia di incentivi, e le funzioni fornite alle amministrazioni a richiesta di queste e quindi in competizione con altri soggetti, per le quali dovrebbero essere attentamente valutati i riflessi in materia di disciplina della concorrenza ⁽¹⁰³⁾.

È utile rammentare, indugiano ancora sotto il profilo del rapporto tra l'agenzia tecnica e l'amministrazione di riferimento, che le funzioni di Sviluppo Italia si sovrappongono quasi perfettamente a quelli che il d. P.R. 20 febbraio 1998 n. 38 attribuisce al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro. In dottrina si è sottolineato come tale sovrapposizione, se può essere sintomo di coerenza nel delineare obiettivi e metodi di azione, non può però che essere criticata in quanto foriera di ulteriori duplicazioni funzionali, con possibili disguidi ed incertezze derivanti dalla mancanza di una disciplina di raccordo diversa da quella pattiziamente convenuta nella convenzione stipulata tra i due

¹⁰¹ *Ibidem*, 1153.

¹⁰² Per il contenuto minimo di queste convenzioni si veda la delibera CIPE 6 agosto 1999 n. 145.

¹⁰³ G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1156.

soggetti ⁽¹⁰⁴⁾. Tale sovrapposizione è poi tanto più grave se si considera che Sviluppo Italia è stata creata nel dichiarato scopo di riordinare l'intervento pubblico a sostegno dell'imprenditoria in modo tale da eliminare duplicazioni, sovrapposizioni, lacune e antinomie quali cause di possibili inefficienze.

È ad ogni modo significativo osservare che il legislatore, pur avendo creato un'agenzia tecnica, non ha trasferito a questa l'intera gestione delle attività connesse alla promozione dello sviluppo, ma le ha delegato, sfruttando le potenzialità dello strumento privatistico, compiti più prettamente operativi di intervento sul mercato, conservando al contempo in favore del Ministero compiti di supporto, programmazione e pianificazione sovrapposti a quelli dell'agenzia.

Un ulteriore dato estremamente interessante riguarda l'obbligo di relazione al Presidente del Consiglio, da parte di Sviluppo Italia, sull'assetto organizzativo nonché sulle iniziative intraprese e sui risultati raggiunti, relazione annuale che il Governo trasmette poi alla Camere per essere esaminata e valutata dalla commissioni parlamentari competenti. Tale prassi delle relazioni alle Camere è invalsa ormai con una certa frequenza, tanto che si può ormai affermare trattarsi di un nuovo strumento di tecnica legislativa, finalizzato a consentire al Parlamento di conoscere l'efficacia e il livello di attuazione della legge, per valutare l'opportunità di eventuali interventi correttivi ⁽¹⁰⁵⁾. Questa funzione informativa è tipica delle relazioni presentate dalle Autorità indipendenti, le quali trasmettano la relazione direttamente alle Camere sia in omaggio alla loro autonomia rispetto al Governo, sia perché la funzione della relazione si esaurisce nel flusso di informazioni a vantaggio del legislatore.

Nei casi invece, come quello preso in esame, di organi tecnici specializzati, la relazione viene trasmessa alle Camere per il tramite dell'Esecutivo sia per rimarcare la minore indipendenza rispetto alle Authority, sia soprattutto perché, proprio a causa di tale minore indipendenza, il sindacato parlamentare può divenire esplicazione della funzione di indirizzo e controllo nei confronti dell'operato del Governo oltre che fonte di informazioni e strumento di valutazione della qualità della legge e, per conseguenza, della sua efficacia ⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁴ G. P. MANZELLA, *op. cit.*, 1155.

¹⁰⁵ I. COLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *PD*, 2002, 54 e ss.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 69 e ss.

Il fatto poi che il legislatore abbia attribuito anche a Sviluppo Italia il compito di redigere una relazione annuale non può stupire: non solo infatti si tratta di un istituto ricorrente con frequenza nelle leggi recanti interventi pubblici a favore dell'imprenditoria ⁽¹⁰⁷⁾, ma tale obbligo era già previsto, al fine di esercitare un vero e proprio controllo sull'utilizzazione dei fondi ⁽¹⁰⁸⁾, dalla l. n. 95 del 1995 di conversione del d. l. n. 26 del 1995 a carico della Società per l'imprenditoria giovanile ⁽¹⁰⁹⁾ (S.i.g.), impresa oggi confluita nel gruppo Sviluppo Italia.

Infine, quanto al contenuto della relazione, un elemento di interesse è costituito dal fatto che essa verte anche sull'assetto organizzativo, dimostrando così che esso, lungi dal costituire una mera scelta interna di amministrazione, viene esplicitamente ad essere riconosciuto come esplicazione di una delle funzioni proprie dell'agenzia, per la quale il riassetto degli enti preposti al sostegno dell'imprenditoria è un compito prioritario di intervento.

3. Politiche attive per l'occupazione e ruolo delle Regioni: le agenzie regionali per l'impiego e le agenzie del lavoro

Nel tracciare un quadro storico sul dibattito sorto nel nostro Paese in tema di agenzie tecniche operanti nel mercato del lavoro, si è già avuto modo di accennare al maggior sviluppo avuto in ambito regionale di tali idee, decisamente involute nella fase di realizzazione a livello statale.

L'intervento delle Regioni per le politiche attive per l'occupazione comincia a manifestarsi in seguito all'emanazione del d.P.R. n. 10 del 1972, con il quale sono trasferite dallo Stato le funzioni amministrative in tema di formazione professionale, già prevista come materia oggetto di potestà legislativa concorrente dal testo dell'art. 117 Cost. allora vigente. Si tratta di un ruolo ancora marginale ⁽¹¹⁰⁾ per una effettiva promozione dell'occupazione, ma molte Regioni cominciano a legiferare tentando di legare la formazione professionale ai meccanismi di controllo dell'occupazione con iniziative rivolte ai giovani, alle donne ed in

¹⁰⁷ *Ibidem*, 64, ove l'A. segnala che «in questo caso, le relazioni hanno lo scopo di fra riflettere sulla bontà dei provvedimenti presi e sullo stato di attuazione della legge».

¹⁰⁸ *Ibidem*, 65.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 64.

¹¹⁰ G. PETRONI, *op. cit.*, 120 nonché A. L. MORA, *op. cit.*, 148 e ss.

generale alle fasce deboli ⁽¹¹¹⁾. Una maggiore apertura all'intervento delle Regioni nel mercato del lavoro si ha con il d.P.R. n. 616 del 1977, ma soprattutto con la creazione, all'inizio degli anni ottanta, di alcune Amministrazioni di scopo nel campo della formazione professionale e in generale delle politiche attive per l'occupazione, denominate Agenzie del lavoro ⁽¹¹²⁾.

L'istituzione di questi enti, sul piano culturale, è giustificata dall'affermarsi della convinzione che una efficace politica di promozione dell'occupazione non possa prescindere dalla più generale politica di regolazione del mercato e programmazione dello sviluppo economico (che già era per molti aspetti attribuita alle Regioni) ⁽¹¹³⁾ e che i sistemi economici regionali, se non infraregionali, erano e sono tuttora molto diversi, per cui il livello ottimale per conoscere il tipo di disoccupazione e programmare interventi mirati ed efficaci non può che essere quello locale ⁽¹¹⁴⁾. A queste motivazioni di ordine ideologico si sono aggiunti i problemi di reinserimento dei lavoratori conseguenti al processo di ristrutturazione in corso nei primi anni ottanta, che hanno così indotto le Organizzazioni Sindacali a stipulare accordi locali con le Regioni per l'adozione di misure adeguate a fronteggiare tale fenomeno ⁽¹¹⁵⁾, fino all'Accordo del gennaio 1983 sul costo del lavoro ed alla successiva intesa tra il Ministero e le Regioni, dalla quale nasceranno appunto le Agenzie del lavoro (alcune delle quali invero già autonomamente istituite dalle Regioni stesse), come «bracci operativi per la realizzazione delle politiche attive del lavoro a livello regionale, dotate di autonomia funzionale ed organizzativa» ⁽¹¹⁶⁾, introducendo per la prima volta una politica di *workfare* anziché di *welfare* ⁽¹¹⁷⁾.

Le Regioni vengono così ad assumere un ruolo di maggiore rilevanza nell'evoluzione del mercato del lavoro, sperimentando l'attuazione di temi soltanto dibattuti in sede nazionale, come quelli dell'osservazione del mercato del lavoro e delle agenzie del lavoro ⁽¹¹⁸⁾. Queste ultime si configurano come amministrazioni di scopo

¹¹¹ G. PETRONI, *op. loc. cit.*

¹¹² G. PETRONI, *op. cit.*, 113.

¹¹³ G. PETRONI, *op. cit.*, 118 nonché A. L. MORA, *op. cit.*, 144 e ss.

¹¹⁴ G. PETRONI, *op. cit.*, 114 e ss. nonché P. A. VARESI, *op. cit.*, 181.

¹¹⁵ G. PETRONI, *op. cit.*, 116 nonché A. L. MORA, *op. cit.*, 152 e ss.

¹¹⁶ A. L. MORA, *op. cit.*, 155.

¹¹⁷ G. PETRONI, *op. cit.*, 119. Vedi anche A. L. MORA, *op. cit.*, 228 e ss., ove l'A. afferma giustamente che l'istituzione delle Agenzie non è solo una scelta di ordine organizzativo ma è espressione di un nuovo scenario per il mercato del lavoro.

¹¹⁸ A. L. MORA, *op. cit.*, 170.

dotate, pur nella diversità di forme giuridiche, su cui ci si soffermerà in seguito, di autonomia amministrativa per garantire quella agilità ed efficienza carenti nelle strutture ministeriali ⁽¹⁹⁾: viene così in qualche modo recuperata ed attuata quell'idea di agenzia come «struttura di gestione unitaria e coordinata dei vari strumenti di politica del lavoro ... caratterizzata da modalità operative di tipo manageriale e quindi capace di interventi rapidi e flessibili» ⁽¹²⁰⁾, del cui sviluppo in seno al dibattito sulla riforma del collocamento si è già ampiamente trattato.

Non è certo possibile, né utile, dar conto in questa sede di tutte le esperienze regionali. Non si possono però trascurare le tre principali e prime agenzie costituite dalla Lombardia, dalla Provincia di Trento e dal Friuli Venezia Giulia ⁽¹²¹⁾, tutte contraddistinte, oltre che dalla tempestività della istituzione, dalla configurazione come strutture per l'assistenza agli organi di direzione politica per la programmazione e l'attuazione delle politiche attive, dotate di autonomia gestionale e amministrativa e in grado di occuparsi in forma complessa e integrata di politiche per l'occupazione ⁽¹²²⁾.

Le tre agenzie non sono prive, pur in presenza di questi dati comuni, di specifiche peculiarità sia per quanto concerne le funzioni che la struttura organizzativa. Per le prime, si consideri che, mentre l'agenzia di Trento, sfruttando la più ampia competenza attribuita dallo Statuto alla Provincia in materia di mercato del lavoro, si occupa di orientamento, formazione e tirocini, osservatorio sull'occupazione, inserimento delle fasce deboli o a rischio di esclusione nonché di promozione dell'imprenditoria mediante incentivi, quest'ultimo è invece il compito principale ed assorbente dell'agenzia del Friuli ⁽¹²³⁾. Lombardia Lavoro ha invece compiti in materia di orientamento e formazione, dopo che la legge istitutiva è stata rinviata dal Governo per la parte, poi eliminata in sede di riesame, che prevedeva la sperimentazione di forma di collocamento volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽¹²⁴⁾. Non minori sono le differenze a livello organizzativo - strutturale: mentre le agenzie di Trento e del Friuli sono configurate come enti

¹¹⁹ A. L. MORA, *op. cit.*, 169 e ss.

¹²⁰ A. L. MORA, *op. cit.*, 118.

¹²¹ Per una disamina analitica degli aspetti funzionali e strutturali delle agenzie si veda G. PETRONI, *op. cit.*, 126 e ss., nonché, in special modo per quanto riguarda l'agenzia di Trento, P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 183 e ss. e A. L. MORA, *op. cit.*, 181 e ss.

¹²² P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 183 e ss.

¹²³ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 185 e ss. nonché A. L. MORA, *op. cit.*, 206.

¹²⁴ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 143 e ss.

strumentali dotati di autonomia organizzativa, sia pure, per la seconda di esse, assai inferiore, Lombardia Lavoro, con una scelta piuttosto innovativa per l'epoca da parte del legislatore regionale, è una S.p.A. a prevalente capitale pubblico. È quest'ultimo un punto degno di nota: a livello regionale viene precorsa l'evoluzione normativa statale e ci si avvede per tempo dell'utilità, in tema di politiche attive per l'occupazione, di dotarsi di strumenti operativi agili e a gestione manageriale per consentire un più rapido ed efficace intervento sul mercato ⁽¹²⁵⁾.

Un'innovazione importante, sia pure tutt'altro che decisiva, a livello nazionale è data dalla l. n. 56 del 1987, cui si è già fatto cenno. L'art. 24 di questa legge, infatti, istituisce le agenzie regionali per l'impiego, il cui ambito di intervento nel mercato del lavoro viene ricondotto a tre tipologie ⁽¹²⁶⁾: 1) interventi diretti al fine di incentivare la domanda di lavoro, promovendo iniziative per incrementare l'occupazione e favorire l'impiego delle fasce deboli; 2) sostegno tecnico – progettuale nell'attuazione degli indirizzi stabiliti dalle Commissioni regionali per l'impiego; 3) elaborazione di proposte in materia di politica attiva. Un'ulteriore disposizione rilevante è quella, introdotta dalla successiva circolare esplicativa, che consente all'agenzia di stipulare, su parere conforme della Commissione regionale per l'impiego, convenzioni con la Regione o con altri enti, al fine di condurre in modo coordinato ed integrato progetti per lo sviluppo sociale ed economico della Regione, tentando per tale via di ricucire, mediante l'istituzione di un organo di raccordo *ad hoc*, la frattura di competenze tra Stato e Regioni ⁽¹²⁷⁾.

Il riconoscimento del ruolo fondamentale di queste nelle politiche per l'occupazione e dell'opportunità di perseguire, come già anticipato dalle stesse esperienze regionali, un intervento promozionale per l'impiego non si accompagna però ad una vera riforma sul piano organizzativo. Le agenzie infatti, pur migliorando la loro posizione rispetto a quelle istituite con la legge del 1981 quali mere segreterie delle Commissioni regionali per l'impiego, sono

¹²⁵ Secondo P. TULLINI, *Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro?*, in *LPA*, 2000, 28, il diffondersi dell'approccio come politiche attive anziché come classico *welfare*, rivaluta la sede locale, per cui, dal finire degli anni '80, si guarda alla riforma del mercato del lavoro nell'ottica della sinergia tra collocamento e politiche attive per l'occupazione.

¹²⁶ V. DI CERBO, *op. cit.*, 53.

¹²⁷ V. DI CERBO, *op. cit.*, 55 e ss., ove l'A. vede nel coordinamento delle competenze l'unica delle finalità per le quali è stata istituita l'agenzia per l'impiego, ad essere stata, almeno in parte, raggiunta.

definite come «organi tecnici-progettuali delle Commissioni Regionali per l'impiego», interamente ricondotte all'interno della struttura ministeriale sia per il fatto che l'organizzazione burocratica e le funzioni sono determinate con decreto del Ministro, sia perché il personale, il direttore e soprattutto la dotazione finanziaria dell'agenzia sono attribuiti e trasferiti dal Ministero ⁽¹²⁸⁾, sia soprattutto perché anche l'azione dell'agenzia è sottoposta alle direttive ministeriali ⁽¹²⁹⁾.

Le agenzie per l'impiego, dopo il 1987, vengono insomma ad avere tutti i compiti tipici degli enti strumentali per le politiche attive del lavoro, ma non possiedono l'agilità e flessibilità di azione che si era auspicata da più parti. I successivi Decreti ministeriali, che avrebbero dovuto meglio specificare, anche da un punto di vista operativo, le funzioni delle agenzie, hanno tuttavia contribuito a limitare le pur non rivoluzionarie previsioni della legge, privilegiando il solo aspetto tecnico-progettuale di sostegno alle Commissioni per l'impiego e limitando ampiamente quella possibilità di intervento diretto sul mercato del lavoro che le ambigue previsioni della legge avrebbero consentito di implementare accogliendo la tesi interpretativa più estensiva ⁽¹³⁰⁾. Le leggi degli anni successivi assegnano poi specifiche funzioni alle agenzie, confermandone il ruolo di organo di supporto tecnico con prevalenti funzioni progettuali disegnato dalla legge e dagli atti normativi di attuazione. In sintesi, tra questi compiti assegnati alle agenzie regionali si segnalano quelli di:

- a) progettazione autonoma e valutazione di progetti proposti da altri soggetti in materia di lavoro socialmente utili per l'impiego di giovani nel Mezzogiorno ⁽¹³¹⁾;
- b) analisi tecnica per la compilazione della lista di mobilità da parte della Commissione regionale per l'impiego ⁽¹³²⁾;
- c) consulenza e assistenza alle sezioni circoscrizionali per l'impiego per la gestione dei colloqui con i lavoratori collocati

¹²⁸ A. L. MORA, *op. cit.*, 178.

¹²⁹ F. CARINCI, *Le agenzie per l'impiego*, in *DPL*, 1990, 662, il quale parla di norma definibile come compromesso. Sul punto si veda anche F. SFRATI, *Ruolo e funzioni delle agenzie per l'impiego*, in *DPL*, 1994, 1575 e ss.

¹³⁰ V. DI CERBO, *op. cit.*, 54 e 56 ss. nonché P. ICHINO, *Agenzie per l'impiego: una circolare ministeriale abroga parzialmente la legge istitutiva*, in *RIDL*, 1990, III, 3 e ss.

¹³¹ Si tratta di una competenza attribuita in via transitoria dall'art. 23 l. n. 67 del 1988 e poi confermata dall'art. 2 del d. l. n. 32 del 1994.

¹³² Art. 6 l. n. 223 del 1991.

- in mobilità e predisposizione di progetti per la ricollocazione dei lavoratori stessi ⁽¹³³⁾;
- d) supporto tecnico – professionale per le amministrazioni pubbliche interessate alla predisposizione di progetti di lavori socialmente utili a favore delle fasce deboli e dei lavoratori in Cigs, nonché valutazione dei progetti e delle priorità di finanziamento ⁽¹³⁴⁾;
- e) assistenza tecnica alla Commissione regionale per l'impiego per l'espressione del proprio parere nel corso del procedimento per la Cigs ⁽¹³⁵⁾.

Questo ruolo dell'agenzia come mero supporto tecnico con funzioni assai poco incisive in materia di politiche attive per l'occupazione è radicalmente mutato, almeno nelle intenzioni del legislatore, a seguito dell'approvazione del d. lgs. 469 del 1997, con il quale, in attuazione di una delega contenuta nella legge Bassanini, si sono trasferiti alle Regioni i compiti in materia di mercato del lavoro, rivedendo il sistema del collocamento e, all'interno di esso, anche il ruolo delle Regioni e di conseguenza delle relative agenzie nell'ambito delle politiche per l'occupazione. Infatti, il decreto legislativo citato non solo conferisce alle Regioni molte delle funzioni e dei compiti di programmazione e coordinamento ⁽¹³⁶⁾ in materia di politica attiva del lavoro ancora riservati allo Stato ⁽¹³⁷⁾ (art. 2 comma 2), rendendo più ampio ed organico il quadro delle competenze regionali in materia di mercato del lavoro ⁽¹³⁸⁾, ma prevede anche, tra i criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego, l'affidamento delle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio in queste materie ad un'apposita struttura regionale dotata di personalità giuridica, con autonomia patrimoniale e contabile, avente il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione tra

¹³³ Art. 6 l. n. 236 del 1993.

¹³⁴ Art. 1 d. l. n. 32 del 1994.

¹³⁵ Art. 1 d. l. n. 40 del 1994.

¹³⁶ P. A. VARESI, *Il conferimento di funzioni e compiti*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, DPL, 1998, VIII dell'inserto, evidenzia come diversi elementi ermeneutici inducano a ritenere che, nonostante la dizione letterale del decreto, anche la gestione di tali politiche spetti alle Regioni.

¹³⁷ Tra queste il d. lgs. 469 del 1997 annovera tutte le iniziative volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche femminile, l'occupazione di soggetti ex detenuti e tossicodipendenti, il reimpiego dei lavoratori in mobilità e la programmazione e verifica dei lavori socialmente utili e dei tirocini formativi. Erano invece già attribuiti alle Regioni compiti in materia di formazione e orientamento professionale nonché di osservazione del mercato del lavoro.

¹³⁸ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, VII.

politiche attive e servizi per l'impiego⁽¹³⁹⁾. Spetta sempre alle agenzie il collegamento con il sistema informativo del lavoro, istituito dallo stesso decreto.

Con la progressiva attuazione delle previsioni del legislatore delegato mediante l'approvazione delle singole leggi regionali, si è così assistito alla graduale scomparsa delle vecchie agenzie per l'impiego in favore delle agenzie del lavoro, comunque denominate, di nuova istituzione, creando finalmente, a livello locale conformemente alla tendenza federalista dell'ordinamento poi confluita nella riforma costituzionale, una struttura tecnica che gestisca le politiche per l'occupazione nell'ottica di integrazione e sinergia con il sistema del collocamento⁽¹⁴⁰⁾ e mediante forme organizzative più dinamiche e flessibili⁽¹⁴¹⁾, «pesanti per professionalità, ma leggere per organizzazione»⁽¹⁴²⁾. In particolare, una novità significativa è rappresentata dal fatto che, per tali organi, scompare definitivamente la dipendenza dal ministero, divenendo autonome strutture delle Regioni. Queste ultime, d'altra parte, per le ragioni indicate in precedenza, assurgono in tal modo al naturale ruolo di motore della promozione del lavoro e della lotta alla disoccupazione, ferma restando l'attribuzione alle Province delle funzioni amministrative di gestione ed esecuzione.

Da un punto di vista strutturale, si ritiene generalmente che le agenzie del lavoro non siano propriamente agenzie amministrative, quanto piuttosto enti strumentali, quand'anche essi non siano espressamente qualificati come tali dalla legge istitutiva⁽¹⁴³⁾. Se infatti il riconoscimento della personalità giuridica non porta di per sé ad escludere che si tratti di enti strumentali, la riconducibilità a tale tipologia organizzativa può essere affermata alla luce dei compiti di esecuzione delle decisioni degli enti ausiliati affidate a questi organi. Le attuali agenzie regionali si presentano quindi come uffici regionali, cui, per ragioni tecniche, è stata attribuita un'autonomia

¹³⁹ Non è invece previsto, come nella prima stesura del decreto, che la stessa struttura gestisca sia il collocamento che la promozione del lavoro. Sul punto R. BERTUCCIO, *I servizi per l'impiego della Liguria*, in *DPL*, 1998, 3238.

¹⁴⁰ Viene così colta l'occasione del decentramento per tentare di ricucire quella frammentazione di competenze tra Stato e Regioni che aveva impedito un efficace perseguimento della lotta alla disoccupazione. Cfr. P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, VIII.

¹⁴¹ Nonostante le Regioni abbiano scelto la forma dell'ente strumentale, secondo F. CARINCI - S. PALLADINI, *Il nuovo sistema regionale di governo del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, cit., XIII, il tenore letterale della disposizione consentirebbe anche l'utilizzo della S.p.A. ove fosse ritenuta strumento più congruo.

¹⁴² *Ibidem*, XIV.

¹⁴³ G. ARENA, *op. cit.*, 14.

maggiore sul piano amministrativo, senza che ciò comporti il sorgere di un'agenzia in senso stretto¹⁴⁴.

4. Regioni e politiche del lavoro dopo la riforma del titolo V della Costituzione

Il ruolo delle Regioni nelle politiche per l'occupazione, della cui evoluzione si è tracciato una breve sintesi nel paragrafo che precede, è destinato a crescere in modo esponenziale a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, con effetti incisivi anche nei riguardi delle funzioni proprie delle agenzie tecniche.

Come noto, per quanto concerne il settore del lavoro, il nuovo art. 117 Cost. riserva espressamente alla legislazione concorrente la materia della "tutela e sicurezza del lavoro", lasciando invece espressamente alla competenza esclusiva delle Regioni la formazione e istruzione professionale, mentre lo Stato mantiene potestà esclusiva su ordinamento civile, norme generali sull'istruzione e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Ora, a prescindere dalla *vexata quaestio* all'inquadramento del diritto del lavoro nell'una o nell'altra potestà normativa, per quanto riguarda le politiche attive, vi è da un lato parte della dottrina⁽¹⁴⁵⁾ per la quale sembra pacifica la riconduzione alla potestà legislativa residuale delle Regioni, mentre prevalente sembra l'opinione di farle rientrare nella locuzione "tutela e sicurezza del lavoro" per ricondurle nell'ambito di una potestà legislativa concorrente⁽¹⁴⁶⁾. Ciò significa che, anche nella più centralista delle

¹⁴⁴ Si osservi peraltro che, nel quadro delle agenzie create sulla base del decreto legislativo, vi sono due casi particolari. La regione Calabria ha infatti espressamente istituito l'Azienda Calabria - Lavoro come ente pubblico economico strumentale, mentre la Regione Emilia - Romagna ha costituito un'agenzia, dotata sì di autonomia amministrativa, organizzativa, gestionale e contabile, ma non di personalità giuridica (M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *IF*, 2001, 1024).

¹⁴⁵ P. A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, 124, nonché R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, *ivi*, 148.

¹⁴⁶ M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in ID. (a cura di), *La riforma dei servizi per l'impiego*, in corso di pubblicazione, pp. 18 e ss. dell'estratto, il quale porta a sostegno della propria tesi il fatto che «sono del resto le prime pronunce della Corte Costituzionale sul nuovo Titolo V a suggerire di leggere nella locuzione «tutela e sicurezza del lavoro» non tanto una "materia" in senso stretto, ma piuttosto come "valore" costituzionalmente protetto».

interpretazioni, allo Stato, in materia di politiche per l'occupazione, spetta la fissazione di una legislazione di principio, in particolare per la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti sociali (tra i quali viene ricondotto il diritto *al* lavoro), mentre la normazione di dettaglio e la potestà regolamentare spettano alle Regioni ⁽¹⁴⁷⁾, che potrebbero da subito legiferare sostituendo proprie normative alla dettagliatissima regolamentazione statale attualmente vigente in tale settore ⁽¹⁴⁸⁾.

Per la verità, secondo la parte più "regionalista" della dottrina, il ruolo delle Regioni non dovrebbe essere limitato alle politiche attive, ma in generale l'espressione "tutela e sicurezza del lavoro", ove considerata «secondo la lunga storia della crescita formale e informale delle competenze regionali in materia di politiche del lavoro ... dovrebbe essere intesa come riferita proprio al mercato del lavoro» ⁽¹⁴⁹⁾. Questa interpretazione, in base alla quale spetterebbe alle Regioni l'intera gestione pubblica del mercato del lavoro, è stata però criticata in quanto si tratterebbe di una competenza esclusiva eccessivamente vasta e peraltro confliggente con l'art. 120 Cost. nella nuova formulazione ⁽¹⁵⁰⁾.

Una valida alternativa alla spasmodica ricerca del confine tra competenze statali e regionali *in subiecta materia* può essere allora costituita dal tentativo di affrontare più adeguatamente in termini di sinergia funzionale il tema del rapporto tra le due potestà normative, giungendo ad approdi sicuramente più convincenti di quelli cui è possibile pervenire in una ottica di mera concorrenza ordinamentale⁽¹⁵¹⁾.

In tale prospettiva, si è affermato che, «poiché l'efficacia delle politiche attive del mercato lavoro dipende dallo standard di efficienza dei servizi per l'impiego, particolare enfasi nella regolazione della materia deve essere posta, innanzi tutto, sul profilo della garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni a tutela dell'obiettivo prioritario dell'accesso al lavoro»; al contrario, le Regioni dovrebbero occuparsi in particolare, per quanto rileva ai fini della presente trattazione, di

¹⁴⁷ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 121.

¹⁴⁸ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 121 e ss. nonché 126, ove l'A. ricorda come la normativa in vigore si caratterizzi per un forte centralismo.

¹⁴⁹ F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in *ILLeJ*, n. 6/2001, <http://www.labourlawjournal.it>.

¹⁵⁰ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 123.

¹⁵¹ M. TIRABOSCHI, *op. ult. et loc. cit.*,

«programmazione delle politiche regionali del lavoro, nel quadro di riferimento definito a livello nazionale, gestione e definizione degli incentivi al lavoro nel quadro dei principi fondamentali tracciati a livello nazionale, definizione e attuazione delle politiche attive del lavoro e segnatamente delle politiche per la formazione, definizione degli indirizzi operativi» per quanto riguarda il funzionamento dei servizi per l'impiego ⁽¹⁵²⁾.

In ogni caso, è indiscutibile il ruolo di primo piano rivestito dalle Regioni nel quadro delle politiche per l'occupazione e, in tal senso, possono porsi alcuni interrogativi riguardo al ruolo che possono assumere le agenzie tecniche del Governo in un quadro caratterizzato da forti competenze regionali.

Ci si riferisce in particolare al disegno di legge delega per la riforma del mercato del lavoro, cui più volte si è accennato in precedenza. In generale, si è infatti contestato a tale atto normativo, ed in special modo ai primi cinque articoli dell'originario testo del disegno di legge S848, di dettare una disciplina tutt'altro che di principi e solo formalmente rispettosa di una ripartizione di competenze che pare essere interpretata ancora secondo la logica del vecchio art. 117 Cost. ⁽¹⁵³⁾. Più penetranti le critiche rivolte allo stesso atto ed alla legge finanziaria per il 2003 da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Infatti, in riferimento all'art. 4 del disegno di legge delega sulla riforma delle agenzie tecniche ed all'art. 30 della legge finanziaria, nel documento recante le osservazioni di tale organo si legge testualmente che «il ruolo delle Agenzie sembra riecheggiare ipotesi (che la riforma dei servizi e il decentramento avevano superato) di assetto centralista, poiché si afferma che le Regioni e gli Enti locali se ne potranno avvalere "per il perseguimento delle finalità proprie delle politiche attive del lavoro". Ne conseguirebbe che le Agenzie si occuperebbero di politiche attive per conto del Ministero. Ma se consideriamo che l'art. 117 riserva allo Stato la sola definizione di principi e di standard anche in materia di lavoro, si rileva l'inutilità di una strumentazione tecnica nazionale dal momento che legislazione e gestione in materia è riservata alle Regioni, dotate di proprie Agenzie ed Enti strumentali, ed agli Enti locali. Nei fatti viene introdotta una missione di ISFOL e Italia Lavoro di assistenza tecnica anche alle Regioni sulle politiche del lavoro, non concordata

¹⁵² *Ibidem*, 19 ss.

¹⁵³ P. A. VARESI, *op. ult. cit.*, 127 e ss.

con le Regioni medesime».

Il parere espresso dalla Conferenza è emblematico dello stretto legame esistente tra ripartizione delle competenze fra livelli di Governo e ruolo delle agenzie tecniche, benché esso in più punti formuli critiche, a nostro parere, eccessive. Infatti, l'esistenza di una competenza concorrente o, fosse anche, esclusiva delle Regioni può incidere sulla composizione degli organi delle agenzie, sulla determinazione delle finalità e modalità di azione di esse, nonché sulla tipologia di regolamentazione dei rapporti, perlopiù su base convenzionale ⁽¹⁵⁴⁾, ma non può portare a negarne in radice l'utilità. Anzi, «la capacità della formula organizzatoria "agenzia" di "mettere in rete" diversi centri di riferimento di interessi» aggregando competenze disperse tra più Enti «potrebbe essere decisiva in ordine ... alla possibile utilizzazione della formula in parola in una prospettiva di Stato federalista, quale quella che si sta attualmente delineando nel nostro ordinamento» ⁽¹⁵⁵⁾. Non vi è dunque incompatibilità tra l'autonomia regionale e la funzione delle agenzie, a condizione che il legislatore sappia configurare ed utilizzare queste ultime in funzione di coordinamento e di un supporto "perequativo" tra le diverse realtà locali, lasciando all'autonoma pattuizione convenzionale tra agenzie ed enti ausiliati la definizione di obiettivi e modalità di realizzazione dei progetti per le politiche attive dell'occupazione. Se così fosse, l'agenzia tecnica potrebbe costituire addirittura uno degli strumenti attraverso cui attuare quella sinergia funzionale tra competenze che si è auspicata in precedenza.

¹⁵⁴ È quanto peraltro avveniva ed avviene tuttora con le agenzie istituite prima del 1999. Sul punto si rinvia a G. VESPERINI, *op. cit.*, 147.

¹⁵⁵ F. CARINCI, *Osservazioni in merito ad alcune Authorities ed agenzie*, cit.

Parte III

1. Austria

1.1. Le politiche attive per l'occupazione in Austria

In Austria la spesa per le politiche per l'occupazione è abbastanza contenute se paragonata a quella degli altri paesi europei, infatti secondo dati OCSE essa si aggira intorno a 1,6% del PIL, di cui i due terzi sono costituite da politiche passive. Questi livelli di spesa, e di conseguenza di politiche attuate, non sono però tanto il risultato di pesanti tagli, quanto piuttosto la conseguenza di un basso livello di disoccupazione, circa il 3,6% (2001).

Per questo motivo, infatti, in Austria la strategia di attivazione dei beneficiari di prestazioni sociali si limita a inasprire marginalmente le condizioni necessarie per l'accesso alle prestazioni stesse, come per esempio l'aumento del periodo di anzianità contributiva⁽¹⁵⁶⁾.

Nonostante ciò sono ovviamente attuate anche in Austria politiche attive, volte non tanto alla riduzione del tasso di disoccupazione, come abbiamo visto abbastanza contenuto (si può quasi parlare di disoccupazione strutturale), quanto piuttosto volte all'incremento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro, per raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona.

In generale gli obiettivi principali sono una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, la deregolamentazione e minori norme e obblighi amministrativi. Questo significa flessibilità e mobilità, nuove tipologie contrattuali, riduzione delle barriere al lavoro e l'aumento delle capacità professionali dei lavoratori⁽¹⁵⁷⁾.

Nell'ottica di un aumento della partecipazione al mercato del lavoro le politiche attuate dal Governo austriaco mirano da un lato alla riduzione dei pensionamenti anticipati e dall'altro ad incentivare la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani. Anche la riforma del sistema pensionistico pubblico, attuata nel 2000, è stata

¹⁵⁶ R. KONLE-SEIDL, *Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung*, IAB, *Werkstattbericht*, 2002, n.15, 35.

¹⁵⁷ Cfr. *National Action Plan for Employment 2002 Austria*, 7, consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_austria_en.pdf.

realizzata in questa prospettiva, stabilendo un innalzamento dell'età per il pensionamento anticipato, che garantisce la permanenza per qualche anno in più dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro. Tutto ciò ha in ogni caso lo scopo primario di garantire la continuazione del funzionamento del sistema pensionistico ⁽¹⁵⁸⁾.

Accanto ai lavoratori anziani, un secondo gruppo obiettivo nell'ambito delle politiche volte all'aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro è costituito dalle donne. In questo caso, si tenta di raggiungere tale obiettivo attraverso, per esempio, l'introduzione del *Kinderbetreuungsgeld* (indennità per la cura dei figli) che offre maggiori possibilità alle donne di ritornare alla vita lavorativa e quindi una riduzione del periodo di assenza dal lavoro, evitando in tal modo una perdita delle proprie capacità professionali e delle novità introdotte nell'ambiente di lavoro. Allo scopo di incentivare la partecipazione delle donne al lavoro, questa misura è accompagnata dalla possibilità di condividere con il partner i congedi parentali ⁽¹⁵⁹⁾.

Per garantire una adeguata risposta alle esigenze dei datori di lavoro e di conseguenza un migliore incontro fra domanda e offerta di lavoro, risulta necessario l'impegno verso un miglioramento della qualità nel lavoro. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso un aumento della capacità professionale della popolazione lavorativa, garantita da una buona formazione professionale iniziale e dalla possibilità di una formazione continua durante tutta la vita lavorativa. Il Governo intende realizzare tali obiettivi, sia attraverso una riforma dell'istruzione superiore – università e scuole superiori –, sia attraverso la concreta incentivazione della formazione professionale in azienda, realizzata grazie a dei crediti di imposta per le imprese. Ma accanto a queste, ci sono misure volte a promuovere l'apprendimento delle nuove tecnologie. Anche questo viene visto nella prospettiva dell'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e soprattutto se rivolto ai lavoratori meno giovani, la conoscenza dei nuovi strumenti tecnologici, previene una possibile precoce uscita dal mercato del lavoro ⁽¹⁶⁰⁾.

In omaggio al pilastro dell'imprenditorialità, le modifiche già apportate alla normativa commerciale ha favorito l'aumento della costituzione di nuove imprese. L'impegno del Governo è senz'altro in questa direzione attraverso programmi che offrono consulenza e

¹⁵⁸ *Ibidem*, 6 e 27.

¹⁵⁹ *Ibidem*, 8 e 12.

¹⁶⁰ *Ibidem*, 8.

incentivi finanziari nella costituzione di nuove imprese ⁽¹⁶¹⁾.

1.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro austriaco

Anche in Austria è stata attuata quella tendenza che caratterizza molti paesi europei di attribuire alcune funzioni di gestione amministrativa ad agenzie più o meno autonome, ma in ogni caso distinte dall'organo politico, rappresentato dal Ministero. Questi organi sono guidati secondo la c.d. gestione contrattuale, che si basa su obiettivi e risultati.

Attraverso la Legge sul servizio per il mercato del lavoro, approvata il 1 luglio 1994, è stata smantellata la preesistente Amministrazione del mercato del lavoro (*Arbeitsmarktverwaltung* – AMV) ed è stato costituito appunto il servizio per il mercato del lavoro (*Arbeitsmarktservice* – AMS) ⁽¹⁶²⁾, al quale il Ministro dell'Economia e del Lavoro ha attribuito tutte le funzioni relative al mercato del lavoro: il collocamento, la gestione dell'indennità di disoccupazione, fino all'implementazione delle politiche attive del lavoro.

L'AMS è definito come un'impresa di servizi di diritto pubblico. Esso è suddiviso in un ufficio centrale a livello federale, 9 uffici statali (*Länder*) e 97 uffici regionali. A ciascun livello sono coinvolte nella gestione dell'organizzazione anche le parti sociali. A livello federale, il Consiglio di amministrazione è un organismo tripartito costituito da 3 rappresentanti del Governo, 3 dei lavoratori e 3 dei datori di lavoro ed è diretto dal consiglio esecutivo. A livello dei *Länder* AMS è gestito da una direzione, anch'essa tripartita, composta da 2 rappresentanti del Governo, 2 dei lavoratori e 2 dei datori di lavoro e guidata da un direttore. A livello regionale il servizio è amministrato da un comitato consultivo regionale che ha il compito di implementare le politiche occupazionali a livello regionale ed è composto da un direttore amministrativo regionale e da due rappresentanti delle parti sociali (uno in rappresentanza dei sindacati e uno dei datori di lavoro) ⁽¹⁶³⁾.

¹⁶¹ *Ibidem*, 7.

¹⁶² Il sito internet dell'AMS è consultabile all'indirizzo: www.ams.or.at.

¹⁶³ Per quanto riguarda l'organizzazione cfr. www.ams.or.at/amsallg/txt320.htm e anche R. KONLE-SEIDL, *Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung*, IAB, *Werkstattbericht*, 2002, n.15, 31.

I servizi offerti dall'AMS sono rivolti sia ai lavoratori, sia ai datori di lavoro. All'interno di questi gruppi i clienti sono suddivisi in base alle loro richieste e esigenze. Per quanto riguarda i lavoratori in cerca di occupazioni, essi sono accolti da un colloquio che consente di individuare appunto le loro necessità e le loro capacità e in base a questi sono suddivisi fra coloro che necessitano di semplici informazioni, di servizi, di assistenza e di inserimento. Per dare una risposta ottimale ai diversi tipi di clienti, gli uffici dell'AMS sono stati organizzati in "zone". Esiste quindi la "Info-Zone", nella quale è offerto un "pacchetto-base" composto da informazioni, aiuto nella ricerca di un'occupazione e prestazioni sociali. La seconda zona, denominata "Service-Zone", è rivolta a persone che necessitano di una assistenza di base e hanno diritto a prestazioni sociali di sostegno a reddito; ad essi da un lato viene offerto il servizio di collocamento e di attribuzione delle prestazioni sociali, ma dall'altro possono trovare la possibilità di ulteriore assistenza in caso di necessità. Sono indirizzati alla "Beratungszone" (zona della consulenza) i lavoratori che necessitano di maggiore assistenza nella ricerca di una occupazione e per i quali viene elaborato un programma individuale di assistenza e di inserimento ⁽¹⁶⁴⁾.

A tutti questi lavoratori vengono in particolare offerti: un servizio di orientamento al lavoro, per l'individuazione di un percorso lavorativo o la possibilità di un nuovo lavoro, ma anche una formazione professionale, attraverso i corsi offerti dall'AMS, diretti all'apprendimento di nuove capacità lavorative per nuove possibilità nel mercato del lavoro oppure per una specializzazione nella propria professione ⁽¹⁶⁵⁾.

Anche nel caso dei datori di lavoro, si individuano tre diversi gruppi di clienti, coloro che necessitano soltanto di informazioni e consulenza, coloro che richiedono spiegazioni relative a norme legali e clienti che richiedono l'assistenza dell'AMS nella ricerca di personale ⁽¹⁶⁶⁾.

L'AMS ha recentemente anche iniziato a collaborare con servizi privati per l'impiego, incaricandoli di svolgere il servizio di assistenza e collocamento per lavoratori in cerca di occupazioni con

¹⁶⁴ R. KONLE-SEIDL, *Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung*, IAB, *Werkstattbericht*, 2002, n.15, 33 e anche www.ams.or.at.

¹⁶⁵ Cfr. www.ams.or.at/sfa/txt1210.htm.

¹⁶⁶ R. KONLE-SEIDL, *Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung*, IAB, *Werkstattbericht*, 2002, n.15, 33 e anche www.ams.or.at.

maggiori difficoltà di inserimento al lavoro ⁽¹⁶⁷⁾.

2. BELGIO

2.1. Le politiche attive per l'occupazione in Belgio

Fino al 1975 anche in Belgio le politiche per l'occupazione promosse dallo Stato si limitavano alla gestione del collocamento pubblico; l'unico strumento alternativo era costituito dal programma di reinserimento lavorativo dei disoccupati all'interno della Pubblica Amministrazione con l'obiettivo del raggiungimento di un impiego stabile. Successivamente, nel 1977, veniva avviato un primo programma volto a favorire la creazione di imprese e l'autoimpiego, cui farà seguito, a metà degli anni '80, il progetto di sostegno alle piccole e medie imprese (in quanto ritenute più idonee al mantenimento dei livelli occupazionali anche in tempi di recessione), sia sotto forma di benefici per l'aiuto ai disoccupati che intendessero avviare una piccola attività imprenditoriale, sia come sgravi fiscali e previdenziali sull'assunzione di nuova manodopera da parte di imprese già esistenti⁽¹⁶⁸⁾.

Sul finire degli anni '80 la disoccupazione tende a concentrarsi su alcune fasce deboli, in particolare quella dei disoccupati di lunga durata: viene perciò studiata ed introdotta una misura particolare, quella riguardante le assunzioni sovvenzionate, grazie alla quale organizzazioni non lucrative e amministrazioni federali⁽¹⁶⁹⁾ possono far fronte a necessità temporanee di assunzione o sostituzione di funzionari, assumendo disoccupati da almeno sei mesi, per i quali viene riconosciuto al datore di lavoro un incentivo economico.

Con l'introduzione di questa misura compare per la prima volta uno strumento di politica attiva volto a promuovere l'occupazione di una specifica categoria di disoccupati: in altre parole, anche in Belgio da questo momento cominciano ad attuarsi politiche *ad hoc* mirate ad implementare l'occupazione non con azioni generalizzate ma fondate

¹⁶⁷ R. KONLE-SEIDL, *Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung*, IAB, *Werkstattbericht*, 2002, n.15, 34.

¹⁶⁸ Una breve rassegna cronologica delle tappe che hanno segnato il passaggio anche in Belgio da una logica di *welfare* ad una di *workfare* si può trovare nella pagina <http://www.meta.fgov.be/pc/pce/pcep/frcep07.htm>

¹⁶⁹ Queste ultime soltanto per quanto riguarda il pubblico impiego contrattualizzato (istituti pubblici di credito, aziende pubbliche di trasporto, ecc.)

sulla previa analisi delle fasce a rischio di esclusione sociale. Da questo momento, infatti, viene utilizzata in particolare a livello federale la leva della fiscalizzazione degli oneri sociali per promuovere interventi a favore delle persone più esposte alla disoccupazione, che sono identificate, oltre che nei disoccupati di lunga durata, nei giovani privi di un'elevata formazione, nei disabili, ecc.

Contemporaneamente a tali iniziative è intrapresa la promozione della formazione, soprattutto dei giovani, e della loro riqualificazione, mediante incentivi alle imprese che intendano fornire percorsi formativi ai lavoratori. Nel 1990, in parallelo alla crescita della disoccupazione, vengono introdotte misure volte ad arginare l'abuso dei benefici previdenziali, e segnatamente dei sussidi di disoccupazione, introducendo, nell'ottica di passaggio dal *welfare* al *workfare* cui si è più volte fatto cenno, il piano di accompagnamento dei disoccupati, con la duplice finalità di fornire un sostegno maggiore ai disoccupati di lunga durata, nel momento in cui la spinta verso una ricerca attiva dell'impiego potrebbe scemare, e di verificare in concreto la disponibilità all'impiego di coloro che beneficiano dei sussidi. Si è perciò previsto che tutti i disoccupati da oltre nove mesi, che abbiano un'età inferiore a 46 anni, che siano privi di un diploma di scuola superiore e che ricevano l'indennità di disoccupazione, vengano obbligatoriamente convocati, al compiersi del decimo mese di disoccupazione, presso i servizi regionali per l'impiego, dove, tramite un'intervista, viene redatto un piano d'azione, il cui rispetto da parte del disoccupato è poi monitorato dagli stessi servizi⁽¹⁷⁰⁾.

Nel 1996, restando elevato il livello di disoccupazione, il Governo belga ha ottenuto l'approvazione di una legge recante disposizioni per la promozione dell'occupazione, miranti, tra l'altro, all'introduzione di misure per le fasce deboli, allo sviluppo di nuovi settori di utilità sociale, alla formazione dei lavoratori.

Una delle misure più interessanti riguarda il cosiddetto "Piano Rosetta" o, ufficialmente, "Convenzione per il primo impiego", con il quale, dal 1999, anno dell'introduzione, si è cercato di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani nel minore intervallo di tempo possibile dal termine dell'uscita dal sistema scolastico, grazie all'opportunità di un primo impiego cui sia associata anche una

¹⁷⁰ *Ibidem*

formazione complementare⁽¹⁷¹⁾. Il programma prevede perciò che le imprese con almeno cinquanta dipendenti debbano assumere nuovi lavoratori in base a questa convenzione per almeno il 3% (1,5% per il settore pubblico e *non profit*) del personale. I beneficiari del progetto sono tutti i giovani, a prescindere dal loro grado di istruzione, suddivisi in tre gruppi, che succedono gli uni agli altri quando il precedente gruppo non abbia più candidati all'interno. I gruppi sono così composti: 1) i giovani che abbiano adempiuto gli obblighi scolastici, non abbiano compiuto il 25° anno di età e da almeno sei mesi abbiano terminato di seguire un percorso formativo o di inserimento lavorativo; 2) giovani ragazze con meno di venticinque anni; 3) ragazze con meno di 30 anni. Il contratto concluso tra l'impresa ed il lavoratore può essere sia un contratto di lavoro "ordinario" (a tempo pieno o parziale, indeterminato o determinato), sia un contratto di formazione in alternanza (cioè un contratto di lavoro a tempo parziale in cui l'altra parte dell'orario lavorativo è impegnata in corsi di formazione professionale), sia infine in un contratto di apprendistato. Qualora il datore di lavoro, al termine della convenzione, conservi nel proprio organico il lavoratore, ovvero quando assuma un giovane in possesso di una bassa qualificazione, egli potrà beneficiare di una riduzione degli oneri previdenziali.

Visto il successo di tale programma (dal 1999 al 2002 sono stati assunti più di ottantamila giovani, con una significativa diminuzione della disoccupazione giovanile) si è ritenuto di ampliare l'utilizzo di esso estendendo da luglio 2002 i benefici anche ai giovani di età inferiore a 30 anni iscritti ai servizi per l'impiego, che intendano avviare un'attività imprenditoriale o una professione autonoma⁽¹⁷²⁾. Vengono così ugualmente favoriti i giovani interessati ad un impiego tradizionale quanto quelli maggiormente attratti dalla creazione di attività autonome, per le quali un freno è spesso rappresentato dall'assenza di aiuti tecnici qualificati, di un'adeguata formazione e di fonti di finanziamento. Proprio per ovviare a tali ostacoli, il programma prevede che i giovani che presentino un progetto di autoimpiego al Fondo di partecipazione, siano affidati ad una struttura accreditata, la quale, in un periodo di sei mesi al massimo (durante il quale il disoccupato percepisce, qualora non sia titolare di altro beneficio, un sussidio), fornisce sostegno ed aiuto al candidato

¹⁷¹ <http://www.meta.fgov.be/pc/pce/pces/frces10.htm>

¹⁷² <http://www.meta.fgov.be/pc/pce/pcep/frcep20.htm>

secondo le sue necessità (formazione specifica, conoscenza del settore in cui intende andare a operare, ecc.). Qualora il Fondo accetti il progetto, provvede ad erogare un prestito, per la durata massima di 13 anni, ad un tasso del 4%, che viene ridotto al 3% per i primi due anni qualora il beneficiario accetti l'accompagnamento della struttura accreditata per il periodo successivo alla creazione dell'impresa. Inoltre, vi è la possibilità di ottenere prestiti supplementari sia per coprire la parte di capitale che dovrebbe essere conferita direttamente dal beneficiario (c. d. microprestito), sia per consentire a questi di vivere dignitosamente soddisfacendo le sue necessità durante i primi mesi di avvio dell'attività (c. d. *tranche* di sussistenza). Un ulteriore vantaggio per i beneficiari del progetto è dato dal fatto che, qualora l'impresa cessi l'attività entro nove anni, egli riacquista immediatamente l'iscrizione nelle liste di disoccupazione, con relativi benefici.

Una seconda misura di politica attiva rivolta ai giovani è rappresentata dalla convenzione impiego-formazione, con le quali si vuole favorire l'impiego di giovani tra i 18 e 25 anni che siano privi di qualificazione professionale, mediante un sistema di formazione in alternanza.

Un'ulteriore misura interessante è costituita dai Piani Uno, Due e Tre, con i quali si incentiva un lavoratore autonomo od una società ad assumere rispettivamente un primo, un secondo ed un terzo dipendente⁽¹⁷³⁾. Qualunque impresa o Amministrazione pubblica può beneficiare di tale incentivo, costituito dall'esenzione o forte riduzione per i primi anni dei costi del personale, qualora assuma a tempo indeterminato un disoccupato che beneficia del sussidio, ovvero un disoccupato da oltre 12 mesi, o in condizioni economiche disagiate, un disabile, ecc., secondo una complessa lista di fasce deboli individuata dalla legge.

Infine, merita di essere ricordato il progetto A.L.E. (agenzie locali per l'impiego) con il quale i Comuni o l'unione di alcuni Comuni possono costituire un'associazione senza scopo di lucro per cercare di conseguire il collocamento dei disoccupati anziani o di lunga durata e di altre categorie svantaggiate tramite l'affidamento di lavori socialmente utili⁽¹⁷⁴⁾. Questi soggetti, che non possono superare le 45 ore lavorative mensili, sono retribuiti direttamente dagli enti locali, organizzazioni *non profit*, scuole o imprese agricole

¹⁷³ <http://www.meta.fgov.be/pc/pce/pcep/frcep04.htm>

¹⁷⁴ <http://www.meta.fgov.be/pc/pce/pcea/frcea11.htm>

che decidano di utilizzarli mediante assegni, preventivamente acquistati dall'utilizzatore stesso versando un basso prezzo all'ALE. Il lavoratore è a tutti gli effetti dipendente ALE e percepisce in concreto una somma pari all'indennità di disoccupazione aumentata di 3,72 € per ogni ora lavorata: questa quota supplementare è pagata dall'ente previdenziale, al quale devono essere girati gli assegni. Analogie con le Agenzie locali per l'impiego presentano i programmi di transizione professionale, con i quali i disoccupati di lunga durata possono essere assunti a tempo pieno o parziale presso un'amministrazione pubblica, o un'associazione senza scopo di lucro, ricevendo una retribuzione pari a quella degli altri dipendenti dell'ente che svolgano le stesse funzioni, per un periodo non superiore a 24 mesi durante tutto l'arco della vita lavorativa, che salgono a 36 mesi per coloro che risiedono in un Comune con un tasso elevato di disoccupazione (ovvero superiore del 20% a quello medio della Regione).

Attualmente, il Governo belga si sta orientando verso misure volte al mantenimento nell'ambito lavorativo dei lavoratori anziani, mediante la promozione sia della formazione continua, sia di iniziative di tutoraggio, con le quali i neo-assunti sono affiancati da lavoratori più anziani, i quali possono trasferire le loro conoscenze.

Inoltre, per favorire l'assunzione di disoccupati che abbiano superato i 45 anni, è stato elaborato il Piano Activa, con il quale l'impresa che assume uno di tali soggetti (od anche un disoccupato più giovane se di lunga durata) gode di uno sgravio sia per quanto riguarda gli oneri previdenziali, sia per quanto riguarda la retribuzione, parte della quale viene pagata direttamente al lavoratore (c. d. indennità di lavoro) da parte delle agenzie su cui ci si soffermerà di seguito⁽¹⁷⁵⁾. Vi sono poi due misure analoghe volte a favorire il collocamento di disoccupati anziani e di lunga durata: il complemento per la ripresa del lavoro e il progetto SINE per il reinserimento dei lavoratori di difficile collocabilità nell'Economia sociale di inserimento⁽¹⁷⁶⁾.

Il primo è uno strumento con cui, a fronte dell'assunzione di un nuovo impiego come salariato, un disoccupato di lunga durata, con almeno 50 anni di età e 20 anni di anzianità lavorativa, può percepire una somma di 159,18 € come incentivo per il rientro nel mercato del lavoro. Il beneficio non può essere concesso quando vi sono i

¹⁷⁵ Informazioni sul Piano attiva si ritrovano nelle schede ad esso dedicate reperibili sui siti dell'ONEM (<http://www.onem.fgov.be>) e del FOREM (<http://www.forem.be>)

¹⁷⁶ Anche su tale progetto si veda <http://www.onem.be>

requisiti per la concessione della pensione né, per evitare frodi, è possibile ottenere il beneficio qualora il datore di lavoro sia lo stesso presso il quale si è prestata un'attività lavorativa negli ultimi sei mesi.

Il secondo è invece una misura che vuole favorire il reinserimento dei disoccupati di più lunga durata grazie all'utilizzo attivo delle indennità di disoccupazione. In sostanza, le imprese individuate in una pluralità di atti normativi, qualora assumano soggetti che abbiano goduto per almeno 60 mesi dell'indennità di disoccupazione o di attesa e possiedano al massimo un diploma di istruzione secondaria inferiore, godono di una riduzione sul costo del lavoro grazie ad una indennità di reinserimento che l'Ufficio nazionale per l'impiego versa ai datori di lavoro, in modo da coprire una parte della retribuzione liquidata.

2.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro belga

Anche in Belgio le politiche attive per l'occupazione non sono gestite a livello centrale, bensì tramite enti autonomi, che oltre ad occuparsi del collocamento pubblico, attuano direttamente le misure di politica attiva. Il quadro tuttavia è assai più complesso per quanto riguarda tale Paese, poiché il Belgio è uno Stato federale, suddiviso in tre Regioni ed altrettante Comunità⁽¹⁷⁷⁾. Ora, mentre lo Stato federale conserva competenze in materia in cui sia indispensabile un coordinamento a fini solidaristici, le Regioni hanno competenze perlopiù di natura economica (ivi inclusa la politica per l'occupazione), mentre le Comunità, che sono enti non territoriali, bensì che esercitano il potere sulle persone, si occupano di settori quali la cultura e l'istruzione, tra cui la formazione professionale, nonché di tutte le materie c. d. personalizzabili, quali la politica familiare e sociale, le politiche per gli anziani e i disabili, ecc.. Ne esce perciò un quadro quanto mai articolato e complesso, specie per quanto riguarda il tema trattato, che si cercherà di chiarire progressivamente nel momento in cui ci si soffermerà più a lungo sulle singole agenzie coinvolte, la cui attività risulta inevitabilmente ristretta nei binari che questo articolato quadro traccia delle competenze.

¹⁷⁷ Per un quadro sintetico e riassuntivo delle competenze federali e delle entità federate può essere utile rinviare a M. UYTENDAELE, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 124 ss.

Anzitutto, a livello federale è opportuno soltanto ricordare che nel 1995 è stato istituito presso il Ministero del lavoro, che dal 1 gennaio 2003, a seguito di un processo di riorganizzazione *in fieri*, ha mutato denominazione in "Servizio pubblico federale impiego, lavoro e concertazione sociale"⁽¹⁷⁸⁾, il Consiglio superiore dell'impiego, organo consultivo con il compito specifico di seguire le misure di politica attiva, nel quale sono rappresentati sia gli organi federali (il Ministro, che lo presiede, docenti universitari e direttore dell'Ufficio nazionale per l'impiego) sia rappresentanti delle Regioni, tra cui i direttori generali delle principali agenzie tecniche su cui ci si soffermerà, ovvero VDAB, FOREM e ORBEM⁽¹⁷⁹⁾.

Passando all'esame dei singoli enti che rivestono un ruolo attivo nell'esecuzione delle politiche per l'occupazione portate avanti dal Governo, bisogna in primo luogo soffermarsi sull'*Office national de l'emploi* (ONEM), la cui funzione principale è quella di gestione delle indennità di disoccupazione⁽¹⁸⁰⁾, cui si affianca un ruolo di primo piano nella concessione di quei particolari sussidi, visti in precedenza, che fanno assumere a tale ente anche una funzione attiva per favorire l'inserimento delle fasce a rischio⁽¹⁸¹⁾. In particolare, un ruolo di primo piano è assunto dall'istituto per quanto concerne il servizio delle agenzie locali per l'impiego nonché del Piano Attiva e in generale dei progetti per i disoccupati anziani e di lunga durata.

Poiché l'attività dell'ONEM ha riguardo principalmente a funzioni di carattere previdenziale/assistenziale, che rientrano nella competenza federale, esso si configura come un ente amministrativo, dotato di autonomia, sotto il controllo e la vigilanza del Ministero del lavoro. I rapporti tra l'ente e l'autorità vigilante, da gennaio 2002, sono regolati da un contratto di servizio⁽¹⁸²⁾, che, avvicinando notevolmente il modello a quello delle vere e proprie agenzie amministrative, stabilisce diritti e obblighi reciproci, nonché gli obiettivi e *standard* di qualità del servizio da garantire nell'espletamento delle funzioni in favore degli utenti, valorizzando così la responsabilità del direttore generale dell'ente e dei funzionari in genere.

¹⁷⁸ Su questa riforma vedi <http://www.meta.fgov.be/pl/frl00.htm>

¹⁷⁹ Notizie su tale organo si trovano in <http://www.meta.fgov.be/pc/pcc/frcc08.htm>

¹⁸⁰ <http://www.meta.fgov.be/pc/pcc/frcc13.htm>

¹⁸¹ http://www.onem.fgov.be/D_RVA/Basics/Insertion/contentFR.htm

¹⁸² http://www.onem.fgov.be/D_rva/Function/Bestuursvereenkomst/Intro2/contentFR.htm

L'ONEM, dunque, è un ente che opera a livello federale. Passando invece all'esame delle agenzie che operano a livello di enti federati, bisogna in via preliminare specificare, per quanto interessa il tema trattato, come avvenga la ripartizione delle competenze tra Regioni e Comunità. Al riguardo, va perciò specificato che in Belgio, dal 1 gennaio 1989, l'occupazione e la formazione professionale sono competenze rispettivamente delle Regioni e delle Comunità; nel seguito analizzeremo perciò, per ogni singolo territorio, quali agenzie esplicino la propria attività ed in favore di quali utenti.

Anzitutto, per quanto riguarda la Regione bilingue di Bruxelles, deve essere menzionato l'*Office Régional Bruxellois pour l'emploi/Brusselse Gemestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (ORBEM)*, al quale spettano le funzioni di collocamento sia per la comunità fiamminga che francofona (essendo appunto la promozione dell'impiego materia di competenza regionale). Oltre a questo primo e fondamentale compito, l'ORBEM fornisce una serie di servizi ulteriori che si integrano in modo sinergico con il collocamento, quali⁽¹⁸³⁾:

- l'orientamento professionale e il sostegno psicologico;
- la concreta diffusione di informazioni, esecuzione e gestione amministrativa dei progetti di politica attiva segnalati in precedenza, quali Piani più uno, due e tre, Activa, Rosetta, piani di transizione professionale, ecc.;
- l'offerta di test di lingue, al fine di consentire ai disoccupati di valutare il loro grado di conoscenza delle stesse (assai importante in una Regione caratterizzata dal bilinguismo), e di informazioni su eventuali corsi di formazione;
- il centro bambini, ovvero un asilo nido nel quale possono essere ospitati per brevi periodi (anche frazioni di giornata) i figli (di età inferiore a tre anni) degli iscritti che debbano sostenere un colloquio di lavoro, o avvalersi dei servizi dell'ORBEM od ancora che abbiano trovato un impiego, per il tempo necessario a trovare una sistemazione in un asilo;
- la creazione e gestione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, con il compito di condurre indagini sul tasso di disoccupazione e sulla situazione appunto del mercato del lavoro nella Regione;
- l'erogazione di "premi" ai disoccupati che intraprendono percorsi di formazione approvati dall'ente, alle imprese che,

¹⁸³ http://193.121.115.188/Fr/Chercheur/Services/services_fr.htm

in fase di avvio dell'attività assumano personale iscritto all'ORBEM, nonché il pagamento dei benefici economici compresi nei progetti citati in precedenza che non siano di competenza dell'ONEM.

Per quanto concerne invece la formazione professionale, nella Regione di Bruxelles operano tre diversi enti.

Il primo di essi è *Bruxelles Formation*, organismo di diritto pubblico della Regione di Bruxelles, in quanto la Commissione comunitaria francese (COCOF) ha delegato alle Regioni la sua competenza in materia di formazione professionale. L'ente, che opera dal 1994, offre un'ampia gamma di corsi di formazione secondo vari livelli e dispone di un centro di informazione e orientamento per aiutare l'utente nella scelta del percorso formativo adeguato. Destinatari dei servizi di *Bruxelles Formation* sono sia i disoccupati che i lavoratori, nonché le imprese, cui possono essere offerti corsi in favore dei dipendenti per migliorare le loro competenze, specie per quanto concerne le innovazioni tecnologiche⁽¹⁸⁴⁾.

L'*Institut de formation pour les independants et les PME* (IFPME) affianca *Bruxelles Formation*, sia nella regione di Bruxelles che in Vallonia, per fornire una formazione professionale specifica rivolta a coloro che intendono avviare un'attività indipendente o imprenditoriale, ovvero per le piccole e medie imprese. Anche l'IFPME è un organismo di diritto pubblico, nato nel 1995 per un accordo tra Regione Vallonia e COCOF, e con la funzione principale di sviluppare progetti formativi per i lavoratori autonomi e le piccole e medie imprese, al fine di consentire a queste di mantenere adeguate *performances* anche a fronte della sfida del mercato unico europeo⁽¹⁸⁵⁾.

L'ente è diretto da un consiglio di amministrazione in cui, oltre al Presidente ed al Vicepresidente, siedono sia rappresentanti delle associazioni professionali che dei centri di formazione. L'Amministrazione centrale dell'IFPME si limita a funzioni di coordinamento della rete di formazione, mentre la gestione concreta dei compiti dell'ente è svolta a livello decentrato, dove operano i delegati al tutorato, che seguono i singoli utenti⁽¹⁸⁶⁾.

L'attività dell'Istituto si rivolge principalmente ai giovani, individuando in essi una risorsa importante anche per le aziende, in

¹⁸⁴ http://www.bruxellesformation.be/USER/PRESENTATION/presentation_page.html

¹⁸⁵ http://www.ifpme_presentation01.htm

¹⁸⁶ <http://www.ifpme.be/qui06.htm>.

primo luogo attraverso l'organizzazione della formazione per gli apprendisti e della formazione in alternanza (intesa, questa, come si è visto, come partecipazione del lavoratore in parte all'attività lavorativa ed in parte appunto ad attività formative). L'INFPME fornisce inoltre formazione per i dirigenti d'azienda (ivi inclusi sia coloro che già gestiscono un'impresa sia coloro che, in possesso almeno di diploma intendano avviare questa attività) e formazione continua per gli imprenditori ed i quadri aziendali, anche adattando i moduli tipici a specifiche necessità della singola impresa, per consentire alle conoscenze di questi soggetti di seguire l'evoluzione economica e sociale del mercato⁽¹⁸⁷⁾. La durata dei corsi è normalmente di due anni, salvo determinati percorsi la cui durata oscilla comunque dai dodici ai trentasei mesi. Infine, l'INFPME gestisce due progetti, uno per ogni Regione in cui esplica la propria attività, volti a sostenere coloro che intendono creare una nuova impresa, mediante un ausilio nella progettazione e nella successiva fase di avvio della nuova realtà imprenditoriale⁽¹⁸⁸⁾.

Abbiamo visto finora che nella Regione Vallonia opera l'INFPME per fornire formazione professionale alle piccole e medie imprese. Tuttavia un altro ente opera nella stessa Regione, assorbendo ed unificando al proprio interno quei compiti di collocamento e formazione che nella Regione di Bruxelles sono gestiti rispettivamente dall'ORBEM e da *Bruxelles Formation*, ovvero l'agenzia *Formation – Emploi* (FOREM). Si tratta anche in questo caso di un ente pubblico dotato di autonomia e sottoposto alla vigilanza e controllo della Regione Vallonia, con la quale l'ente stipula contratti di programma di durata quinquennale, per la definizione degli obiettivi, delle priorità e delle direttive da seguire⁽¹⁸⁹⁾.

L'amministrazione del FOREM spetta ad un comitato di gestione composto, in misura paritaria, da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e presieduto da un soggetto terzo autonomo e indipendente, mentre il Governo vallone è rappresentato da due commissari che partecipano con voto consultivo alle riunioni del Comitato⁽¹⁹⁰⁾.

Come si è detto, le funzioni affidate al FOREM si snodano lungo tre direttrici, ovvero l'aiuto ai disoccupati per trovare un impiego,

¹⁸⁷ Per una sintesi dell'offerta formativa si veda <http://www.ifpm.be/qui04.htm> e pagine correlate

¹⁸⁸ http://www.ifpme.be/niv1_creation.htm

¹⁸⁹ <http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/services/missions/gestion.htm>

¹⁹⁰ *Ibidem*.

l'aiuto alle imprese per l'assunzione di personale e in generale il supporto, anche tecnico, a tutti i soggetti coinvolti nel mercato del lavoro, al fine di favorire la massima occupazione. Per quanto riguarda i servizi per le imprese, FOREM mette a disposizione sia consiglieri in risorse umane e in selezione del personale, sia diverse attività internazionali, cui si aggiungono un osservatorio, aggiornato in tempi assai stretti, sull'andamento del mercato del lavoro, una costante diffusione delle offerte di lavoro su diversi mezzi di comunicazione, nonché assistenza per la richiesta di aiuti e sostegni legati alle misure attive per l'occupazione descritte nel paragrafo precedente.

A questo riguardo, in favore dei lavoratori, il FOREM si occupa della gestione tanto dei progetti volti ad implementare l'occupazione giovanile (Piano Rosetta, Piani più uno, più due e più tre, Piano giovani +, convenzione impiego - formazione), quanto di quelli più specificatamente orientati a prevenire la disoccupazione di lunga durata o il reinserimento dei disoccupati anziani (Piano Attiva, programma di transizione professionale) o in generale volti a conciliare progetti formativi con percorsi di inserimento lavorativo (Piano formazione - inserimento). Inoltre, il FOREM si occupa di programmi per la formazione professionale quali: gli assegni-formazione per le piccole e medie imprese che intendano riqualificare i propri dipendenti, la formazione in alternanza e l'apprendistato, l'aiuto finanziario per la formazione alle imprese di nuova creazione o in corso di riconversione ovvero per l'acquisizione di specifiche conoscenze finalizzate alla certificazione di qualità secondo gli standard internazionali ISO 9001 nonché gli aiuti alla formazione nel quadro della riduzione collettiva dell'orario di lavoro.

Meritano poi di essere ricordate le attività che l'agenzia esplica sia in favore delle piccole e medie imprese che del settore *non profit*.

Per quanto riguarda le prime, oltre all'aiuto alla formazione dei dipendenti di cui si è già detto, anzitutto il FOREM gestisce la concessione dei benefici in favore delle imprese già esistenti che creino nuova occupazione concedendo premi di impiego e assistenza per un periodo biennale durante il quale parte del costo di alcuni lavoratori viene sgravato al datore di lavoro. Inoltre, l'agenzia fornisce un servizio gratuito di assistenza e formazione per coloro, soprattutto disoccupati, che intendano avviare un'attività

imprenditoriale od una professione autonoma⁽¹⁹¹⁾.

In riferimento al settore *non profit*, bisogna anzitutto ricordare il programma P.R.I.M.E., analogo a quello dei lavori socialmente utili, grazie al quale enti pubblici e associazioni senza scopo di lucro possono utilizzare disoccupati per il compimento di lavori di pubblica utilità, beneficiando di un esonero quasi totale dal costo del lavoro (assunto a carico del FOREM) e dell'assistenza giuridica e finanziaria dell'agenzia stessa per quanto concerne la gestione dei lavoratori⁽¹⁹²⁾. Inoltre, degno di nota è il programma A.C.S., con il quale si prevede che gli enti pubblici territoriali, le Comunità, gli altri enti pubblici diversi da istituti di credito e ospedali, possono impiegare, per esigenze temporanee e straordinarie o per compiti specifici di carattere ausiliario, disoccupati titolari dell'indennità ottenendo un premio per l'impiego e la dispensa dal pagamento di alcuni oneri sociali⁽¹⁹³⁾. Ancora, la Regione Vallonia ha istituito un Fondo di bilancio per la promozione dell'impiego con il quale finanziare i soggetti che perseguono attività non commerciali e che, sempre per attività di rilevante interesse sociale o culturale, assumono determinate categoria di disoccupati, tra cui quelli di lunga durata, quelli impiegati nel progetto A.C.S. di cui si è testé parlato, ecc.⁽¹⁹⁴⁾

Da ultimo, è opportuno ricordare che sono previste per le imprese private anche agevolazioni ed incentivi per l'assunzione di disabili (la cui invalidità accertata superi il 30% se fisica, 20% se psichica): anche per tali aiuti è previsto che sia il FOREM a deliberare sulla concessione del beneficio ed a provvedere alla sua erogazione.

Solo indirettamente riconducibile al tema delle presenti note è l'Agenzia Vallone per l'integrazione delle persone handicappate (AWIPH), la quale, organizzata come una vera e propria agenzia amministrativa, si occupa della promozione dell'integrazione e economica e sociale dei disabili. In particolare, per limitarci a quanto rileva in questa sede, tra le funzioni assegnate all'agenzia, vi sono quelle di promuovere la formazione e il reinserimento professionale degli handicappati, nonché la promozione della loro occupazione¹⁹⁵.

Dal punto di vista strutturale, l'Agenzia, che è un ente autonomo

¹⁹¹ A titolo indicativo, in relazione a tali progetti in favore delle PMI, si segnalano le pagine http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/espace_e/aides/assist_pme.htm nonché http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/espace_e/starter/pme.htm

¹⁹² http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/espace_e/aides/prime_emploi.htm

¹⁹³ http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/espace_e/aides/acs_loi_progr.htm

¹⁹⁴ http://www.hotjob.be/francais/Entreprises/espace_e/aides/fbie.htm

¹⁹⁵ http://www.awiph.be/html/body_les_competences.html

di diritto pubblico, è amministrata da un Comitato di gestione, cui si affiancano tre organi consultivi (tra cui il Consiglio per l'educazione, la formazione e l'impiego) ⁽¹⁹⁶⁾. L'AWIPH è soggetta alla vigilanza e controllo del Ministero degli affari sociali e della salute, con il quale stipula un apposito contratto di durata triennale in cui, valorizzando l'autonomia gestionale dell'agenzia e la correlativa assunzione dirigenziale di responsabilità, vengono fissati d'accordo tra il Governo e il Comitato di gestione gli obiettivi e le priorità dell'azione nonché i mezzi per conseguirli. Inoltre, il controllo si attua per mezzo della partecipazione con voto consultivo alle riunioni del Comitato di gestione di un commissario del Governo e di un delegato del ministero del bilancio. Per il raggiungimento degli obiettivi, l'Agenzia può collaborare con soggetti terzi, pubblici o privati, che detengano le conoscenze e le qualificazioni necessarie, stipulando con essi apposite convenzioni; provvede invece direttamente a quei servizi non forniti da alcun altro soggetto che siano ritenuti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi concordati.

Infine, per concludere l'indagine sulle agenzie operanti in Belgio, bisogna passare all'esame di quelle operanti nelle Fiandre, tra cui in primo luogo si deve ricordare l'Ufficio Fiammingo per l'Impiego e per la Formazione professionale *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB), che si occupa di collocamento e di formazione professionale per la Regione delle Fiandre e della sola formazione professionale dei lavoratori della Comunità fiamminga della Regione bilingue di Bruxelles. In particolare, il VDAB, oltre a gestire per l'ambito delle proprie competenze le misure di politica attiva più volte segnalate, fornisce prestazioni più intensive per il collocamento delle fasce deboli⁽¹⁹⁷⁾, quali le donne, i disoccupati di lunga durata o con scarsa formazione, gli immigrati, i disoccupati con oltre cinquanta anni, i disabili, coloro che non conoscono l'olandese, ecc.. Questi soggetti seguono infatti un percorso di inserimento nel mondo lavorativo che, secondo un piano individuale d'azione, comprende momenti di formazione, dapprima presso lo stesso VDAB e quindi sul luogo di lavoro, stabilendo così un passaggio graduale dalla formazione all'impiego.

A fianco del VDAB, per quanto riguarda le specifiche politiche di inserimento dei disabili, opera nelle Fiandre il *Vlaams Fonds voor*

¹⁹⁶ http://www.awiph.be/html/body_presentation.html

¹⁹⁷ <http://www.vdab.be/projecten>

Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VLAFO), istituito nel 1990, al quale sono stati assegnati vari compiti riconducibili alla missione principale di attuare le politiche per l'handicap, tra cui quello di favorire l'integrazione dei disabili nell'ambiente di lavoro. Per tale motivo, tra i servizi forniti agli utenti da tale agenzia vi sono sia l'orientamento e la formazione professionale, mediante specifici corsi adatti alle esigenze individuali, sia consulenza ai datori di lavoro che ai lavoratori sui benefici di carattere finanziario di cui gli stessi possono godere, gli uni in caso di assunzione di disabili, gli altri per ottenere gli aiuti tecnici – materiali idonei a consentire lo svolgimento della propria attività lavorativa (auto speciali, ecc.) ⁽¹⁹⁸⁾.

Anche il VLAFO è gestito da un Consiglio di amministrazione composto di 21 membri (tra cui il Presidente e due Vice – Presidenti), affiancato da alcuni organi collegiali con funzioni consultive, quali, a titolo di esempio più significativo ai nostri fini, il comitato consultivo sulle politiche per l'integrazione occupazionale⁽¹⁹⁹⁾.

3. DANIMARCA

3.1. Le politiche attive per l'occupazione in Danimarca

A partire dagli anni '90, il sistema danese di *welfare* ha conosciuto un'ampia svolta, nel segno di un tendenziale passaggio, comune, come si è detto in precedenza, a molti Paesi europei e non solo, ad un sistema di *workfare*. Infatti, tanto la legge sulla politica attiva del mercato del lavoro (1994) quanto la legge per una politica sociale attiva, sembrano ispirarsi alla logica di abbandono del sistema, per così dire, "assistenziale" di sostegno per i disoccupati, in favore della promozione di occasioni di lavoro e di iniziative strumentali, in particolare nel campo della formazione.

Anzitutto, sono state poste regole più rigide per quanto concerne l'accesso ai sussidi e la durata di essi: si è infatti limitato a cinque anni il periodo massimo di fruizione del beneficio, elevando al contempo l'età minima per goderne a 19 anni.

Inoltre, il Governo danese, partendo da un'analisi del mercato del lavoro che ha individuato nella mancanza di un'adeguata

¹⁹⁸ <http://www.vlafo.be/engels/mission.html>

¹⁹⁹ <http://www.vlafo.be/engels/management.html>

formazione uno dei maggiori ostacoli al collocamento dei giovani, ha deciso di porre tra le proprie priorità politiche un investimento notevole proprio sulla formazione, in particolare dei giovani. Per tanto, a partire dal 1996, si è previsto che i giovani fino a 25 anni che beneficino di un sussidio di disoccupazione vengano incentivati a trovare da soli un impiego o a reinserirsi nel sistema scolastico tradizionale: qualora nessuna delle due ipotesi si verifici, i giovani hanno il diritto/dovere di seguire corsi di formazione per la durata di 18 mesi. Il rifiuto di un'offerta di lavoro o la mancata partecipazione ai programmi di formazione e riqualificazione professionale può comportare la sospensione o la decadenza dall'indennità di disoccupazione: dietro tale scelta c'è quindi la chiara impostazione del diritto al lavoro come un diritto che comporta correlativamente l'assunzione di precisi obblighi di partecipazione attiva da parte del disoccupato.

L'attenzione al tema della formazione emerge anche da altre tre aspetti importanti delle politiche attive danesi:

- 1) la regolamentazione del regime delle aspettative (1992), tra cui sono stati inclusi anche i congedi retribuiti per attività di formazione, che consentono una qualificazione continua della mano d'opera, garantendo al contempo l'inserimento di disoccupati al posto del lavoratore in aspettativa (misura, a quanto consta, assai utilizzata ed apprezzata)⁽²⁰⁰⁾;
- 2) il progetto promosso nel 1997 sulla base del quale sono stati concessi sussidi economici alle imprese che assumessero apprendisti adulti in settori caratterizzati (o per i quali si prevedesse) una carenza di manodopera specializzata⁽²⁰¹⁾;
- 3) l'ampio programma di formazione continua degli adulti (2000), approvato a seguito di un largo accordo tra maggioranza di Governo e altre forze politiche⁽²⁰²⁾. Al riguardo, l'organizzazione dei corsi, rivolti a tutti gli adulti già impegnati professionalmente, a prescindere dalla formazione di partenza⁽²⁰³⁾, si caratterizza per un'estrema

²⁰⁰ Cfr. DANISH MINISTRY OF LABOUR (a cura di), *The Danish Labour Market Model and Developments in the Labour Market Policy*, Copenhagen, gennaio 2001, 15.

²⁰¹ M. BIAGI - M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999, 108.

²⁰² DANISH MINISTRY OF LABOUR (a cura di), *Adult Education and Continuing Training in Denmark*, Copenhagen, settembre 2000.

²⁰³ Che, d'altra parte, per un terzo della popolazione attiva è limitata alla formazione primaria.

flessibilità: è infatti possibile seguire sia brevi corsi di qualificazione professionale sia più ampi e specializzati moduli⁽²⁰⁴⁾, talora dedicati a professionalità assai specifiche. Su tale ultimo punto, peraltro, vi è l'ampio coinvolgimento delle parti sociali, istituzionalizzato con la partecipazione di esse ad organi consultivi dei Ministeri del lavoro e dell'istruzione, ai fini della programmazione dei moduli formativi.

Infine, merita di essere ricordata, nel 1996, la creazione dei *pool jobs*, come periodi al massimo triennali di occupazione temporanea nel settore pubblico, in analogia ai nostri lavori socialmente utili.

Gli effetti delle politiche formative testé richiamate in estrema sintesi sono stati giudicati positivamente, sia nel breve che nel lungo termine, per quanto concerne i livelli occupazionali dei giovani, il cui tasso di disoccupazione si è notevolmente ridotto, scendendo ad uno dei livelli più bassi in Europa, tanto che il programma formativo, inizialmente rivolto soltanto ai giovani privi di una qualifica professionale, è stato poi esteso dal 1999 anche ai giovani già in possesso di una formazione. Più limitati sembrano invece essere i risultati ottenuti sul fronte della riduzione della disoccupazione di lunga durata, mentre registrano un buon successo i *pool jobs*⁽²⁰⁵⁾.

3.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro danese

Passando ora ad esaminare l'eventuale esistenza di agenzie tecniche e le funzioni ad esse affidate in Danimarca per il perseguimento delle politiche attive per l'occupazione, bisogna osservare come il compito essenziale di governo del mercato del lavoro spetti, com'è ovvio, al relativo Ministero, dal quale dipende l'*Arbejdsmarkedsstyrelsen*, ovvero Autorità nazionale per il mercato del lavoro (AMS), cui sono affidati i compiti principali in materia di politiche attive⁽²⁰⁶⁾. Si tratta perciò di un classico ente pubblico che opera sotto il controllo ministeriale, il quale tuttavia, come si vedrà a breve, si avvale di un braccio operativo costituito da un'amministrazione il cui grado di autonomia pare poterla

²⁰⁴ Si distinguono infatti i due livelli della formazione iniziale, simile a quella rivolta ai giovani e volta all'acquisizione di competenze generali, e della formazione superiore.

²⁰⁵ R. BENINI, *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁶ <http://www.ams.dk/engelsk>

avvicinare al modello di agenzia amministrativa.

Compito fondamentale dell'AMS è il perseguimento di una strategia di lotta alla disoccupazione, specie di lunga durata, sovrintendendo tanto al collocamento pubblico quanto alla gestione della casse di assicurazione per la disoccupazione, nonché l'osservazione del mercato del lavoro e la cura della formazione professionale dei disoccupati. L'AMS supporta inoltre il Ministero del lavoro nell'esecuzione dei programmi relativi alle politiche attive per l'occupazione, all'aspettativa, alla formazione professionale e ai centri di formazione professionale, gestisce i programmi di finanziamento per il mercato del lavoro ed è responsabile dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo ⁽²⁰⁷⁾.

Dal punto di vista strutturale, l'AMS, che occupa circa duecento persone, si articola in tre diverse divisioni, cui è posto a capo un vicedirettore dell'AMS stessa. Esse sono l'*Arbejdsmarkedsudannelserne*, (AMU), che si occupa di formazione, l'*Arbejdsformidlingen*, ovvero Agenzia nazionale per l'impiego (AF) che si occupa di collocamento, di orientamento professionale e di osservatorio sul mercato del lavoro, e l'*Economy*, che si occupa direttamente della gestione dei fondi, del personale e delle nuove tecnologie ⁽²⁰⁸⁾.

Ai fini della nostra trattazione merita di essere presa in considerazione l'opera svolta dall'Agenzia per l'impiego, cui spetta la concreta messa in opera delle misure di politica attiva. L'AF, come già osservato, si pone come una divisione dell'AMS, sia pure dotata di particolare autonomia; essa infatti è sottoposta alla vigilanza ed al controllo dell'AMS (che si esplicano in particolare grazie all'affidamento della direzione dell'agenzia ad un vicedirettore dell'ente controllante), i rapporti con la quale sono regolati da un accordo di programma, assimilabile al "Masterplan" dei servizi per l'impiego adottato in Italia, nel quale sono specificati gli obiettivi da raggiungere. Il sistema dell'AF appare fortemente decentrato, valorizzando la sede regionale per l'esplicazione concreta delle politiche per l'occupazione: l'AF consta infatti di 14 agenzie regionali, ad ognuna delle quali è affiancato un Consiglio regionale per il mercato del lavoro, organo consultivo del quale fanno parte anche membri nominati dalle parti sociali e rappresentanti degli enti locali ⁽²⁰⁹⁾.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ DANISH MINISTRY OF LABOUR (a cura di), *L'Agence nationale pour l'emploi*, Copenhagen, gennaio 2001, 2 e ss.

All'AF sono affidate alcune funzioni unitariamente riconducibili alla promozione della massima occupazione ed alla garanzia per le imprese di trovare la mano d'opera necessaria⁽²¹⁰⁾.

In primo luogo, viene in considerazione la gestione del servizio di collocamento pubblico⁽²¹¹⁾ per i lavoratori, comprensivo anche di strumenti moderni e flessibili quali la progettazione di "piani d'azione individuale", l'impiego in lavori socialmente utili o la rotazione con l'inserimento temporaneo al posto di un lavoratore in formazione nonché la fornitura di una pluralità di servizi alle imprese che cercano lavoratori⁽²¹²⁾.

In secondo luogo, può essere menzionata la funzione per così dire complementare, di carattere amministrativo, legata al collocamento, ovvero la gestione delle aspettative parentali e per la formazione.

Inoltre, sotto il profilo più strettamente attinente alle politiche attive, l'AF promuove la parità occupazionale e l'inserimento di fasce deboli (minoranze etniche e handicappati), cura l'orientamento alla formazione ed al lavoro e l'osservatorio sul mercato del lavoro al fine di acquisire dati utili, tanto in sede locale quanto nazionale, alla fissazione degli obiettivi per le politiche dell'occupazione⁽²¹³⁾.

Riassumendo quanto detto finora, si può osservare come il sistema danese veda la presenza di un'agenzia tecnica, nell'ampia accezione cui si è pervenuti all'inizio della trattazione, costituita dall'AMS e dal suo braccio operativo AF. Tale agenzia gestisce sia il collocamento che le politiche attive per l'occupazione, caratterizzandosi per una forte valorizzazione della sede regionale.

4. FINLANDIA

4.1. Le politiche attive per l'occupazione in Finlandia

Con riferimento ai Paesi nordici, e segnatamente proprio alla

²¹⁰ Si osservi che nelle note del Governo danese è dato sempre osservare non soltanto l'attenzione alla prospettiva del disoccupato e del suo diritto ad avere un lavoro, ma anche all'altra "faccia della medaglia" costituita dall'interesse economico dell'impresa a vedere assicurato, sia nel breve che nel lungo termine, il mantenimento di uno dei fattori produttivi.

²¹¹ Dal 1 luglio 1990 in regime di concorrenza con le agenzie private.

²¹² DANISH MINISTRY OF LABOUR (a cura di), *L'Agence nationale pour l'emploi*, cit., 5 ss.

²¹³ *Ibidem*, 8 ss.

Finlandia, è stato osservato ⁽²¹⁴⁾ che, a causa dell'elevata caratterizzazione dell'ordinamento per un forte modello di *welfare State* le politiche attive per l'occupazione si sarebbero dimostrate efficaci e innovative quando, al loro sviluppo mediante progetti su larga scala, fosse seguita anche una ridefinizione dei compiti tra pubblico e privato, che lasciasse allo Stato compiti di incentivo, orientamento e promozione, facendo del privato, soprattutto PMI e terzo settore, il vero attore del mercato del lavoro.

In effetti, se si osserva l'evoluzione delle politiche attive, pare che più di un passo in questo senso sia stato compiuto. Misure per favorire l'occupazione vengono messe in campo per la prima volta, dopo la crisi occupazionale dell'inizio degli anni '90, nel 1995, mediante un piano quinquennale che prevede in particolare la promozione dell'imprenditorialità e delle iniziative locali, il rafforzamento della formazione, l'introduzione di maggiore flessibilità e soprattutto il passaggio da misure passive a misure attive in favore dei disoccupati, secondo una ben nota tendenza ormai evidenziata in tutti i Paesi europei. In particolare, tra le 52 misure messe in campo, si segnalano un incentivo al ricorso al *job sharing*, l'incremento dell'offerta di formazione e la promozione degli investimenti (specie nei settori edilizio e ambientale) al fine di favorire anche l'imprenditorialità e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Nel 1998, viene poi varata un'ampia riforma delle politiche attive, introducendo alcune misure che, a tutt'oggi, sono ancora utilizzate. La riforma, che muove principalmente dall'esigenza fondamentale di ridurre la disoccupazione di lunga durata, insensibile alle politiche fino ad allora adottate, punta sul miglioramento dei servizi per l'impiego, l'attivazione di benefici economici per il sostegno del mercato del lavoro, l'orientamento delle misure attive verso il reinserimento lavorativo, definizione di diritti e doveri dei disoccupati e facilitazioni per l'assunzione di disoccupati di lunga durata. In particolare, viene introdotto, nell'ambito dei servizi per l'impiego, un sistema di aiuto basato sulla fissazione per gli utenti del diritto di utilizzare il servizio nonché di effettuare prestazioni di volontariato e di usufruire di formazione durante la ricerca del

²¹⁴ R. DE VINCENZI, *Taking Different Welfare State Regimes, Local Initiative and Next Generation Evaluation into account in ESF-evaluation-reflecting on the experience of the Objective 3 Evaluation in Finland*, di Robert Arnkil, paper presentato alla Conferenza Europea sulla valutazione nel settore delle politiche strutturali, 16-17 marzo 1998, Siviglia, recensione pubblicata in *Osservatorio ISFOL*, n. 3-4/1998, 303 ss.

lavoro; quest'ultima, sulla base di un piano di azione individuale predisposto dopo un'intervista ed aggiornato a scadenze fisse, diviene però un preciso obbligo per il disoccupato, in favore del quale, cioè, si passa da misure assistenziali a misure che si limitano a promuovere le opportunità di impiego, richiedendosi uno sforzo personale per il reinserimento lavorativo. È interessante a questo punto soffermarsi su alcuni progetti introdotti in questo periodo, perlopiù tuttora in corso.

Anzitutto, va ricordato il sussidio combinato per favorire l'assunzione di disoccupati di lunga durata. Chi assume una persona che ha usufruito per 500 giorni dell'indennità di disoccupazione, riceve infatti, inizialmente per i successivi 12 mesi, elevati poi a 24, la stessa indennità che sarebbe stata versata al disoccupato, cui si aggiunge anche un ulteriore aiuto per l'assunzione. Analoghe sono le misure più generiche di aiuto finanziario rivolte a coloro che assumano disoccupati segnalati dai servizi per l'impiego ed appartenenti a fasce a rischio di esclusione sociale come, oltre ai disoccupati di lunga durata, i giovani, ecc.

Sempre per i disoccupati di lunga durata, sono state introdotte sovvenzioni per l'impiego destinate ai datori di lavoro, ed in special modo le piccole e medie imprese, che assumano tali soggetti a condizione che ad essi sia assicurata una formazione all'interno dell'impresa, così da ottenere anche una riqualificazione professionale di chi per lungo tempo è stato al di fuori dell'ambito lavorativo.

Ulteriore misura fondata sulla concessione di benefici economici agli imprenditori è quella volta a favorire il ricorso al *part - time*. Tale meccanismo si basa sull'erogazione di benefici di tipo compensativo in favore di chi accetta di ridurre il proprio orario di lavoro e dell'imprenditore che, per sostituire tale lavoratore, assuma con *part - time* un altro disoccupato anziano o di lunga durata⁽²¹⁵⁾. In tal caso l'obiettivo di massimizzare l'occupazione viene conciliato con quello di migliorare la qualità della vita ed assicurare una migliore conciliazione delle esigenze familiari e lavorative. Del resto, è quest'ultima un'esigenza avvertita in Finlandia soprattutto al fine di migliorare le azioni positive per la parità tra uomini e donne, come testimonia la recente relazione sulle politiche per l'infanzia, ove il Governo ha proposto di prolungare la durata dei congedi parentali

²¹⁵ Cfr. MINISTRY OF LABOUR, *Annual Report 2001*, 10, in <http://www.mol.fi>

dagli attuali 18 giorni a 4 settimane⁽²¹⁶⁾.

Un'altra esperienza interessante è quella dei *Job – groups* ovvero di un metodo formativo, basato appunto sulla riunione di diversi soggetti alla ricerca del lavoro intorno ad un tutor, volto a fornire conoscenze necessarie per la ricerca di un posto di lavoro. Peraltro, le valutazioni sembrano indicare che i *Job – groups* assicurano un rendimento maggiore in termini di impiego di quanto non sia garantito dall'azione tradizionale, basata su un sistema individuale di ricerca del lavoro, dei servizi per l'impiego. A questo progetto si aggiunge poi la creazione di numerosi corsi di formazione professionale per adulti sopra i 20 anni, a vari livelli e con modalità flessibili, quanto a durata e quanto ad oggetto⁽²¹⁷⁾, nonché la promozione della formazione in apprendistato per i giovani fino a 20 anni (o 25 per progetti di formazione avanzata).

Il programma nazionale per i lavoratori anziani (1998-2002) è finalizzato invece a favorire l'impiego degli ultra-quarantacinquenni ed a ritardare il loro ritiro dal mercato del lavoro. In particolare il progetto mira ad un continuo aggiornamento professionale dei lavoratori.

Attualmente, le linee strategiche del Ministero del lavoro prevedono come priorità la garanzia della disponibilità delle offerte di lavoro, il supporto alla domanda di lavoro, in particolare mediante incentivi all'autoimpiego, alle PMI ed a programmi di sviluppo regionale, misure di fidelizzazione e formazione continua per ritardare l'uscita dal mercato del lavoro, la riduzione della disoccupazione di lunga durata e la lotta all'esclusione sociale ed alle discriminazioni etniche e razziali.

In questo contesto, tra gli interventi più interessanti avviati di recente bisogna ricordare il progetto Benessere sul luogo di lavoro (2000-2003), che coinvolge diversi ministeri, sindacati ed organizzazioni datoriali, e che ha lo scopo di creare e mantenere condizioni di lavoro soddisfacenti per i lavoratori, mirando alla loro fidelizzazione. A tal fine, il progetto ha come principali obiettivi l'informazione e la promozione delle buone pratiche, la ricerca e l'utilizzazione dei relativi risultati (in particolare sulle buone pratiche per i giovani), il supporto allo sviluppo di progetti e il monitoraggio

²¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sulle pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione Europea 2002*, COM(2003) 98 def.

²¹⁷ Sono infatti previsti, a richiesta delle imprese in corso di riconversione o di espansione, corsi personalizzati sulla base delle esigenze aziendali, qualora sia richiesta una formazione specialistica non fornita con i tradizionali sistemi.

della legislazione.

Inoltre, tra le misure di politica attiva non mancano progetti di sostegno all'autoimpiego ed alla creazione di nuove imprese, basati sulla consulenza e sull'assistenza finanziaria, ovvero volti a migliorare l'efficienza e la competitività, anche internazionale, delle imprese, come il Programma Nazionale di Produttività.

Aiuti di carattere finanziario sono erogati anche agli enti pubblici territoriali, alle cooperative ed agli enti *non profit* per l'elaborazione e la realizzazione di progetti che, in linea con le strategie governative, intendano promuovere l'occupazione e lottare contro il rischio di esclusione sociale.

Infine, per quanto concerne i disabili, dal 2001 sono partiti i programmi di riabilitazione professionale, rivolti soprattutto ai giovani, per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro secondo un piano d'azione individuale.

4.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro finlandese

In Finlandia, a differenza che negli altri Paesi europei, non opera alcuna agenzia tecnica a sostegno del ministero del lavoro per lo svolgimento delle politiche attive. Queste, infatti, vengono gestite direttamente dall'Amministrazione per il tramite del Dipartimento per l'attuazione delle politiche per il mercato del lavoro, dal quale dipendono 15 Centri per l'impiego e lo sviluppo economico e, a livello locale, 176 Uffici per l'impiego⁽²¹⁸⁾. Non a caso, quindi, tra i compiti direttamente attribuiti al ministero figurano la riduzione strutturale della disoccupazione, la lotta all'esclusione sociale, l'integrazione degli immigrati, la promozione delle pari opportunità e il perseguimento di una politica di benessere sul luogo di lavoro.

In questo ambito, gli uffici per l'impiego si trovano a svolgere una pluralità di servizi, nell'ottica di una grande integrazione e sinergia tra gli stessi, che confinano la tradizionale funzione di collocamento in un ruolo, se non marginale, certo tutt'altro che esclusivo e forse neppure centrale per la promozione dell'occupazione. In questo modo, il cittadino che abbia una difficoltà ad entrare od a rimanere nel mercato del lavoro, ha un unico interlocutore, in grado di

²¹⁸ Per l'organigramma del Ministero si veda MINISTRY OF LABOUR, *Annual Report 2001*, cit., 25.

analizzare la situazione personale di ogni utente e indirizzarlo volta per volta nel corso della sua carriera verso il servizio di cui questi maggiormente necessita. D'altra parte, si è già accennato in precedenza che fin dal 1998 il potenziamento e l'ampliamento della gamma dei servizi offerti dagli uffici per l'impiego è stato uno dei pilastri su cui si è retta la politica per l'occupazione finlandese, facendo di tali uffici un esempio di buona pratica⁽²¹⁹⁾.

Per quanto riguarda i servizi forniti dagli uffici per l'impiego, essi riguardano:

- il collocamento e la gestione delle liste di disoccupazione e di una banca dati sulle offerte di lavoro;
- la preparazione alla ricerca del lavoro, mediante simulazione di colloqui, redazione CV, ecc.;
- le interviste periodiche finalizzate alla predisposizione ed all'aggiornamento del piano di azione individuale;
- l'orientamento professionale;
- la formazione professionale, continua e la riqualificazione;
- l'assistenza e consulenza alla creazione di impresa ed all'autoimpiego nonché l'erogazione delle agevolazioni finanziarie;
- l'erogazione dei sussidi per la mobilità;
- le informazioni sui benefici economici contro la disoccupazione;
- informazioni sulle forme flessibili di lavoro, sui *pool jobs*, sull'apprendistato, sul *part - time* e relativi benefici, ecc.

Un servizio particolare è poi fornito per i disabili, ai quali, oltre all'erogazione dei benefici per l'assunzione in favore dei datori di lavoro, viene destinato uno specifico servizio di riabilitazione professionale, al fine di garantire il mantenimento della capacità lavorativa.

5. FRANCIA

5.1. Le politiche attive per l'occupazione in Francia

L'attenzione alle politiche attive per l'occupazione si manifesta in

²¹⁹ Nel senso che i servizi per l'impiego possano costituire un esempio di buona pratica, ed anche una particolarmente economica ed efficace, si veda R. BENINI, *op. cit.*, 1 ss.

Francia come parte stabile della più generale politica economica governativa già a partire dagli anni '60, durante i quali si assiste anche alla creazione di alcune di quelle agenzie tecniche impegnate sul campo, che tutt'oggi costituiscono il perno di tali politiche⁽²²⁰⁾. Se tuttavia in questa fase embrionale le politiche per l'occupazione tendono più che altro a garantire la massima occupazione, ponendosi al servizio della politica economica generale, è a partire dagli anni '80 che vengono introdotte reali misure di politica attiva, che mirano in particolare al collocamento dei giovani e dei disoccupati di lunga durata⁽²²¹⁾, quali lavori di pubblica utilità, corsi di formazione, inserimento in alternanza, tirocini, progetti di sviluppo locale, ecc.

All'inizio degli anni '90, poi, in un contesto favorevole per l'occupazione, vengono varate nuove misure, destinate sempre alle fasce deboli come soggetti aventi maggiori difficoltà a beneficiare del *trend* positivo del mercato del lavoro; nascono così progetti per favorire, tramite sgravi di carattere contributivo e sovvenzioni in denaro ai datori di lavoro, l'occupazione di giovani alla ricerca del primo impiego o in possesso di una bassa qualificazione professionale, nonché per i disoccupati di lunga durata, per i quali viene creato il contratto di ritorno all'occupazione. Per coloro che hanno superato i 25 anni (salvo casi eccezionali) viene poi creato il reddito minimo di inserimento (RMI), al fine di garantire, oltre all'occupazione, anche un sostegno minimo alle famiglie in difficoltà economiche⁽²²²⁾.

Benché con la nuova crisi occupazionale la politica governativa si indirizzi soprattutto verso misure di riduzione del costo del lavoro, non mancano a partire da metà degli anni '90 nuovi programmi, che tuttora costituiscono parte integrante delle misure attive adottate in Francia, volti nuovamente a proteggere le due fasce deboli da sempre al centro dell'attenzione del Governo francese, ovvero i disoccupati di lunga durata e i giovani.

Quanto ai primi, viene sostituito il contratto di ritorno all'occupazione con il contratto per l'iniziativa di impiego, in cui gli incentivi ai datori di lavoro che assumano disoccupati di lunga durata varia in proporzione alla durata del periodo di disoccupazione.

Quanto ai secondi, viene incentivata l'assunzione di soggetti con

²²⁰ M. LALLEMENT, *L'evoluzione delle politiche pubbliche per l'occupazione in Francia*, in M. MAGATTI - R. RIZZA (a cura di), *op. cit.*, 79.

²²¹ M. LALLEMENT, *op. cit.*, 81 ss.

²²² Per tutte queste misure si veda sempre M. LALLEMENT, *op. cit.*, 83 ss.

meno di 26 anni, soprattutto grazie al programma "Nuovi servizi – occupazione giovani"⁽²²³⁾. Quest'ultimo è un progetto, avviato nel 1999, che si propone di fare fronte alla duplice esigenza di incentivare lo sviluppo di determinati servizi ritenuti di pubblica utilità⁽²²⁴⁾ e di consentire ai giovani disoccupati di ottenere un'esperienza professionale. Per tale motivo, le Amministrazioni e gli enti pubblici, anche territoriali, gli istituti scolastici e la polizia, qualora assumano giovani con meno di 26 anni, a prescindere dal livello di scolarizzazione, o di età compresa tra i 26 e i 29 anni, se disoccupati senza diritto all'indennità, godono di una sovvenzione pari all'80% del salario minimo garantito per cinque anni. I contributi sono erogati su base mensile, previa stipula di una convenzione tra l'ente utilizzatore e lo Stato, a condizione che i giovani non sostituiscano altri lavoratori e che l'attività da essi svolta non sia oggetto di attività da parte di privati, che in tal caso sarebbero oggetto di concorrenza sleale.

A questi provvedimenti si sono accompagnati poi schemi di prepensionamento con sussidi sostitutivi per l'occupazione in cambio di nuove assunzioni (ARPE) e forti agevolazioni per chi assume nuovo personale riducendo l'orario di lavoro a 35 ore⁽²²⁵⁾. In particolare, quest'ultima misura è stata introdotta dapprima nel 1998 come mera facoltà dell'impresa, a fronte di concreti benefici di carattere previdenziale, e solo successivamente estesa e resa vincolante (sia pure in tempi differenziati a seconda della dimensione aziendale) con legge nel 2000⁽²²⁶⁾. Sono state inoltre estese le categorie che possono beneficiare dei programmi per i disoccupati con diritto al sussidio⁽²²⁷⁾.

Benché la spesa pubblica per l'occupazione in Francia abbia dimostrato una crescita costante dal 1994, quanto alla valutazione dell'efficacia degli interventi di politica attiva, i risultati sono discordi. Mentre infatti sembrano avere raggiunto buoni esiti la riduzione dell'orario a 35 ore⁽²²⁸⁾ e i programmi di riqualificazione e sostegno alla riallocazione degli esuberanti, perplessità suscitano invece

²²³ Su questo progetto si può vedere <http://peerreview.almp.org/pdf/fr9907.pdf>

²²⁴ I nuovi servizi creati con questo progetto sono perlopiù relativi al settore della solidarietà e coesione sociale, della protezione dell'ambiente, dello sport, della cultura e delle tecnologie dell'informazione e comunicazione.

²²⁵ M. LALLEMENT, *op. cit.*, 86 ss.

²²⁶ Per una specifica trattazione del tema si rinvia a D. VALCAVI, *op. cit.*, 433 ss. e soprattutto 438 ss.

²²⁷ R. BENINI, *op. cit.*, 4.

²²⁸ D. VALCAVI, *op. cit.*, 443 ss.

la scarsa adesione al programma ARPE⁽²²⁹⁾ e in generale l'efficacia dei progetti, in special modo basati sulla formazione, che prevedono un impiego soltanto temporaneo, soprattutto per i giovani⁽²³⁰⁾.

Dunque, le politiche per l'occupazione in Francia sembrano caratterizzarsi per alcuni elementi, tra i quali la predisposizione di interventi mirati per specifiche categorie di disoccupati (come si è visto, giovani e disoccupati di lunga durata), la riduzione del costo del lavoro e «la volontà di promuovere la flessibilità del lavoro e dell'occupazione»⁽²³¹⁾. Inoltre, essa sembra caratterizzarsi per il decentramento in favore delle comunità locali della politica sociale e delle politiche di sviluppo, nonché, come corollario, delle politiche per l'occupazione⁽²³²⁾.

5.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro francese

Già a partire dal 1940 la classica organizzazione gerarchica dell'amministrazione francese inizia a cedere il posto a moduli organizzativi diversi, quali le autorità indipendenti, nel «tentativo di modificare il ruolo della burocrazia e dei suoi rapporti con la società civile per improntarlo a maggiore democraticità ed imparzialità»⁽²³³⁾. Nell'ambito di questa tendenza evolutiva, negli anni '60 vengono introdotte le Amministrazioni per obiettivi, come strutture create con riferimento a precise circostanze di tempo, di luogo e di missione, destinate a cessare una volta venuta meno la loro funzione⁽²³⁴⁾. In realtà, il modello è andato poi diversificandosi, tanto che si sono create agenzie stabili e paragonabili alle amministrazioni

²²⁹ R. BENINI, *op. loc. cit.*

²³⁰ M. LALLEMENT, *op. cit.*, 92 ss. Per la verità, l'A. esprime in generale tre perplessità sulle politiche attive in genere, riguardanti: 1) la possibilità che intervenendo a favore di specifiche fasce, si finisca per discriminarne ed emarginarne altre; 2) il fatto che l'accettazione di un beneficio specifico comporti il riconoscimento in qualche modo di un handicap e pertanto sia più stigmatizzante ed emarginante della mancanza di impiego; 3) il fatto che le politiche per l'occupazione possono comportare "effetti secondari" tali da annullare i benefici che essi possono comportare, come, a titolo indicativo, la possibilità di una semplice sostituzione da parte del lavoratore di un soggetto che avrebbe assunto ugualmente favorendone un altro oggetto di benefici, che vengono così lucrati senza conseguire realmente lo scopo per il quale erano stati ideati.

²³¹ M. LALLEMENT, *op. cit.*, 88.

²³² M. LALLEMENT, *op. cit.*, 91.

²³³ G. SORICELLI, *op. cit.*, 44.

²³⁴ A. CLAISSE, *L'obiettivo della modernizzazione amministrativa in Francia: riconciliare Stato e società*, in Y. MÉNY - W. WRIGHT, *op. cit.*, 75.

tradizionali, rispetto alle quali si distinguono sotto il profilo della particolare autonomia e flessibilità di gestione. Esempi di queste agenzie sono proprio quelle operanti nel mercato del lavoro, per l'esecuzione delle politiche per l'occupazione, che, come si è visto, nascono perlopiù proprio a partire dagli anni '60⁽²³⁵⁾.

La prima e principale agenzia è l'*Agence nationale pour l'emploi* (ANPE), istituita nel 1967 e posta sotto il controllo del Ministero del lavoro e della solidarietà sociale ⁽²³⁶⁾. L'ANPE, che gestisce il servizio pubblico di collocamento (dal 1986 in regime di concorrenza), è stata creata con lo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, ponendosi come intermediario attivo per l'incontro tra domanda e offerta. L'ANPE realizza perciò quella integrazione tra collocamento ed esecuzione delle politiche attive che si è incontrata e si incontrerà nuovamente in altri Paesi, ponendo in essere a fianco della normale attività di servizio per l'impiego quei progetti su cui ci si è trattenuti in precedenza, volti all'implementazione dell'occupazione. Come ogni agenzia, anche l'ANPE definisce i propri obiettivi e le proprie priorità d'accordo con il Governo nell'ambito della negoziazione di un contratto quinquennale di servizio (c. d. contratto di progresso), attualmente stipulato per il periodo 1999-2003 ed avente come priorità la lotta alla disoccupazione di lunga durata e l'inserimento professionale dei giovani. Sulla base di questo contratto, con il quale lo Stato si obbliga a fornire i mezzi all'agenzia per le sue attività, l'ANPE sviluppa un piano annuale di obiettivi, riferendo poi mensilmente al ministro sullo stato di attuazione delle politiche per quanto concerne la lotta alla disoccupazione di lunga durata, mentre ogni tre mesi riferisce sull'attuazione delle altre politiche⁽²³⁷⁾. L'Agenzia, nell'ambito del decentramento delle politiche per l'impiego che si è visto essere la fase finale dell'evoluzione di esse, consta, oltre che dell'amministrazione centrale, di 22 direzioni regionali, 120 direzioni dipartimentali e 734 agenzie locali, cui si devono aggiungere 973 centri in cui i servizi sono forniti in tutto o in parte in collaborazione con altri enti.

Con riferimento alle attività concretamente svolte, l'ANPE si occupa da un lato di fornire assistenza ai lavoratori in cerca di occupazione, di formazione o di orientamento al lavoro e dall'altro di

²³⁵ Cfr. *supra*, III, 5.1.

²³⁶ http://www.anpe.fr/anpe/agence/anpe_bref.jsp

²³⁷ Cfr. R. KONLE – SEIDL – U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, IAB topics, n. 46, 2001, 15.

fornire un servizio ai datori di lavoro nell'attività di reclutamento dei lavoratori. In particolare essa si occupa di:

- intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;
- servizi ai disoccupati (aiuto nella ricerca dell'impiego e costruzione di un progetto personalizzato di carriera);
- servizi alle imprese (diffusione delle offerte di lavoro e assistenza all'assunzione di personale, aiuto ed assistenza per la fruizione dei benefici previsti per favorire l'impiego delle fasce deboli, ecc.);
- gestione delle misure attive per la lotta alla disoccupazione di lunga durata e dei giovani ricordate nel paragrafo precedente;
- studi e statistiche sul mercato del lavoro e sull'andamento dei livelli occupazionali.

Per il perseguimento dei propri scopi, l'ANPE può concludere contratti con enti pubblici o privati per esternalizzare alcune attività, quali servizi per i lavoratori in cerca di occupazione o per le imprese. Vengono inoltre conclusi accordi con le agenzie di lavoro interinale per realizzare scambi di informazioni in modo tale da adattare i servizi offerti alle necessità dei lavoratori stessi; in particolare, si intende sfruttare le potenzialità delle agenzie di lavoro interinale per realizzare una più veloce integrazione o reintegrazione del lavoratore nel mondo del lavoro.

Se queste sono le funzioni attribuite all'ANPE, un ruolo non meno importante spetta ad una diversa agenzia, *l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*, che si occupa della formazione professionale sia per i disoccupati che per i lavoratori. In particolare, essa fornisce sia orientamento professionale che un numero elevato di corsi di formazione secondo le specifiche necessità degli utenti, che possono essere tanto le singole persone desiderose di accrescere il loro livello di conoscenze quanto le imprese, le associazioni o gli altri enti che desiderino riquilibrare o formare il loro personale.

L'AFPA è un'associazione, costituita fin dal 1949 sotto la vigilanza del Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà, nel cui Consiglio direttivo sono rappresentati gli enti pubblici (Ministero del lavoro, del bilancio e Regioni), i lavoratori e i datori di lavoro (questi ultimi in misura paritaria)⁽³⁸⁾. Quanto a forma giuridica, dunque, l'AFPA costituisce uno strumento tipicamente privatistico quale quello dell'associazione senza scopo di

²³⁸ <http://www.afpa.fr/identite/identit4/identit.html>

lucro, giustificato probabilmente dall'epoca storica in cui essa è nata, caratterizzata da una forte impostazione gerarchica della Pubblica Amministrazione; in questo contesto, vista la flessibilità e l'efficienza richiesta da una simile missione, l'unica alternativa, in mancanza di modelli quali quello dell'agenzia tecnica e vista la diffidenza verso strumenti societari, era rappresentata proprio dall'associazione senza scopo di lucro.

Le cifre fornite dall'AFPA dimostrano l'affermazione dell'associazione sul territorio nazionale (grazie anche alle delegazioni regionali ed agli uffici locali): oltre cinquecentomila prestazioni di orientamento e centomila *stages* attivati, l'80% dei quali consente ai partecipanti di trovare un impiego entro sei mesi dall'effettuazione del corso. Un progetto innovativo condotto dall'associazione in partenariato con Nettuno, associazione costituita da Università, soprattutto italiane, specializzata nella formazione a distanza, è poi il programma TFS (Teleformazione via satellite), con il quale si intendono condurre percorsi formativi utilizzando gli strumenti della TV e di internet⁽²³⁹⁾. Inoltre, l'AFPA fornisce assistenza e consulenza tecnica specializzata ad alcuni Consigli regionali per l'elaborazione delle politiche formative.

Anche l'AFPA, come l'ANPE, stipula ogni cinque anni un contratto di progresso con il Governo, nel quale vengono definiti gli obiettivi e le priorità da perseguire a fronte del finanziamento statale dell'attività. Al riguardo è interessante osservare che l'ultimo contratto stipulato insiste sulla necessità per le due agenzie di condurre un lavoro convergente, in modo tale da creare sinergie grazie all'interazione dei due servizi, la cui complementarietà diventa uno degli obiettivi da perseguire. In questa prospettiva, si intende assicurare un servizio continuo e personalizzato ai disoccupati, per i quali un'agenzia definisce il progetto professionale e l'accesso all'impiego, l'altra definisce un percorso formativo parallelo a quello professionale; così, da un lato si rende più efficace il servizio prestato dal collocamento pubblico, dall'altro si garantisce una maggiore possibilità di inserimento lavorativo a coloro che hanno seguito i corsi di formazione. Uno dei principali interventi elaborati sotto questo punto di vista, è il servizio integrato di appoggio al progetto professionale, che comprende l'elaborazione di un percorso personale di accesso al lavoro (curato dall'ANPE), cui segue una formazione personalizzata e coerente con il piano di

²³⁹ <http://www.tfs.afpa.fr/site/site.asp?rubr=11&ssrubr=3>

inserimento professionale (fornita dall'AFPA) e quindi un aiuto per l'effettivo (re)inserimento nel mercato del lavoro a seguito della riqualificazione professionale ottenuta, svolto sotto l'egida dell'ANPE.

A stretto contatto con l'ANPE lavora anche la gestione francese dell'indennità di disoccupazione, che viene affidata a varie associazioni costituite in modo paritetico da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (Assédic) operanti a livello locale e riunite a livello nazionale nell'Unédic, gestita allo stesso modo da un Consiglio di amministrazione, da un Comitato direttivo composto in egual misura da membri delle Associazioni datoriali e dei sindacati, mentre la Presidenza è affidata alternativamente ad esponenti ora dell'una ora dell'altra parte. Anche per una funzione tipicamente svolta da enti pubblici quale l'erogazione di benefici di carattere assistenziale, in Francia si è quindi prescelta la forma giuridica flessibile dell'associazione privata senza scopo di lucro, dovuta anche alla scelta di fondo di affidarne interamente la gestione alla contrattazione collettiva.

Particolarmente interessante è il Piano di aiuto al ritorno all'impiego (PARE) ⁽²⁴⁰⁾, avviato nel 2001, che vede un ruolo attivo di Assédic e ANPE e segna definitivamente il passaggio da una logica di *welfare* ad una logica di *workfare*. Infatti il Piano prevede che ogni disoccupato, dopo essersi iscritto presso l'Assédic, sia convocato dall'ANPE per un'intervista, durante la quale verrà definito un Piano d'Azione Personalizzato (PAP), nel quale viene individuato il percorso di ricerca lavorativa e di formazione studiato sulle specifiche esigenze del singolo individuo. Il disoccupato che beneficia dell'indennità di disoccupazione dovrà perciò attenersi al suo Piano personalizzato, sotto il controllo dell'ANPE; qualora tale controllo abbia esito negativo, il beneficio economico può essere sospeso. Laddove dopo sei mesi persista lo stato di disoccupazione, il Piano può essere reimpostato, mentre dopo dodici mesi vengono messe in campo azioni più intense: in particolare, l'Assédic eroga gli incentivi all'assunzione di disoccupati di lunga durata, che si sono ricordati nel paragrafo precedente e provvede a versare concretamente gli aiuti per la formazione in favore dei disoccupati il cui PAP comprenda anche percorsi formativi nonché gli aiuti per la mobilità geografica. Infine, esiste anche il PARE anticipato, nel caso in cui un'impresa intenda procedere a licenziamenti collettivi: questa

²⁴⁰ <http://www.lepare.com/qui.html>

procedura, di carattere obbligatorio per il datore di lavoro, consente di predisporre con anticipo il Piano di reinserimento professionale del lavoratore licenziato, in modo da prevenire o ridurre al minimo il periodo di disoccupazione seguente la cessazione del rapporto di lavoro.

Il quadro delle agenzie operanti in Francia è ben lungi dall'esaurirsi qui: esso anzi appare assai più complesso, data la presenza in particolare di associazioni senza scopo di lucro, anche costituite come organismi bilaterali, che si occupano della promozione dell'occupazione e della formazione professionale, perlopiù a livello di prima informazione ed orientamento. Alcune di esse sono state altresì autorizzate ai sensi del Codice del lavoro ad effettuare anche collocamento per le fasce di utenti a cui si rivolgono. Vediamo nel seguito alcuni tra i più importanti, anche per diffusione territoriale, di questi enti.

Anzitutto, bisogna ricordare il Centro INFFO, associazione privata regolata dalla legge del 1901 e posta sotto la vigilanza del ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà, avente lo scopo di fungere da polo centrale di una rete di informazioni sulla formazione continua durante il corso della vita, raccogliendo e diffondendo tra gli attori del mercato del lavoro i dati ad essa concernenti ⁽²⁴¹⁾. Il Centro si pone perciò come interlocutore dello Stato, degli enti locali, delle parti sociali e dei professionisti per mettere a loro disposizione una banca dati ed una conoscenza specifica sul tema della formazione continua. In particolare l'associazione cura diverse pubblicazioni (periodici e monografie), realizza ricerche e studi su commissione di enti pubblici o imprese, elabora schede analitiche per ogni aiuto o beneficio statale connesso alla formazione, mette a disposizione degli interessati un amplissimo archivio di dati presso la propria sede e soprattutto organizza sessioni di formazione, giornate seminariali a tema e "colazioni", ovvero mattinate in cui viene fatto il punto su un argomento di attualità o viene fornito lo spunto per un dibattito.

Un'altra associazione privata regolata dalla legge del 1901, ma costituita per iniziativa bilaterale dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni datoriali, è l'*Association pour l'emploi des cadres* (APEC) ⁽²⁴²⁾, la quale si rivolge a tutte le imprese del settore privato, ai quadri in servizio o alla ricerca di un impiego e ai giovani in possesso di

²⁴¹ <http://www.centre-inffo.fr/maq100901/cinffo/mission.htm>

²⁴² http://www.apec.fr/offres_services/qui_sommes_nous/contenu_qui.html

diploma, per cercare di avvicinare domanda e offerta, mettendo a disposizione tutti i dati e le informazioni che le derivano dall'osservazione costante del mercato del lavoro sotto la prospettiva specifica indicata. In particolare, presso l'associazione è possibile ricevere prestazioni di orientamento professionale e formativo nonché consultare la situazione del mercato nei singoli settori di interesse al fine di programmare un percorso professionale, oltre che, ovviamente, consultare le singole offerte di lavoro e prendere contatto con le imprese. Per quanto riguarda l'organizzazione interna, come si è detto, l'APEC è un organo bilaterale, costituito da associazioni datoriali e sindacati dei lavoratori pariteticamente rappresentati nel Consiglio di amministrazione e nel Comitato direttivo, mentre la Presidenza viene alternativamente affidata ogni due anni ad un membro eletto nei due collegi. Anche a livello regionale vi sono Comitati paritetici in cui siedono rappresentanti di entrambe le categorie.

Interessante è anche l'esperienza dell'*Association pour Faciliter l'Insertion professionnelle des Jeunes diplômés* (AFIJ), creata nel 1994 dalle organizzazioni studentesche per favorire l'inserimento professionale dei giovani usciti dall'insegnamento superiore ⁽²⁴³⁾. L'associazione, presente già su trenta dipartimenti, accompagna i giovani nel passaggio dalla scuola al lavoro sia con azioni collettive che mediante azioni individuali, stipulando a tal fine convenzioni con altre agenzie (APEC, ANPE, ecc.), con il Ministero del lavoro e con altri enti, anche privati. In particolare, l'attività di avvicinamento dei giovani al mondo del lavoro viene svolta organizzando incontri tra i giovani e gli imprenditori, visite guidate alle imprese, manifestazioni pubbliche (settimane internazionali, giornate di lavoro nelle università, ecc.) e simulazioni di colloqui di lavoro.

L'attenzione per i diritti dei disabili si manifesta in Francia già con una legge del 1975, ma è solo nel 1987 che il codice del lavoro viene innovato, favorendo l'integrazione dei disabili mediante l'impiego, grazie anzitutto alla previsione di un obbligo di copertura del 6% almeno del personale, nelle aziende con oltre 20 dipendenti, con persone affette da handicap ⁽²⁴⁴⁾. In questo contesto non stupisce che con legge sia stata istituita nello stesso 1987 l'*Association de gestion du fond pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées* (AGEFIPH), vera e propria associazione soggetta alla legge del 1901,

²⁴³ <http://www.afij.org/recruteur-jd/sommes.html>

²⁴⁴ http://www.agefiph.asso.fr/htm/infos/fr_1.htm

cui è affidato appunto il compito di gestire le dotazioni del fondo creato per favorire l'assunzione ed il mantenimento dell'impiego delle persone handicappate nell'ambito normale di lavoro. L'Agefiph ha perciò il compito di attuare la politica governativa per l'occupazione rispetto ai disabili, ed a tal fine essa opera concedendo finanziamenti sia direttamente ai disabili che alle imprese.

Per quanto riguarda l'organizzazione, l'Associazione presenta la classica struttura di tali enti. Essa è perciò gestita da un Consiglio di Amministrazione, il cui Presidente è presidente dell'AGEFIPH, composto da tre categorie di membri, eletti in rappresentanza delle associazioni dei disabili, dei sindacati, delle organizzazioni datoriali cui si aggiunge una parte di membri nominati dal Governo tra esperti di chiara fama nei settori in cui l'associazione opera. Il Consiglio di amministrazione decide le linee politiche generali di azione, mentre spetta al consiglio direttivo, composto di otto membri, l'attuazione delle stesse, ed in particolare al direttore generale ed ai due vicedirettori.

Per quanto riguarda le attività dell'associazione, esse sono perlopiù finalizzate alla gestione delle misure di incentivazione previste dalla normativa del 1987 quali:

- l'informazione e la sensibilizzazione delle imprese circa il collocamento degli handicappati, nonché consulenza per la ricerca di soluzioni agli ostacoli che si frappongono al loro inserimento;
- gli aiuti alla formazione, mediante l'assunzione a carico del fondo delle spese tanto dell'ente formatore quanto del disabile per lo svolgimento del corso;
- le sovvenzioni per l'assunzione di giovani disabili come apprendisti o con contratti di formazione in alternanza, sia con un premio *una tantum* versato a favore del lavoratore, sia con una sovvenzione al datore di lavoro composta di una quota fissa e di una proporzionata alla durata del contratto;
- gli aiuti alla persona per favorire l'inserimento in azienda ed incoraggiare il mantenimento del posto, mediante finanziamento del corso di guida, la copertura del costo di trasporto, il rimborso delle spese di alloggio o di parte del costo dell'auto, ecc.;
- il finanziamento per la creazione di un'impresa da parte del disabile;
- i premi di inserimento per le imprese che stipulano determinate tipologie contrattuali in favore di disabili;

- il finanziamento della ricerca per soluzioni innovative volte a favorire l'impiego dei disabili.

Nel 1999, l'AGEFIPH ha inoltre lanciato, grazie alla concertazione a livello territoriale con le parti sociali, un "programma eccezionale", con il quale, nell'arco di un triennio, si è voluto dare uno slancio ulteriore all'impiego dei disabili, per ridurre in particolare la disoccupazione giovanile e di lunga durata all'interno di tale *target*, e sviluppare metodi innovativi di formazione professionale ⁽²⁴⁵⁾.

Passando all'analisi delle agenzie che si occupano della promozione dell'imprenditorialità e della creazione di nuove attività come forma di autoimpiego e come mezzo per implementare i livelli occupazionali in generale, bisogna in primo luogo ricordare l'*Agence Pour la Création d'Entreprises* (APCE), istituita con la funzione specifica di favorire la diffusione della cultura imprenditoriale e sostenere coloro che intendono avviare una nuova attività, fornendo gli strumenti necessari ad assicurarne la tendenziale stabilità. Sono organi dell'agenzia un Consiglio direttivo composto di cinque membri e un Consiglio di sorveglianza, in cui sono presenti cinque rappresentanti eletti dall'Assemblea generale, quattro soggetti nominati tra esperti qualificati, quattro rappresentanti di altrettanti ministeri (industria, PMI, gioventù, lavoro e solidarietà), oltre a due membri (un consigliere di Stato e un magistrato contabile) con funzioni di controllo.

Sempre con riguardo al sostegno all'autoimpiego ed alla creazione di imprese, bisogna ricordare, tra le agenzie, l'amministrazione DATAR, servizio della Presidenza del Consiglio creato nel 1963 con particolare autonomia (tanto da farne una delle prime amministrazioni per obiettivi) con la funzione prioritaria di promuovere e coordinare le politiche di sviluppo del territorio ⁽²⁴⁶⁾. L'amministrazione ha dunque il compito di riunire in una sintesi quanto più omogenea le singole politiche settoriali e tra le politiche nazionali e comunitarie per lo sviluppo delle Regioni. Il ruolo della DATAR, in quanto indirizzato a monitorare e implementare le politiche di sviluppo urbano, ambientali, culturali, sociali e della formazione, è destinato a incidere anche sulle politiche attive per l'occupazione. Essa infatti conduce un'attività di promozione e incentivo agli investimenti stranieri, coordina la localizzazione delle imprese e delle attività economiche sul territorio, segue lo sviluppo

²⁴⁵ http://www.agefiph.asso.fr/htm/employeur/prog_excep/fr_1.htm

²⁴⁶ <http://www.datar.gouv.fr>

dei sistemi economici locali e favorisce la modernizzazione e l'efficienza dei servizi pubblici, di modo tale da favorire quanto più possibile la creazione di nuovi posti di lavoro e di massimizzare l'occupazione, specialmente nelle aree depresse, che si intendono valorizzare.

A fianco di tali esperienze nazionali, numerose sono poi le agenzie costituite perlopiù da enti locali (anche non territoriali), al fine di lottare contro la disoccupazione dell'area di propria competenza. A titolo esemplificativo, si possono ricordare le seguenti:

- l'*Agence intercomunale pour le développement de l'Emploi* (AIDE) di Chanteloup – les – Vignes, costituita tra comuni finitimi per favorire l'occupazione degli adulti e lottare contro l'esclusione sociale in tutte le sue forme, offrendo attualmente in particolare corsi di formazione⁽²⁴⁷⁾;
- l'associazione ANEJ (*Aide de Nouveaux Emplois Jeunes*) creata dal Comune di Grénoble insieme alla Comunità dei comuni dell'agglomerato della città di Grénoble, alla Prefettura ed alla Direzione dipartimentale del lavoro e della formazione professionale al fine di promuovere e sostenere la creazione di nuove imprese da parte di giovani, favorendo lo scambio di esperienze e l'acquisizione della formazione necessaria⁽²⁴⁸⁾;
- il *Bureau pour l'information e l'orientation professionnelle*, ufficio della Camera di commercio di Parigi che gestisce alcuni progetti di orientamento professionale e di formazione rivolti principalmente ai giovani in uscita dal mondo scolastico, ma anche ai lavoratori per la promozione della formazione continua⁽²⁴⁹⁾.

6. GERMANIA

6.1. Le politiche attive per l'occupazione in Germania

Di politiche attive per l'occupazione in Germania si può cominciare a parlare a partire dal 1969, quando viene approvata la legge sugli incentivi per l'occupazione, che prevede in particolare

²⁴⁷ <http://www.chez.com/aidechanteloup/aide.html>

²⁴⁸ <http://www.anej.org>

²⁴⁹ <http://193.149.96.28/biop>

misure volte a promuovere l'assunzione di disoccupati di lunga durata tramite incentivi finanziari⁽²⁵⁰⁾. Questa legge ha costituito la struttura portante della strategia tedesca per l'occupazione fino al 1997, quando la stessa, modificata con ben 120 interventi normativi successivi, venne soppiantata dal libro terzo del codice di diritto sociale, introdotto appunto con la riforma del 1997⁽²⁵¹⁾.

La vera svolta nelle politiche attive è segnata però da un recente pacchetto di riforme, che comprende la legge sul *part time*, la modifica alla legge sugli assegni parentali e soprattutto la legge *job aqtiv* che, nell'ottica di sburocratizzare i servizi per l'impiego e richiedere una partecipazione attiva del disoccupato, modifica il codice di diritto sociale (SGBIII) con efficacia dal 1 gennaio 2002. Si punta così ad una politica attivante, basata su consulenze brevi e personalizzate per stabilire un percorso formativo e di inserimento, il cui mancato rispetto comporta la sanzione della sospensione dell'indennità di disoccupazione; lo Stato in tal modo arretra, responsabilizzando l'individuo ma al contempo attribuendogli il diritto ad usufruire di servizi e misure efficienti⁽²⁵²⁾.

Una delle misure ritenute più efficaci dal Governo tedesco per la promozione dell'occupazione è la valorizzazione della formazione. D'altra parte, in tal senso inducono ad indirizzarsi alcune ricerche condotte dallo IAB, istituto di ricerca dell'Ente Federale per il lavoro, che hanno dimostrato come i programmi di formazione professionale abbiano determinato un effetto positivo sull'occupazione dei partecipanti e come la crescita del tasso di occupazione regionale sia direttamente proporzionale alle spese per la formazione effettuate in quella regione⁽²⁵³⁾. Lo scopo principale che con la politica di sostegno alla formazione si vuole perseguire è il reinserimento dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro e la prevenzione della loro uscita, ma allo stesso tempo tale strategia intende offrire momenti di aggiornamento e di certificazione delle capacità professionale dei lavoratori, sviluppando possibilità di avanzamenti di carriera e di qualificazione professionale⁽²⁵⁴⁾.

Gli incentivi alla formazione vengono attuati sia mediante l'accollo dei costi relativi alla partecipazione dei lavoratori ai corsi di

²⁵⁰ B. GEISSLER, *Le politiche del lavoro in Germania*, in M. MAGATTI – R. RIZZA (a cura di), *op. cit.*, 56.

²⁵¹ M. FUCHS, *La disciplina tedesca per la promozione dell'occupazione*, in *DL*, 1998, 286 ss.

²⁵² B. GEISSLER, *op. cit.*, 72 ss.

²⁵³ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *Labour Market Policy in Germany*, IAB topics, n. 49, 2002, 25 ss.

²⁵⁴ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 24.

formazione (tanto costi diretti di iscrizione quanto costi necessari per consentire ai lavoratori di partecipare ai corsi come alloggio, materiale didattico, ecc.) sia mediante l'assunzione totale o parziale a carico dello stato delle spese sostenute da chi organizza i corsi⁽²⁵⁵⁾. In tal modo si vuole garantire il mantenimento di un adeguato livello di offerta formativa in certe regioni, con lo scopo di adeguare le capacità professionali dei lavoratori alle richieste di professionalità derivanti dalle imprese⁽²⁵⁶⁾. Nel caso di corsi di formazione a tempo pieno, i partecipanti possono ricevere in determinate circostanze indennità giornaliera così come sussidi sono previsti per gli apprendisti e in generale per coloro che frequentino corsi propedeutici di istruzione professionale.

Altre misure introdotte nel codice sociale sono volte a migliorare le prospettive di inserimento, mediante brevi moduli (normalmente non superiori alle otto settimane) durante i quali il soggetto in cerca di lavoro può approfondire le proprie conoscenze in tema di tecniche di ricerca, usufruire del servizio di orientamento e di valutazioni attitudinali; tali misure, poi, si estendono alla copertura dei costi per l'invio delle domande di impiego ed i colloqui di lavoro fino anche, allorché un lavoro venga effettivamente trovato, a tradursi in misure di sostegno alla mobilità ed altri benefici atti a garantire l'effettiva possibilità di inserimento professionale⁽²⁵⁷⁾.

A fianco delle politiche per la formazione e per le tecniche di ricerca, sono state sviluppate misure più dirette nell'immediato ad aumentare l'occupazione, come per esempio quelle di *job creation* (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - ABM*). Lo scopo di tali programmi⁽²⁵⁸⁾ è l'impiego temporaneo di lavoratori con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, in particolare disoccupati di lungo periodo con indennità di disoccupazione. Tali misure sono promosse attraverso sovvenzioni o finanziamenti alle istituzioni o alle imprese che le implementano e generalmente comportano la copertura di parte della remunerazione. Nella scelta dei programmi da finanziare, la priorità viene data ai progetti che si ritiene possano migliorare le condizioni per la creazione di posti di lavoro permanenti oppure che portino un miglioramento strutturale al mercato del lavoro. Inoltre, particolare rilevanza è attribuita a progetti che possono migliorare le infrastrutture, mediante un

²⁵⁵ M. FUCHS, *op. cit.*, 288.

²⁵⁶ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 25.

²⁵⁷ M. FUCHS, *op. cit.*, 290.

²⁵⁸ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 26 ss.

contributo in favore degli enti pubblici che affidino lavori a ciò finalizzati ad imprese che stipulino con i servizi per l'impiego un accordo per l'assunzione di personale da questi indicato.

Nei nuovi *Länder* (ex DDR), dopo la riunificazione, furono sviluppati programmi di *job creation* su vasta scala, in particolare nel settore ambientale, con lo scopo di eliminare i danni ambientali prodotti dal precedente regime. Tali programmi non avevano soltanto lo scopo di una riduzione immediata e diretta della disoccupazione, ma anche la creazioni delle condizioni favorevoli per uno sviluppo occupazionale nel lungo periodo. In altre parole si attendeva da tali misure un effetto positivo immediato sull'occupazione, accompagnato da un effetto indiretto sul mercato del lavoro. Tali misure sviluppate nei *Länder* dell'ex Germania dell'est sono state efficaci, determinando una riduzione notevole della disoccupazione, ed hanno in particolare riguardato disoccupati di lungo periodo ⁽²⁵⁹⁾.

In generale la discussione relativa all'efficacia delle politiche attive del lavoro è, nel caso dei programmi di *job creation*, ancora più aspra rispetto ad altre misure di politica attiva. Come nel caso delle misure relative alla formazione, anche in questo caso sono stati condotti degli studi sulla efficacia di queste politiche. Alcuni studiosi ritengono che tali misure non abbiano un effetto positivo sul mercato del lavoro, ma che potrebbero addirittura averne uno negativo, determinato dal fatto che disincentiverebbero i disoccupati nelle ricerca di un posto di lavoro, riducendo di conseguenza le possibilità di un reinserimento permanente nel mercato del lavoro. Allo stesso tempo altri studi attestano invece gli effetti positivi di tali misure.

Altre misure di politica attiva del lavoro attuate in Germania sono le "misure strutturali di aggiustamento" che hanno lo scopo di procurare un'occupazione temporanea a lavoratori che necessitano di particolare assistenza o di affrontare specifici problemi dei mercati del lavoro locali. Queste misure sono strettamente legate alle misure di *job creation*, anche se seguono uno schema concettuale diverso. Le somme che normalmente sono utilizzate come sostegno al reddito in caso di disoccupazione, in questo caso vengono utilizzate per la creazione di occupazione: infatti, l'ammontare che sarebbe destinato come indennità di disoccupazione è invece attribuito al datore di lavoro del lavoratore coinvolto nel programma come compensazione

²⁵⁹ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 27.

salariale relativa al posto di lavoro creato⁽²⁶⁰⁾.

L'obiettivo originario delle "misure strutturali di aggiustamento" era il cambiamento strutturale del mercato del lavoro e dell'economia. Per questa ragione tali misure sono state limitate soltanto ad alcuni settori specifici, quali per esempio la conservazione e il miglioramento dell'ambiente e lo sviluppo delle infrastrutture, lo sviluppo dei servizi sociali oppure il sostegno a strutture impegnate in attività di assistenza a bambini e giovani.

Per accedere a tali misure, è necessario che i lavoratori siano disoccupati o minacciati da un'imminente disoccupazione e che inoltre soddisfino i requisiti previsti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e al sussidio di disoccupazione. Esiste però anche un prerequisito per l'accesso a tali misure, consistente nell'impossibilità da parte del lavoratore di trovare un lavoro nell'immediato futuro senza l'intervento delle misure stesse. L'importo versato al datore di lavoro a titolo di compensazione salariale non deve superare il tasso medio delle indennità o sussidi di disoccupazione. Normalmente tali programmi sono finanziati per un massimo di 36 mesi, che possono essere estesi a 48 in casi in cui il lavoratore ha la necessità di essere ulteriormente assistito.

A queste misure volte alla creazione di posti di lavoro si aggiungono altre sovvenzioni in favore dei datori di lavoro che assumano determinate categorie di lavoratori, che vanno da soggetti in possesso di bassa qualificazione e scarsa esperienza, a disabili, disoccupati di lunga durata e lavoratori anziani, secondo un ordine crescente di contribuzione da parte dello Stato e di durata della stessa⁽²⁶¹⁾. Incentivi particolari sono poi riservati alle imprese di nuova creazione (massimo 2 anni), che potrebbero avere difficoltà ad assumere personale visti gli investimenti iniziali⁽²⁶²⁾.

Un'ulteriore misura di politica attiva riguarda l'autoimpiego, per il quale sono previste forme di finanziamento volte a consentire ai disoccupati l'avvio di un'attività nonché a permettere loro di provvedere al loro sostentamento nella fase iniziale⁽²⁶³⁾.

Il lavoro a tempo parziale per i lavoratori anziani è invece una forma contrattuale introdotta per arginare l'ampio (ed eccessivo)

²⁶⁰ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 28.

²⁶¹ M. FUCHS, *op. cit.*, 292.

²⁶² M. FUCHS, *op. cit.*, 292 ss. nonché O. KAUFMANN, *L'assicurazione contro la disoccupazione nel diritto tedesco*, in *DL*, 2000, 416.

²⁶³ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op. cit.*, 29 nonché M. FUCHS, *op. cit.*, 291.

ricorso al prepensionamento⁽²⁶⁴⁾, grazie ad esso, un lavoratore che abbia superato i 55 anni può concordare una riduzione dell'orario di lavoro con il proprio datore, il quale, qualora assuma un disoccupato indicato dall'ufficio di collocamento per il posto divenuto parzialmente vacante, riceverà un rimborso delle spese derivanti da tale operazione.

Alcune misure riguardano poi in modo specifico i disabili, per i quali, grazie alla modifica del libro IX del codice sociale, si è passati da una politica di mera assistenza ad una vera e propria politica attiva per il coinvolgimento nella vita sociale del disabile, in primo luogo mediante la formazione ed il lavoro. In tale prospettiva, sono state previste anzitutto agevolazioni per i datori di lavoro tramite rimborso dei costi da questi sostenuti per gli adattamenti tecnici necessari all'assunzione del disabile, nonché corsi specifici, realizzati in centri di formazione, promozione e training professionale, di preparazione professionale secondo le necessità derivanti dall'handicap. Vengono inoltre forniti un sostegno medico-psicologico ed un'opportunità di lavoro all'interno di laboratori *ad hoc* per coloro che non possono essere attivi sul mercato del lavoro a causa di una grave disabilità.

Una misura di politica attiva del tutto innovativa è stata proposta dalla Commissione Hartz e attuata dalle prime leggi che hanno recepito le sue proposte: essa consiste nella costituzione di una agenzia di *personal service*. Essa funziona come un'agenzia di lavoro interinale che offre però un servizio ibrido, fra somministrazione e collocamento. Infatti l'agenzia di *personal service* assume i lavoratori disoccupati ad essa inviati dagli uffici di collocamento e li manda in missione presso imprese utilizzatrici. A differenza di una normale agenzia di lavoro interinale però, lo scopo di tale agenzia non si deve limitare alla somministrazione temporanea di manodopera, ma deve mirare al collocamento permanente del disoccupato presso l'impresa utilizzatrice o altro datore di lavoro.

6.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro tedesco

In Germania opera un'importante agenzia, l'Ente Federale per il Lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*), quale responsabile per tutte le

²⁶⁴ M. FUCHS, *op. cit.*, 301 ss.

attività inerenti al mercato del lavoro: la gestione del collocamento, delle indennità di disoccupazione e l'implementazione delle politiche attive per il lavoro viste in precedenza, in applicazione della normativa prevista nel terzo libro del codice sociale.

L'Ente Federale per il Lavoro è un ente di diritto pubblico dotato di autonomia amministrativa, che trae le sue origini dall'Ente Regio per il lavoro ed il sussidio per la disoccupazione, creato nel 1927 e sostanzialmente esautorato nel periodo nazionalsocialista, e che deve la sua attuale denominazione alla legge per la promozione del lavoro del 1969 vista già in precedenza. Nell'aprile del 2002 l'Ente Federale per il Lavoro è stato in parte riformato⁽²⁶⁵⁾ attraverso l'introduzione di un comitato esecutivo composto da 3 membri nominati dal Governo, con il compito di dirigere l'Ente Federale per il Lavoro, rappresentarlo giuridicamente e definirne le linee guida. Accanto al comitato è stato riformato anche il consiglio di amministrazione, riducendone il numero dei suoi membri da 51 a 21, equamente divisi fra rappresentanti dei sindacati, delle organizzazioni imprenditoriali e degli enti pubblici. La funzione di tale consiglio è di sorveglianza del comitato esecutivo e dell'amministrazione in generale⁽²⁶⁶⁾.

L'Ente Federale per il Lavoro è strutturato su tre livelli. A livello centrale, esiste la sede, situata a Norimberga, dove si trovano il comitato esecutivo e il consiglio di amministrazione. A livello inferiore esistono 10 uffici regionali del lavoro (*Landesarbeitsämter*) e a livello locale 181 uffici di collocamento (*Arbeitsämter*).

Le principali funzioni dell'ente sono: l'intermediazione di posti di lavoro e posti per la formazione, la gestione e la liquidazione delle indennità di disoccupazione e dei sussidi di disoccupazione, l'organizzazione di programmi di formazione e riqualificazione professionale per disoccupati, la consulenza e l'orientamento professionale, l'implementazione di programmi di *job-creation* e degli altri programmi per l'occupazione descritti nel paragrafo precedente, la distribuzione di informazioni relative al mercato del lavoro e orientamento professionale.

Per consentire la realizzazione di programmi mirati alle specifiche necessità locali, è previsto che i singoli uffici del lavoro possano progettare e mettere in atto misure "atipiche" di politica attiva, diverse da quelle previste dal SGBIII, facendo ricorso alle dotazioni

²⁶⁵ Tale riforma si è resa necessaria, anche a causa di uno scandalo verificatosi all'inizio del 2002 che ha riguardato questo ente, colpevole di aver manipolato le statistiche relative al numero di lavoratori collocati.

²⁶⁶ U. BLIEN – U. WALWEI – H. WERNER, *op cit.*, 5.

di bilancio nei limiti del 10% delle stesse, valorizzandosi in tal modo il decentramento nell'attuazione delle politiche per l'occupazione⁽²⁶⁷⁾.

7. GRECIA

7.1. Le politiche attive per l'occupazione in Grecia

Le politiche attive per l'occupazione hanno conosciuto in Grecia uno sviluppo notevole negli ultimi anni, quando sono state predisposte misure volte all'implementazione degli interventi attivi sul mercato del lavoro ed alla personalizzazione dei servizi forniti dal collocamento pubblico.

In particolare, i programmi elaborati sono indirizzati in primo luogo alla lotta alla disoccupazione giovanile⁽²⁶⁸⁾ ed alla prevenzione della disoccupazione di lungo periodo, che si sostanziano in primo luogo nella concessione di aiuti finanziari alle imprese che assumano disoccupati giovani o di lunga durata, nonché, specie con riferimento a questi ultimi, in progetti di formazione professionale per facilitare l'entrata (o spesso il rientro) nel mercato del lavoro. Sempre in qualche modo diretti principalmente ai giovani, vanno ricordati anche i programmi che si sostanziano nell'erogazione dei sussidi volti a favorire il mantenimento delle dimensioni occupazionali delle attività alberghiere e di altre attività stagionali nonché le sovvenzioni alle imprese private che assumano studenti delle facoltà universitarie scientifiche.

Un'altra fascia debole individuata dalla legislazione greca è quella dei lavoratori ultraquarantacinquenni⁽²⁶⁹⁾, per i quali, considerato che spesso la loro uscita (o difficoltà di rientro) dal mercato del lavoro è determinata dall'evoluzione delle conoscenze tecniche, sono stati introdotti progetti di formazione e riqualificazione professionale nonché sussidi finanziari ai datori di lavoro che assumano disoccupati prossimi all'età pensionabile. Vi sono poi corsi di formazione volti a fornire a disoccupati, ma anche a lavoratori, competenze legate alle nuove tecnologie o in genere alle nuove conoscenze indispensabili nel settore in cui operano.

²⁶⁷ O. KAUFMANN, *op. cit.*, 416.

²⁶⁸ Cfr. *National Action Plan for Employment 2002 Greece*, in http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_greece_en.pdf, 42 ss.

²⁶⁹ *Ibidem*, 45 s.

La formazione professionale viene vista come politica attiva non solo per favorire l'apprendimento di nuove conoscenze, ma anche in generale come strumento di sviluppo di opportunità occupazionali ⁽²⁷⁰⁾. Per questo motivo, diversi progetti implementano la formazione lungo tutto l'arco della vita professionale, mirando sia a ridurre l'analfabetismo o ad accrescere la cultura di base, in special modo dei gruppi a rischio di emarginazione sociale, sia a fornire competenze richieste dall'evoluzione dei fabbisogni formativi delle imprese.

Non mancano poi programmi di sostegno alla creazione di imprese ⁽²⁷¹⁾, sia in termini di creazione di moduli formativi *ad hoc*, sia in termini di supporto finanziario (in particolar modo per i giovani, le donne, i disabili e i disoccupati più anziani) per l'avvio dell'attività. Particolari incentivi sono stati previsti anche per la creazione e lo sviluppo di cooperative sociali.

Per quanto riguarda i disabili ⁽²⁷²⁾, vanno ricordati gli incentivi all'assunzione, mediante rimborso al datore di lavoro dei costi sostenuti per le misure tecniche necessarie per adattare il posto di lavoro alle esigenze del disabile, nonché i programmi di orientamento, formazione e preparazione all'apprendistato, che tendono ad eliminare lo svantaggio iniziale del portatore di handicap rispetto agli altri disoccupati.

Misure simili sono poste in essere anche per le donne, al fine di garantire loro pari opportunità di accesso al mercato del lavoro.

7.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro greco

In Grecia, il ruolo principale e fondamentale per la realizzazione delle politiche attive per l'occupazione spetta senza alcun dubbio all'Ufficio per l'impiego e la mano d'opera (OAED), ente pubblico istituito fin dal 1954 per la gestione del collocamento e dei sussidi per la disoccupazione, e successivamente oggetto di provvedimenti normativi del 1969 e del 1971 che ne hanno fissato le regole di organizzazione e funzionamento.

Dal punto di vista strutturale, si tratta di un ente pubblico secondo il classico modello organizzativo, sottoposto alla vigilanza del ministero del lavoro e degli affari sociali, dotato di autonomia amministrativa e diretto da un Presidente e da un Consiglio di

²⁷⁰ *Ibidem*, 46 ss.

²⁷¹ *Ibidem*, 55 ss.

²⁷² *Ibidem*, 52 ss.

Amministrazione. Il primo, che assume il nome di Governatore, rappresenta il vertice burocratico dell'istituto, cura il rispetto e l'esecuzione delle leggi e dei regolamenti e presiede il Consiglio di Amministrazione. Quest'ultimo è composto di 16 persone oltre al Presidente, che assicurano la rappresentanza del Governo (cinque membri), delle associazioni datoriali (5 membri) e dei sindacati (4 membri), mentre gli altri componenti sono nominati tra i dipendenti dell'ente stesso. Il Presidente si avvale altresì di due vicepresidenti, nominati l'uno tra i rappresentanti dei lavoratori e l'altro tra quelli delle associazioni imprenditoriali.

A livello operativo, l'agenzia si avvale di tre unità specializzate, ovvero i centri per la promozione dell'impiego, i Centri di formazione e i Servizi responsabili di ricerca, statistica e monitoraggio. Tale suddivisione è stata attuata nell'ambito di un processo di ristrutturazione partito nel 2000 e volto ad implementare il numero dei centri di promozione per l'impiego al fine di facilitare l'accesso degli utenti e in tal modo favorire un approccio individuale per la predisposizione di un piano per l'inserimento lavorativo ⁽²⁷³⁾.

L'OAED trae le proprie risorse per il 75% dai contributi versati dai datori di lavoro (66%) e dai lavoratori, mentre le restanti risorse sono tratte perlopiù da trasferimenti statali e comunitari ⁽²⁷⁴⁾.

Per quanto attiene alle funzioni ⁽²⁷⁵⁾, l'attività dell'OAED si estende a diversi ambiti, che comprendono:

- il collocamento, ivi inclusi l'erogazione dei sussidi per l'impiego (o l'avvio di attività imprenditoriali) visti in precedenza;
- l'orientamento professionale, servizio rivolto in particolare ai giovani dai 14 ai 18 anni (specie ove stiano per uscire dal sistema scolastico), agli adulti privi di formazione, ai disoccupati di lunga durata, agli ex detenuti ed ex tossicodipendenti, ai greci rientrati nel loro Paese;
- la formazione professionale, sia sotto il profilo di una formazione iniziale sia come formazione continua durante la vita lavorativa, sia infine tramite progetti mirati ai rifugiati politici, alla formazione teorico – pratica dei disoccupati;
- la gestione di alcuni benefici previdenziali e assistenziali;
- le politiche per l'integrazione nel mercato del lavoro delle

²⁷³ *Ibidem*, 41 e ss.

²⁷⁴ http://www.oaed.gr/fr/fr_statut.htm

²⁷⁵ http://www.oaed.gr/fr/fr_activite.htm

fasce deboli.

Soffermandoci sui settori di attività più rilevanti per quanto può interessare la presente indagine, è opportuno analizzare i progetti messi in campo da OAED in materia di formazione e di misure in favore delle fasce deboli.

Sotto il primo profilo ⁽²⁷⁶⁾, i progetti di formazione ed educazione professionale mirano a creare una mano d'opera specializzata facilitando al contempo l'inserimento lavorativo dei giovani, l'avvicinamento tra istruzione e processo produttivo e la soddisfazione dei fabbisogni formativi delle imprese, sulla scorta delle mutevoli condizioni del mercato del lavoro. Come accennato, tramite i centri di formazione, l'OAED fornisce anzitutto progetti di formazione iniziale per i giovani che hanno terminato la loro istruzione di livello secondario o che comunque intendono ritirarsi dal sistema scolastico. Tra questi, va ricordato il sistema dell'apprendistato, che mira a fornire un'iniziale base di conoscenze teoriche per il primo anno di durata, introducendo gradualmente e progressivamente nella formazione un numero di ore dedicate ad attività pratiche lavorative presso le unità operative dell'OAED, che soltanto nell'ultimo anno di durata dei progetti sono sostituite dal vero e proprio ingresso nell'impresa, secondo qualifiche attinenti la specializzazione acquisita dall'apprendista. È utile osservare che l'OAED si fa carico anche dell'assistenza medico-farmaceutica e in certi casi del vitto e dell'alloggio necessari ai giovani beneficiari dei programmi di formazione. L'Ufficio fornisce inoltre prestazioni per la formazione continua per disoccupati di lunga durata e in generale per tutti coloro che sono privi di occupazione ed al contempo non possiedono i requisiti per accedere all'indennità di disoccupazione, le piccole imprese familiari e le piccole e medie imprese.

Sotto il profilo delle misure per i c. d. gruppi sociali speciali ⁽²⁷⁷⁾, queste sono volte essenzialmente ad evitare che alcune categorie a rischio di emarginazione (ex tossicodipendenti ed ex carcerati, disabili, minoranze etniche, immigrati, rifugiati, ecc.) possano effettivamente essere escluse da una normale vita sociale a causa della mancanza di lavoro, che genera povertà e quindi esclusione in un circolo vizioso, dal quale difficilmente il singolo interessato potrebbe uscire. Le misure attuate nei confronti di queste fasce deboli vanno dall'orientamento alla formazione professionale,

²⁷⁶ <http://www.oaed.gr/fr/education.htm>.

²⁷⁷ <http://www.oaed.gr/fr/speciaux.htm>

all'incoraggiamento a partecipare ad attività comuni organizzate dall'ente in modo da coinvolgere nell'ambito sociale le persone a rischio (tramite la riserva del 10% dei posti previsti per ogni attività formativa), al supporto socio-psicologico per incoraggiare i beneficiari degli interventi ad acquisire capacità professionali ed a perseverare nella loro formazione, fino alla cooperazione con altri organismi (sia pubblici che privati) che esercitano funzioni complementari, con i quali attuare sinergie per l'inserimento sociale.

Da ultimo, nel 1986 è stato istituito nell'ambito dell'OAED un Ufficio per le pari opportunità con il compito di elaborare e mettere in esecuzione programmi di sostegno all'inserimento e mantenimento nel mercato del lavoro della mano d'opera femminile. Tra questi in particolare vi sono sia programmi di informazione preventiva all'entrata nel mondo del lavoro, sia altri progetti (come il programma comunitario *NOW*) volti a fornire qualificazioni professionali, quali ad esempio il restauro degli edifici e delle chiese bizantine. Ancora, viene incentivata l'imprenditoria femminile per quanto riguarda le nuove tecnologie, il turismo, l'industria manifatturiera e in generale la creazione di piccole e medie imprese.

A fianco dell'OAED, si collocano esperienze regionali volte ad attuare, su scala locale, politiche attive per favorire l'occupazione. Tra esse, si segnala per importanza l'esperienza dell'Agenzia di Sviluppo di Heraklion, fondata nel 1989 dalle municipalità della prefettura di Heraklion insieme a privati quali banche e cooperative⁽²⁷⁸⁾. Si tratta dunque di una ipotesi interessante in quanto nasce dalla collaborazione appunto tra enti privati interessati allo sviluppo del sistema produttivo locale ed enti pubblici territoriali coinvolti in modo spontaneo e diretto nell'implementazione delle politiche per l'occupazione, i quali gestiscono con forme societarie a prevalente partecipazione pubblica, un servizio pubblico locale, analogamente a quanto avviene nel nostro Paese per altri settori. Tra le iniziative condotte da tale agenzia, vanno ricordati i progetti di sviluppo rurale, quelli legati ai parchi ecologici-archeologici e ad iniziative in campo educativo e assistenziale⁽²⁷⁹⁾, secondo moduli che ricordano quello dei lavori socialmente utili.

Un'altra esperienza locale meritevole di menzione è il Centro per le

²⁷⁸ A. ZANINI, *Creta: l'esperienza dell'agenzia A.N.H.S.A.*, in *Italialavoro*, aprile 2002, 42.

²⁷⁹ *Ibidem*, 42 e ss., cui si rinvia per la più dettagliata descrizione dei singoli settori di intervento dell'ANSHA.

donne di Karditsa ⁽²⁸⁰⁾. Il Centro è stato creato nel 1993 per iniziativa dell'agenzia municipale per il turismo e tempo libero, dell'agenzia per lo sviluppo locale, dell'associazione delle donne greche e del dipartimento di Karditsa dell'unione delle donne greche, enti che sono tutti rappresentati nel Consiglio di amministrazione cui è affidata la direzione del Centro. Le funzioni svolte da questa agenzia operante a livello locale si sono incentrate in particolare nell'attuazione del già ricordato programma comunitario *NOW* per favorire la creazione di impresa da parte delle donne e tuttora si occupa di fornire consulenza ed assistenza per la promozione dell'imprenditorialità femminile. In particolare, oltre ai compiti ricordati di supporto, anche mediante corsi di formazione, a coloro che si accingono ad avviare un progetto imprenditoriale, merita di essere ricordato il servizio consistente nella occupazione con attività artistiche dei bambini, le cui madri siano impegnate in attività lavorative al di fuori dell'orario scolastico. Nato inizialmente nel 1993 come servizio rivolto ai figli delle future imprenditrici coinvolte nel progetto *NOW*, esso prosegue ora in modo stabile per venire incontro alle esigenze delle lavoratrici, coinvolgendo i bambini in attività ludico-ricreative volte a far acquisire abilità manuali ed artistiche, spaziando dalla costruzione e creazione di oggetti fino anche a lettura di miti classici ed altre fonti letterarie.

8. IRLANDA

8.1. Le politiche attive per l'occupazione in Irlanda

In Irlanda lo sviluppo delle politiche attive per l'occupazione si deve in particolare alle riforme degli anni '80, dalle quali hanno preso avvio strategie di promozione dell'occupazione, che, a giudicare dai bassi livelli di disoccupazione, paiono avere avuto effetti decisamente positivi.

In primo luogo, deve essere ricordato il *Community Employment Programme*, che assolve alla duplice funzione di erogazione di servizi essenziali alla comunità (*nursery*, mense scolastiche, pulizia locali pubblici, ecc.) e di opportunità di occupazione per i disoccupati. In particolare, con il progetto si è cercato di favorire soprattutto la disoccupazione di lunga durata, reinserendo nel mondo lavorativo i

²⁸⁰ http://www.karditsa-net.gr/kentroginekon/first_engl/women.htm

soggetti di tale fascia debole del mercato, mediante lavori di pubblica utilità (in particolare nei settori culturale, sportivo, ambientale ed a condizione che non vengano sostituiti posti di lavoro esistenti), promossi da enti pubblici e organizzazioni di volontariato operanti a livello locale, che impiegano i beneficiari del programma per 39 ore quindicinali. Il disoccupato è incentivato a partecipare a tale programma, la cui adesione è comunque volontaria, dal fatto di poter percepire in questo modo una prestazione maggiore dell'indennità di disoccupazione⁽²⁸¹⁾. La durata complessiva, trattandosi di progetto volto principalmente ad evitare l'esclusione sociale e favorire una riqualificazione personale, non supera 1 anno, salvo per alcune categorie (in special modo lavoratori più anziani) che possono beneficiare del progetto per tre anni.

Un secondo progetto avviato dal governo irlandese che merita di essere menzionato è il programma Indennità per il Reintegro nel Mercato del Lavoro (*Back to Work Allowance Scheme*). Tale programma si rivolge ai disoccupati di lungo periodo, alle famiglie monogenitoriali ed ai soggetti che ricevono una pensione di invalidità, i quali possono partecipare al progetto, mantenendo una parte decrescente della loro indennità sociale, insieme ad altri benefici addizionali per il periodo dei tre anni successivi al momento in cui hanno ripreso a lavorare, o per un periodo di quattro anni nel caso abbiano intrapreso un'attività di lavoro autonomo.

Un ulteriore progetto portato avanti dal Governo irlandese è il *Social Economy Programme*, che mira a fornire un supporto finanziario alle imprese impegnate nell'economia sociale (servizi pubblici, imprese che forniscono beni e servizi non forniti spontaneamente dal mercato, ecc.) che assumano disoccupati di lungo termine e altri gruppi svantaggiati⁽²⁸²⁾.

I disoccupati di lunga durata non sono però l'unica fascia debole in favore della quale sono state introdotte misure di promozione dell'impiego. Anzitutto, infatti, vengono in considerazione le misure adottate nei confronti dei disabili (come il *Supported Employment Programme* e il *Disability Awareness Training Support Scheme*), che prevedono tra l'altro sussidi per l'assunzione di un interprete per i colloqui di lavoro per i disabili con difficoltà di parola, o di un lettore per i disoccupati ipovedenti, i finanziamenti erogati ai datori di lavoro che assumano persone con capacità lavorative ridotte o che

²⁸¹ R. BENINI, *op. cit.*, 7.

²⁸² Cfr. www.fas.ie.

mantengano sul posto di lavoro, mediante accorgimenti tecnici, personale che abbia subito una riduzione della propria capacità lavorativa.

Ancora, sono state assunte misure volte a favorire l'occupazione femminile, cercando in particolare di incentivare forme flessibili di lavoro, che consentano di coniugare l'impiego con gli impegni familiari, e misure a sostegno dell'infanzia.

Un dato di estremo interesse è rappresentato dall'attenzione che in Irlanda da tempo si dedica alla formazione professionale, anche per gli adulti. In particolare, già nel 1930 veniva adottata una legge sull'istruzione professionale, con la quale in tutto il Paese venivano istituiti Comitati incaricati di seguire l'educazione permanente. In questo contesto, di particolare rilievo, nella realtà attuale, è il *Vocational Training Opportunity Scheme*, programma di formazione e riqualificazione professionale rivolto ai disoccupati di lunga durata, che possono continuare a godere dei benefici assistenziali loro accordati seguendo corsi di istruzione secondaria a tempo pieno e corsi gratuiti, ricevendo anche sussidi per il vitto ed il trasporto. Nella stessa ottica, si muove il progetto integrato di aiuto all'imprenditoria *Enterprise Programme*, con il quale viene offerto ai disoccupati un programma di studio di durata massima annuale che coniuga formazione e incentivi per favorire la creazione di un'attività di impresa. Altri programmi di formazione sono quelli diretti alla riqualificazione dei lavoratori delle piccole e medie imprese per fornire conoscenze necessarie in seguito all'impatto delle nuove tecnologie e l'*Alternance Programme* che coniuga esperienza pratica lavorativa e formazione secondo periodi alternati.

8.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro irlandese

Un ruolo decisivo nella gestione delle politiche attive per l'occupazione è svolto in Irlanda dall'Autorità nazionale per la formazione e l'occupazione (*Foras Aiseanna Saothair - FAS*), istituita nel 1987 dalla legge sui servizi del lavoro e divenuta operativa dall'anno successivo. Tale Autorità riunisce in sé tre strutture in precedenza separate, ovvero l'Autorità per la formazione nell'industria, l'Autorità per l'occupazione giovanile e il Servizio nazionale per la forza lavoro. Nell'ottica della massima integrazione tra collocamento, formazione ed altre misure volte ad aumentare

l'occupabilità e prevenire l'esclusione sociale, il FAS si occupa di:

- formazione e riqualificazione;
- gestione del collocamento;
- orientamento professionale;
- assistenza ed aiuto alla creazione di cooperative di lavoratori e incentivi per la creazione di impresa;
- altre misure di politica attiva.

L'organizzazione interna dell'Autorità consta di 10 divisioni, da cui dipendono 20 centri di formazione professionale e 62 uffici per l'impiego sul territorio nazionale ⁽²⁸³⁾.

Anzitutto, per quanto riguarda i compiti in materia di formazione, il FAS si occupa di vari progetti rivolti ai disoccupati, perlopiù, come si è visto, di lunga durata, tra cui in particolare i programmi *Building on Experience*, *Return to work* e *Alternance Programme*. Vengono inoltre gestiti i corsi di formazione, anche serali, rivolti anche ai lavoratori occupati, finalizzati in particolare a fornire conoscenze specifiche sia per le piccole e medie imprese, sia per la creazione di impresa sia infine per esigenze particolari dell'industria e del commercio, che, secondo una ricerca, in quanto maggiormente collegati al mercato, possono fornire migliori risultati per la promozione di opportunità di impiego⁽²⁸⁴⁾. Al riguardo il FAS ha avviato il *National Traineeship Programme* con il quale sono stati preventivamente individuati i fabbisogni formativi, a livello nazionale, delle imprese e su questi impostati alcuni moduli formativi, di durata variabile dai 6 ai 24 mesi, in modo tale da soddisfare esattamente la richiesta formativa avanzata. Peraltro il programma presuppone il coinvolgimento diretto delle stesse imprese, che hanno il compito di far entrare in azienda per la formazione gli utenti del corso, affiancando loro un lavoratore esperto, mentre il FAS fornisce consulenza e coordinamento del progetto oltre alla formazione nei propri Centri a ciò deputati. Per i lavoratori il vantaggio è costituito, oltre che dall'acquisizione di nuova o maggiore professionalità, dal mantenimento per il periodo di durata del corso, dell'indennità erogata dal FAS ⁽²⁸⁵⁾.

Un programma particolare di formazione è rivolto invece alle imprese di costruzione, che possono godere di aiuti finanziari a sostegno di corsi per la creazione di personale specializzato,

²⁸³ Cfr. www.fas.ie/corporate_structure/index.html.

²⁸⁴ Cfr. quanto riportato in *The Irish Labour Market Review*, 2002, in http://www.fas.ie/FAS_Review/employ_unemployed.html

²⁸⁵ Cfr. www.fas.ie/services_to_jobseekers/traineeships.html.

attraverso i quali si punta a conseguire anche un maggior livello di sicurezza sui cantieri.

Per concludere sulla formazione, si può ricordare il programma *Youthreach*, che mira a fornire ai giovani usciti anzitempo dal sistema scolastico senza avere completato la loro formazione alcune conoscenze che possano rendere meno difficoltoso il loro inserimento lavorativo, garantendo per la durata del progetto il mantenimento dei benefici assistenziali ⁽²⁸⁶⁾.

Un ruolo importante viene rivestito dal FAS anche per quanto riguarda la gestione ed il coordinamento dell'apprendistato, compito che viene svolto in collaborazione con il Dipartimento dell'istruzione e della scienza, le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro. In particolare, l'apprendistato in Irlanda ha una durata media di quattro anni, durante i quali si succedono fasi di formazione e fasi di lavoro in azienda. Il FAS si occupa appunto di fornire nei propri Centri le competenze teoriche, erogando altresì, durante queste fasi, un'apposita indennità in favore dell'apprendista. Misure particolari sono state assunte per consentire alle donne e ai disabili di fruire delle possibilità offerte dall'apprendistato. Per le prime, sono previsti incentivi per i datori di lavoro che assumano come apprendiste personale femminile, corsi preparatori all'apprendistato riservati alle donne nonché supporto e sostegno psicologico durante lo svolgimento dell'apprendistato. Per i secondi, invece, il FAS prevede incentivi per i datori di lavoro che assumano apprendisti disabili, scegliendoli da un'apposita lista tenuta dall'agenzia stessa.

Oltre al collocamento ed alla formazione, come si è visto, il FAS svolge un ruolo di primo piano anche nell'esecuzione dei progetti volti a favorire l'inserimento delle fasce deboli. Al riguardo vengono in considerazione sia le misure a favore dei disabili citate in precedenza, sia i servizi specificatamente rivolti alle donne, che il FAS mette in opera per favorire le pari opportunità di impiego, specialmente in settori non tradizionali, anche come apprendiste o come lavoratrice autonome o imprenditrici. Tra queste misure meritano di essere ricordati i sussidi per l'assunzione di donne, il programma *Return to work* per il reinserimento nel mercato del lavoro, i corsi per l'assistenza all'infanzia e il sostegno a progetti di lavori socialmente utili finalizzati alla creazione di servizi di sostegno all'infanzia. Il FAS incoraggia e sostiene inoltre mediante aiuti finanziaria le piccole e medie imprese che intraprendano azioni

²⁸⁶ Cfr. www.fas.ie/services_to_jobseekers/early_school_leavers_programmes.html

positive per la parità occupazionale.

Infine, bisogna ricordare il ruolo svolto dal FAS nell'ambito del *Community Enterprise Programme*, con il quale l'agenzia promuove la creazione di cooperative sociali e dei lavoratori, fornendo consulenza, moduli formativi specializzati e finanziamenti a quanti siano interessati ad entrare nell'imprenditoria sociale.

Accanto al FAS vi sono altre agenzie che, pur non occupandosi direttamente di misure a sostegno dell'impiego, svolgono attività nel campo della formazione, in special modo per gli adulti, che pertanto possono comunque essere annoverate tra gli enti coinvolti nelle politiche per l'occupazione.

Anzitutto, viene in rilievo l'Istituto nazionale per la formazione e lo sviluppo (*National Training and Development Institute - NTDI*), fondato nel 1949 come organizzazione non governativa avente lo scopo di fornire corsi di istruzione, anche nell'ottica di favorire l'accesso ad un impiego da parte degli utenti.

Il *National Rehabilitation Board* è invece un organo governativo cui spetta l'offerta di formazione e istruzione per i disabili nonché funzioni di consulenza a quanti organi forniscono servizi ai disabili, tra cui in primo luogo il FAS. I servizi del NRB offrono pertanto prestazioni che vanno dall'orientamento, al supporto ed alla formazione dei disabili.

L'Associazione nazionale per l'educazione degli adulti (*National Association of Adult Education*) è un'associazione nata su base volontaria nel 1969, che comprende sia i fornitori di corsi di formazione che i partecipanti agli stessi. Gli scopi di questa associazione comprendono la promozione della formazione degli adulti, la creazione di un sistema efficace di educazione nonché il supporto e l'assistenza tecnica agli operatori del settore della formazione continua e degli adulti tanto in ambito locale quanto a livello nazionale. Tra le attività principali svolte dall'associazione vi sono il servizio di informazione e orientamento al pubblico, ivi compreso il servizio di consulenza telefonica, nonché il coinvolgimento nel primo progetto comunitario NOW in favore delle donne.

L'Agenzia nazionale per l'alfabetizzazione degli adulti (*National Adult Literacy Agency - NALA*) è un'ulteriore organizzazione su base volontaria, istituita nel 1980 tra rappresentanti degli studenti, tutor, organizzatori di progetti formativi e in generale persone coinvolte nell'ambito dell'alfabetizzazione degli adulti, con lo scopo di promuovere e sviluppare tale attività. Dal 1985 la NALA è riceve un

finanziamento dal Ministero per l'educazione per gestire il centinaio di progetti in tema di alfabetizzazione in corso in tutto il Paese.

Degno di nota è l'Istituto nazionale per le relazioni industriali (*National College of Industrial Relations – NCIR*) istituto universitario indipendente con la funzione di promuovere studi sui sindacati e sulle relazioni industriali. A Tal fine, l'istituto fornisce corsi di management, di gestione del personale ed appunto di relazioni industriali.

Infine, un semplice cenno può essere fatto ad enti ed agenzie che si occupano di formazione con riferimento ad ambiti affatto particolari, quali l'agenzia nazionale per la formazione alberghiera e il turismo, l'Autorità per lo sviluppo agricolo e alimentare, l'Agenzia di Stato per lo sviluppo economico, culturale e sociale degli abitanti delle Regioni di lingua irlandese, l'Istituto irlandese di management ed il centro di formazione nazionale per la pesca. Ciò che caratterizza tali enti è di organizzare moduli formativi specializzati e ristretti all'ambito del settore economico per il quale l'ente svolge la propria attività.

9. LUSSEMBURGO

9.1. Politiche attive per l'occupazione e ruolo delle agenzie in Lussemburgo

Volgendo lo sguardo al Lussemburgo, sembra opportuno, vista la dimensione ridotta dell'apparato burocratico statale, condurre un'unica analisi congiunta sulle politiche attive poste in essere per implementare l'occupazione e il ruolo che le agenzie tecniche rivestono in tale ambito.

Per quanto riguarda le prime, queste comprendono anzitutto misure volte a favorire il mantenimento di livelli occupazionali ed il reinserimento nel mercato lavorativo di chi versa in condizione di disoccupazione, mediante la concessione di aiuti sia a chi intende avviare un'attività imprenditoriale ed abbia difficoltà di ricollocamento, sia alle imprese che assumono disoccupati anziani o di lunga durata (in base ad una legge del 1993) ⁽²⁸⁷⁾.

In secondo luogo, le politiche poste in essere si rivolgono alle

²⁸⁷ ADMINISTRATION DE L'EMPLOI (a cura di), *Rapport d'activité 2001*, Lussemburgo, marzo 2002, rispettivamente 77 e 73.

fasce deboli, quali i giovani, le donne ed i disabili. Per i primi, definiti dalla legge del 1999, che introduce le misure in favore dell'impiego giovanile, come i disoccupati iscritti ai servizi per l'impiego ed aventi un'età inferiore a 30 anni, uno dei principali strumenti messi in campo è quello del C.A.T. ("contratto d'aiuto temporaneo"), che vuole far convergere l'interesse del giovane ad avviare una prima esperienza professionale, foriera di reali possibilità di un impiego stabile per il futuro, con quello dell'impresa a formare per le sue specifiche esigenze giovani figure professionali con il contributo dello Stato ⁽²⁸⁸⁾. Ogni misura viene comunque sempre accompagnata da percorsi formativi, con i quali si intende fornire al giovane, che usufruisce di una misura di politica attiva, uno strumento per meglio conoscere le proprie aspirazioni ed il funzionamento del mercato del lavoro ⁽²⁸⁹⁾.

Parimenti, come si è detto, si è posto all'attenzione del Governo lussemburghese il miglioramento delle condizioni lavorative delle donne ⁽²⁹⁰⁾, che, nella convinzione che il loro ruolo professionale goda di un trattamento deteriore rispetto a quello degli uomini soprattutto per la bassa qualificazione professionale, si è cercato di raggiungere valorizzando in modo particolare lo strumento della formazione. Proprio a tal fine sono stati organizzati gli atelier denominati "*Fraen op der Sich no Arbecht*", con i quali si forniscono indicazioni per l'orientamento professionale, la ricerca dell'impiego e soprattutto si offrono competenze che possono concretamente facilitare l'ingresso nel mondo lavorativo.

Infine, per quanto concerne i disabili, sono previsti interventi mirati di formazione e riqualificazione professionale, *stages* e programmi di riadattamento al lavoro in favore di coloro che abbiano un'invalidità riconosciuta superiore al 30% ⁽²⁹¹⁾.

Una volta verificato quali politiche sono perseguite in Lussemburgo, è possibile soffermarsi brevemente sul ruolo fondamentale rivestito, in tale contesto, dall'Amministrazione dell'impiego (ADEM), amministrazione autonoma posta sotto il controllo del ministero del lavoro ⁽²⁹²⁾. L'ADEM, grazie alle divisioni operanti al suo interno, ha una pluralità di competenze che si estendono ai seguenti ambiti funzionali:

²⁸⁸ <http://www.etat.lu/ADEM/JEUNES.HTM>

²⁸⁹ ADMINISTRATION DEL L'EMPLOI (a cura di), *op. cit.*, 82 s.

²⁹⁰ *Ibidem*, 98 s.

²⁹¹ <http://www.etat.lu/ADEM/STH.HTM>

²⁹² <http://www.etat.lu/adem>

- gestione del collocamento pubblico;
- controllo dell'evoluzione del mercato del lavoro;
- prevenzione della disoccupazione, attraverso gli aiuti di cui si è detto in precedenza;
- gestione delle indennità di disoccupazione;
- riconversione e reimpiego dei lavoratori;
- controlli sull'impiego di manodopera straniera e sui flussi migratori;
- organizzazione dell'orientamento professionale, attraverso informazioni collettive e individuali (spesso mediante apposite convenzioni con istituzioni scolastiche in favore di studenti in procinto di passare dallo studio alla vita lavorativa, e l'organizzazione di stage di ingresso nel mercato del lavoro);
- promozione dell'impiego femminile, con gli strumenti analizzati poc'anzi;
- gestione della formazione, della riqualificazione e dell'integrazione professionali dei disabili;
- gestione delle relazioni tecniche con i servizi similari stranieri e internazionali.

Dunque, anche il sistema lussemburghese si caratterizza per la presenza di un'amministrazione controllata dal ministero del lavoro ma in sé autonoma, la quale gestisce unitariamente sia il collocamento che le funzioni propriamente riconducibili alla politica attiva per la promozione dell'occupazione. Ovviamente le dimensioni dello Stato favoriscono la concentrazione delle due competenze in capo ad un'unica amministrazione, così come non è possibile valutare il livello di decentramento attuato, posto che la dimensione centrale/nazionale è tale da non consentire neppure di configurare un vero e proprio avvilimento delle funzioni a livello locale, come si ritrova in molti altri Paesi.

10. OLANDA

10.1. Le politiche attive per l'occupazione in Olanda

Da una ricerca condotta sul futuro delle politiche del mercato del lavoro, presentata nel settembre 2001 al Parlamento olandese, si evidenziava la forte dipendenza dei lavoratori dalle prestazioni sociali, da cui la necessità di una riduzione di tale dipendenza e di un

aumento del passaggio da forme di occupazione sovvenzionata a forme di lavoro non sovvenzionate ⁽²⁹³⁾. Come evidenziato per altri Paesi, il tentativo anche in questo caso è l'abbandono di un sistema di puro *welfare* per un sistema di *workfare*, tanto che nel nuovo sistema delineato dalla legge "sulla struttura di implementazione del lavoro e del reddito" si vuole favorire la prevalenza del lavoro sul reddito, nel senso che l'obiettivo fondamentale a cui deve tendere il lavoratore è l'occupazione. Quindi, nel caso di un lavoratore disoccupato, il suo obiettivo primo deve essere la ricerca attiva di un lavoro, condizione fondamentale per aver diritto alle prestazioni sociali previste in tale circostanza.

Alla luce di questa impostazione, scopo primario della riforma è legare le politiche passive, in particolare le indennità di disoccupazione, a politiche attive volte al reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, prevedendosi in tal senso sospensioni o riduzioni delle indennità di disoccupazione in caso di rifiuto da parte di un lavoratore disoccupato di partecipare a misure e programmi di reinserimento al lavoro, analogamente a quanto avviene in molti altri paesi.

Nella nuova organizzazione del mercato del lavoro e della sicurezza sociale realizzata in Olanda ⁽⁹⁴⁾, il ruolo fondamentale è infatti esercitato dal c.d. reinserimento al lavoro, intenso come l'insieme delle politiche attive e dei programmi volti all'inserimento appunto del singolo lavoratore nel mercato del lavoro. In particolare, il percorso di reinserimento al lavoro prevede un colloquio preliminare con il candidato, la definizione delle sue capacità professionali e delle sue esigenze, la definizione di un programma personale, comprendente anche la formazione professionale, il collocamento e il sostegno e il tutoraggio anche dopo l'inserimento del lavoratore nel mercato del lavoro.

Sempre nell'ambito del reinserimento al lavoro e del passaggio dal *welfare* al *workfare* si possono inquadrare gli accordi conclusi fra il Ministero e gli enti locali con lo scopo di un rapido collocamento e attivazione dei beneficiari di prestazioni sociali e la conseguente uscita dal sistema di sicurezza sociale verso il mercato del lavoro.

Oltre alla riduzione della dipendenza dalle prestazioni sociali, gli altri obiettivi di politica del mercato del lavoro sono in particolare:

²⁹³ Cfr. *National Action Plan for Employment 2002 The Netherlands*, 15, consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_netherlands_en.pdf.

²⁹⁴ *Infra*, III, 10.2.

- l'incremento della competitività,
- l'incentivazione della partecipazione al mercato del lavoro di lavoratori anziani, donne, minoranza etniche e persone con un basso livello di scolarità,
- il miglioramento strutturale della qualità della forza-lavoro,
- la modernizzazione delle relazioni lavorative e delle tipologie di lavoro ⁽²⁹⁵⁾.

Per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro di determinate categorie di lavoratori, sono state definite, ad esempio, misure fiscali come crediti d'imposta tali da rendere più conveniente la partecipazione al mercato del lavoro rispetto all'inattività.

Un tipo di politica attiva a cui viene rivolta da tutti i Paesi, come si è visto, particolare attenzione è la formazione professionale. Anche in Olanda sono previsti forti investimenti in questo settore: in particolare, la formazione professionale è rivolta ai lavoratori in cerca di occupazione, per i quali la formazione costituisce il modo per migliorare le proprie capacità professionali e quindi la propria occupabilità, riuscendo a soddisfare le richieste dei datori di lavoro. D'altra parte, i progetti di formazione sono rivolti anche ai lavoratori occupati, soprattutto se in possesso di un basso grado di scolarità, per garantire loro l'adeguamento a eventuali modifiche nella produzione e/o all'introduzione di nuove tecnologie, tutelando in questo modo la loro posizione lavorativa e prevenendo una possibile disoccupazione (si consideri infatti che, in caso di cambiamenti nella produzione aziendale, sono spesso i lavoratori con un minore livello di istruzione a perdere per primi il lavoro) ⁽²⁹⁶⁾.

Le politiche attive elaborate dal Governo olandese comprendono anche le pari opportunità e la conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare, in particolare legata a esigenze di cura dei familiari. A tale proposito nel dicembre 2001 è stata approvata una legge che attribuisce ai lavoratori il diritto fino a dieci giorni di assenza retribuita all'anno per l'assistenza di familiari malati ⁽²⁹⁷⁾.

Nell'ambito invece delle pari opportunità è stata inserita una campagna a favore della diffusione del lavoro *part time* (per la verità già molto diffuso in Olanda), che mira a promuoverlo anche fra gli uomini e in particolare fra i livelli di inquadramento più elevati,

²⁹⁵ Cfr. *National Action Plan for Employment 2002 The Netherlands*, 11.

²⁹⁶ *Ibidem*, 12 e 20.

²⁹⁷ *Ibidem*, 21 e 22.

dove ora è sicuramente poco diffuso.

Per migliorare l'efficienza e l'efficacia del mercato del lavoro, già nel NAP 2001 era stata prevista la creazione della c.d. Struttura di implementazione del lavoro e del reddito (*Structuur Uitvoering Werk en Inkomen - SUWI*) che doveva consistere in una serie di misure che riguardassero congiuntamente sia il lavoro, sia il reddito, allo scopo di reinserire i beneficiari di prestazioni sociali nel mercato del lavoro. In effetti il 1 gennaio 2002 è entrata in vigore la legge che ha sancito la nascita di tale struttura e degli enti che la compongono, come si vedrà più ampiamente nel paragrafo successivo⁽²⁹⁸⁾.

10.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro olandese

A metà degli anni '80 comincia a svilupparsi in Olanda, sulla base di uno studio iniziato alcuni anni prima, la tendenza del Governo centrale alla creazione di strutture autonome e ad un alleggerimento complessivo della burocrazia statale. Tale tendenza si declina, sul piano esterno, nell'avvio di diverse privatizzazioni, e, sul piano interno, nella creazione di agenzie autonome, incardinate nell'organizzazione ministeriale, da cui dipendono, ma dotate appunto di una maggiore autonomia⁽²⁹⁹⁾. Questa riforma, indicata con il nome di "autoamministrazione" e "gestione contrattuale", comporta così l'avvio di una stagione in cui la direzione politica dei dipartimenti stipula con agenzie un contratto con il quale si attua il trasferimento di determinate funzioni, specificando gli obiettivi da raggiungere e le dotazioni finanziarie stanziare per conseguirli, lasciando invece alla scelta discrezionale dell'agenzia le modalità per il conseguimento degli scopi prefissati, concedendo un premio per il loro raggiungimento od una sanzione in caso di inadempimento. Nonostante lo scarso entusiasmo suscitato in un primo tempo dall'adesione a tale modulo organizzativo, anche nei rapporti successivi si è puntato su tali enti, sul presupposto che la maggiore autonomia porti a una maggiore flessibilità e adattabilità all'ambiente in cui l'agenzia opera, ad una minore necessità di coordinamento ed a una maggiore distinzione tra politica ed amministrazione, pur nella consapevolezza che, come paventato nel

²⁹⁸ *Ibidem*, 17.

²⁹⁹ W. KICKERT, *La riforma amministrativa nella funzione pubblica olandese: organizzazione e gestione nell'ultimo decennio*, in Y. MÈNY - V. WRIGHT, *op. cit.*, 772.

Regno Unito all'indomani del lancio del programma *Next Steps*, il proliferare di tali enti possa condurre ad una eccessiva frammentazione, se non disgregazione, della Pubblica Amministrazione⁽³⁰⁰⁾.

La situazione dell'apparato burocratico olandese scontava ancora la difficoltà di conciliare la maggiore efficienza che strutture autonome e flessibili possono conseguire con l'esigenza di mantenere un fermo controllo e recupero di funzioni a livello di Amministrazione centrale, difficoltà che ha portato alla sostanziale inutilizzazione concreta degli studi condotti anche negli anni '90, in particolare dalla commissione "Deetman" ⁽³⁰¹⁾. Ciò nonostante, «i continui processi di separazione tra politica ed amministrazione stanno cercando di decentrare il più possibile le funzioni e le responsabilità amministrative, favorendo una certa "autonomizzazione" delle strutture istituzionali rispetto ai pubblici poteri dell'apparato centrale» ⁽³⁰²⁾ in attesa di più incisive riforme di amministrazione.

Queste riforme, per quanto attiene al settore che ci interessa, sono arrivate con il nuovo secolo. L'obiettivo principale perseguito dal Governo olandese era quello di integrare la sicurezza sociale con le politiche del mercato del lavoro: in questa ottica è stata approvata, come accennato in precedenza, la "legge sulla Struttura di implementazione del lavoro e del reddito", con la quale il Governo ha inteso ridefinire tutte le strutture relative alla gestione della sicurezza sociale, del mercato del lavoro e del reinserimento al lavoro.

In questa nuova organizzazione, tuttavia, non si riconosce nessuna struttura che possa essere definita come una vera e propria agenzia, bensì una serie di enti con alcune limitate competenze di intervento nel mercato del lavoro, perlopiù di ordine programmatico, mentre la concreta gestione ed esecuzione dei programmi di politica attiva viene affidata ad agenzie private mediante procedure ad evidenza pubblica.

La Struttura di implementazione del lavoro e del reddito (*Structuur Uitvoering Werk en Inkomen* - SUWI) ha come punto di riferimento il Ministero degli Affari sociali e del Lavoro, all'interno del quale un Ispettorato ha il compito di controllare le funzioni

³⁰⁰ W. KICKERT, *op. cit.*, 774 ss. nonché U. ROSENTHAL - R. ROBORGH, *La riforma amministrativa nei Paesi Bassi*, in Y. MÈNY - V. WRIGHT, *op. cit.*, 280.

³⁰¹ G. Soricelli, *op. cit.*, 42 s.

³⁰² G. Soricelli, *op. cit.*, 43

relative alla mediazione fra domanda e offerta di lavoro, così come la funzione di gestione delle prestazioni sociali e del reinserimento al lavoro (nel senso di politiche attive volte all'incentivazione e alla reintegrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati) ⁽³⁰³⁾. Oltre questo ispettorato, sono riconducibili alla Struttura i Centri per il lavoro e il reddito (*Centren voor Werk en Inkomen - CWI*), competenti per quanto riguarda la funzioni più tradizionale del collocamento, ma anche per quanto riguarda la raccolta dei dati relativi alle richieste di prestazioni sociali. Nella nuova organizzazione, essi devono fungere da punti di riferimento unici per i lavoratori disoccupati sia per la ricerca di un nuovo lavoro, sia per le richieste di eventuali benefici economici, sulla scorta di un processo di integrazione tra le prestazioni che abbiamo visto caratterizzare diversi Paesi ⁽³⁰⁴⁾.

Accanto a questi centri, opera l'Istituto di implementazione dell'assicurazione dei lavoratori (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - UWV*), che svolge la funzione di raccolta dei contributi sociali e di gestione delle indennità di disoccupazione, cui è stata poi aggiunta la competenza relativa alla funzione di reinserimento al lavoro dei lavoratori disoccupati. La riforma di tutto il sistema di sicurezza sociale e mercato del lavoro ha inteso integrare appunto questi due aspetti e questo intende essere realizzato legando le politiche passive, rappresentate dalle prestazioni sociali, alle politiche attive del mercato del lavoro, il cui scopo è appunto il reinserimento al lavoro dei disoccupati ⁽³⁰⁵⁾.

L'aspetto originale della struttura olandese consiste nel fatto che queste funzioni di reinserimento al lavoro, la cui responsabilità è affidata all'Ente per l'implementazione dell'assicurazione dei lavoratori, non può però essere direttamente esercitata dall'Ente stesso, ma deve essere affidata a operatori privati attraverso bandi di gara. Quello che concretamente viene appaltato è il servizio consistente nella definizione dei programmi e dei percorsi di reinserimento al lavoro dei singoli lavoratori disoccupati, che inizia con un colloquio individuale e la definizione del profilo del lavoratore, continua con l'individuazione delle sue capacità e delle lacune professionali e la conseguente formazione necessaria, fino al suo collocamento e il supporto anche dopo l'inserimento nel mercato

³⁰³ Cfr. L. STRUYVEN, G. STEURS, *The Competitive Market for Employment Services in The Netherlands*, OECD, Parigi, 2002, 10.

³⁰⁴ *Ibidem*, 13.

³⁰⁵ *Ibidem*, 11.

del lavoro.

Attraverso la riorganizzazione delle strutture del mercato del lavoro e della sicurezza sociale, il Governo olandese ha inteso ridistribuire le relative funzioni fra il settore pubblico e privato. Ha quindi voluto creare un libero mercato del reinserimento lavorativo, ritenendo che questo potesse migliorare l'efficienza di tale servizio, riservando d'altra parte al settore pubblico il compito di valutare il diritto alle prestazioni sociali, ritenendo questa una funzione inconciliabile con le logiche di mercato.

11. PORTOGALLO

11.1. Le politiche attive per l'occupazione in Portogallo

Risale al 1996 la prima esperienza portoghese di politiche per la promozione dell'occupazione, in un'ottica rinnovata rispetto a quella ispiratrice della legislazione varata sul finire degli anni '70. Essa consiste nell'introduzione del *Mercado social de emprego* ⁽³⁰⁶⁾, che viene definito dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 104 del 1996 come «un insieme diversificato di soluzioni per l'integrazione o il reintegro socio – professionale di chi è in cerca di occupazione, in un quadro di attività rispondenti a bisogni sociali non soddisfatti dal normale funzionamento del mercato». In sostanza, si tratta perciò di un programma assai simile ai lavori socialmente utili, volto a prevenire la disoccupazione e l'esclusione sociale tramite l'inserimento lavorativo di fasce deboli in attività legate all'istruzione, alla manutenzione e conservazione del patrimonio storico – artistico e culturale ed al turismo. Il progetto è gestito da una commissione composta da rappresentanti di vari ministeri (lavoro, istruzione, giustizia, agricoltura, ambiente, salute e cultura), delle associazioni datoriali e dei sindacati dei lavoratori nonché delle associazioni rappresentative delle autonomie territoriali.

La tappa più significativa nel percorso di implementazione delle politiche attive è però rappresentata dai programmi di promozione della formazione avviati a partire dal 1998. Questi traggono origine dalla considerazione che il mercato del lavoro portoghese si caratterizza per una bassa disoccupazione, in cui non prevalgono più

³⁰⁶ Cfr. <http://www.csme.gov.pt/Comissao/mse.html>

i giovani, bensì le fasce intermedie, specie femminili, in possesso di una bassa qualificazione, cui corrisponde uno dei livelli salariali più bassi dell'UE⁽³⁰⁷⁾. A ciò si aggiunga che il 45% degli occupati lavora nelle c. d. piccole e medie imprese (fino a 49 dipendenti), che, pur costituendo un asse portante del mercato del lavoro, si caratterizzano per i bassi investimenti nel capitale umano e la bassa qualificazione sia dei dipendenti che dei dirigenti e dei titolari dell'impresa. Per rendere dunque più competitive e migliorare la gestione delle PME, nel maggio del 1998 sono partiti progetti mirati ad accrescere la formazione professionale dei soggetti impegnati in esse, sia come lavoratori che come titolari o dirigenti, cercando di istituzionalizzare a livello territoriale una rete di centri di formazione dedicati in modo specifico alle esigenze delle PME. Il progetto si specifica poi in tre programmi, gestiti da tre organismi diversi, ciascuno comprendente non soltanto la fase della formazione vera e propria ma anche quella di assistenza continua alle stesse imprese per la risoluzione di problemi, in cui viene anche collocato un giovane diplomato, come le funzioni di assistente allo sviluppo dell'azienda (riunendo così la funzione di collocamento tramite l'inserimento diretto di manodopera con quella di aumento dell'occupazione in modo indiretto, attuato per il tramite del miglioramento del livello di competitività).

Infine, merita estremo interesse il programma operativo di politiche per l'impiego (POEFDS) varato nell'ambito del piano Nazionale per l'Impiego⁽³⁰⁸⁾ (PNE) e relativo al periodo 2000 – 2006. In tale piano vengono indicati cinque obiettivi⁽³⁰⁹⁾, tenendo sempre come prioritaria l'esigenza di un accrescimento della formazione professionale degli attori del mercato del lavoro. Tali obiettivi sono:

- 1) prevenzione della disoccupazione giovanile, dedicando particolare attenzione alla questione dell'inserimento professionale di coloro che siano in procinto di passare dalla formazione scolastica al mondo del lavoro;
- 2) formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori, con particolare riferimento, come si è già visto, a quelli attivi nelle

³⁰⁷ M. PIRES DE LIMA – R. REGO, *Le politiche per l'occupazione in Europa: il caso portoghese*, in M. MAGATTI – R. RIZZA, *op. cit.*, 97. D'altra parte il sistema economico portoghese si basa su attività tradizionali, che di per sé non richiedono un'elevata qualificazione.

³⁰⁸ Sul ruolo decisivo di tale Piano, che fissa le linee – guida fondamentali dell'azione statale in tema di politiche per l'occupazione, si veda M. PIRES DE LIMA – R. REGO, *op. cit.*, 98 ss.

³⁰⁹ Gli obiettivi prioritari del programma si possono leggere in <http://www.poefds.pt/Inicios/Programaini.html>

- PME, e formazione continua degli adulti durante l'arco della vita lavorativa;
- 3) modernizzazione della Pubblica Amministrazione, tramite il miglioramento della capacità professionali delle sue risorse umane, con particolare riferimento all'impiego delle nuove tecnologie,
 - 4) promozione dell'efficacia delle misure di politica attiva per il tramite del potenziamento delle strutture operanti in tale ambito, in particolare i centri per l'impiego e i centri di formazione professionale;
 - 5) promozione dello sviluppo sociale, in favore dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli quali i disabili, i disoccupati di lunga durata, le minoranze etniche, i tossicodipendenti e gli altri gruppi a rischio di emarginazione sociale. In particolare, tale obiettivo deve essere perseguito mediante l'incentivo alla sviluppo in sede locale.

11.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro portoghese

Nel quadro della gestione delle politiche testé descritte, assume particolare rilevanza il ruolo delle agenzie tecniche ed è prevedibile che in prospettiva questo possa divenire ancor più significativo, posto uno degli obiettivi del POEFDS è, come si è detto, proprio quello di potenziare le strutture operanti nell'ambito del collocamento e della formazione, soprattutto a livello locale, valorizzando la sinergia tra pubblico e privato.

In prima battuta, viene in rilievo l'*Instituto do Emprego e Formação Profissional*, ente pubblico sottoposto alla vigilanza ed al controllo del ministero del lavoro, creato nel 1979 per l'attuazione delle politiche del lavoro e della formazione approvate dal Governo. A fianco della struttura centrale, l'IEFP consta di cinque direzioni regionali, dalle quali dipendono gli 87 centri per l'impiego, i 31 centri di formazione professionale, l'unico centro di riabilitazione professionale ed i 7 centri di appoggio per la creazione di imprese ⁽³¹⁰⁾.

Già solo la mera elencazione delle strutture decentrate che afferiscono all'Istituto rivela la pluralità di funzioni che in esso si accentrano: dalla gestione del collocamento pubblico alla

³¹⁰ http://www.iefp.pt/Quem_Somos/oiefp.htm

promozione e organizzazione di corsi di formazione professionale, fino anche alle politiche per l'autoimpiego. Più in particolare, l'IEFP si pone come obiettivi ⁽³¹¹⁾:

- promuovere l'informazione sui problemi del mercato del lavoro al fine della predisposizione delle politiche per l'occupazione;
- effettuare tutte le attività volte a massimizzare l'occupazione del Paese;
- curare formazione e riabilitazione professionale, in special modo dei giovani usciti dal sistema scolastico (inoccupati), dei disabili (tramite orientamento professionale e formazione specifica, aiuto al collocamento, ivi compreso il trasporto e l'eliminazione delle barriere architettoniche, il telelavoro e la promozione dell'autoimpiego) e delle altre fasce deboli (disoccupati di lunga durata, immigrati, tossicodipendenti nonché dirigenti e quadri in funzione di farne futuri formatori);
- migliorare la competitività aziendale grazie ad azioni di formazione professionale;
- sostenere iniziative per la creazione di nuove imprese.

Particolare interesse merita il progetto *REDE* ⁽³¹²⁾, che rappresenta uno dei tre sottoprogetti rientranti nell'ambito delle politiche formative per le PME cui si è fatto cenno in precedenza. Sotto tale profilo, l'IEFP è stato utilizzato dal ministero del lavoro per l'esecuzione delle funzioni di coordinamento delle azioni di formazione poc'anzi descritte, affiancando ad esso altri due progetti lasciati invece a privati e, specificatamente, alle due maggiori Associazioni datoriali portoghesi. Occorre sottolineare che, proprio grazie al livello di sinergia tra le varie funzioni intestate all'Istituto, è stato possibile integrare, come pure si è accennato, lo scopo formativo vero e proprio con altre politiche quali quelle volte a facilitare il passaggio dei giovani dal sistema scolastico al mondo lavorativo (introducendo appunto un giovane in ogni impresa) e allo stesso tempo consolidare e sostenere le imprese emergenti nate in seguito ai programmi di incentivazione alla creazione di impresa. Dunque, non solo formazione per il miglioramento della condizione lavorativa degli occupati, ma anche come strumento di maggiore

³¹¹ http://www.iefp.pt/Quem_Somos/objecatrib.htm

³¹² In relazione al quale è possibile consultare il documento prodotto nell'ambito del progetto comunitario *Per Review* <http://peerreview.almp.org/pdf/fr9903.pdf> nonché le pagine ad esso dedicate nel sito dell'IEFP <http://rede.iefp.pt/default.asp>

occupazione e sostegno all'autoimpiego.

Un secondo ente cui è bene fare cenno è rappresentato dall'*Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos* (ANEFA) ⁽³¹³⁾, ente pubblico sottoposto alla doppia vigilanza e controllo dei ministri dell'istruzione e del lavoro ed istituito non a caso nel 1999, alla luce della nuova impostazione delle politiche per l'impiego tradottasi nel PNE e volta a valorizzare, come si è visto più volte, la componente formativa quale motore dell'intero processo riformatore. In tale frangente, l'ANEFA ha il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo importante della formazione lungo tutto l'arco della vita, di promuovere l'integrazione tra formazione ed impiego, di promuovere il dialogo sociale e la concertazione sia a livello nazionale che locale, sia infine di sviluppare programmi e progetti pilota volti a sperimentare e valorizzare le buone pratiche in tema di formazione ⁽³¹⁴⁾. Anche l'ANEFA, come l'IEFP, affianca alla struttura centrale strutture regionali e locali, con il compito di coordinare i singoli progetti stipulando convenzioni e accordi di programma con enti pubblici o con privati, ivi comprese organizzazioni *non profit*.

12. REGNO UNITO

12.1. Le politiche attive per l'occupazione nel Regno Unito

L'attenzione per le politiche di *welfare to work*, su cui più volte si è avuto modo di soffermarsi, ha visto anche nel Regno Unito un grande sviluppo, soprattutto in seguito al varo nel 1998 (ed alla revisione nel 2002) dell'ampio programma del *New Deal*, che, secondo quanto affermato, costituisce «la declinazione britannica del *welfare to work* statunitense» ⁽³¹⁵⁾.

Per quanto riguarda gli interventi di carattere generale che dovrebbero assicurare il successo di tale programma, essi constano da un lato di un ampio e incisivo apparato sanzionatorio (mediante sospensione anche prolungata dei benefici assistenziali) per coloro che si sottraggono all'onere della ricerca attiva del lavoro, dall'altro con sanzioni positive, consistenti nella fissazione di un salario minimo, nella fornitura di auto a basso costo per i disoccupati che

³¹³ <http://www.anefa.pt/anefa/anefa.htm>

³¹⁴ http://www.anefa.pt/anefa/anefa_object.htm

³¹⁵ G. GIACCARDI, *op. cit.*, 42.

trovino un impiego non raggiungibile con i mezzi pubblici, fino all'estensione in favore dei lavoratori *part time* della più favorevole regolamentazione prevista per i lavoratori a tempo pieno⁽³¹⁶⁾.

Il *New Deal* è un programma complesso, che, al dichiarato fine di ridurre il *gap* esistente tra le competenze richieste dalle imprese e quelle offerte da coloro che sono in cerca di occupazione, si declina in una pluralità di interventi, per la cui realizzazione viene ritenuto un fattore essenziale la *partnership* con gli enti locali, le imprese, le organizzazioni *non profit* ed ogni altro ente che operi nell'ambito socio-economico locale. Grazie a questa pluralità di interventi, oltre al generale obiettivo di massimizzare l'occupazione, il *New Deal* consta di alcuni specifici progetti dedicati alle fasce più deboli del mercato del lavoro⁽³¹⁷⁾.

Anzitutto, uno degli obiettivi su cui il Governo inglese ha puntato molto è quello della riduzione della disoccupazione giovanile, assai più elevata rispetto al tasso di disoccupazione di altre categorie, mediante l'elaborazione del *New Deal for Young People*. Questo specifico progetto, che mira all'inserimento dei giovani ed al mantenimento dell'occupazione, prevede che dopo sei mesi di indennità di disoccupazione, chi ha un'età compresa tra i 18 e i 24 anni possa essere impiegato presso un imprenditore convenzionato, il quale riceverà incentivi e sgravi per l'assunzione del disoccupato, oppure possa lavorare per un periodo di sei mesi nel settore ambientale o del volontariato, usufruendo, oltre al mantenimento dei benefici già ottenuti, dell'indennità di disoccupazione maggiorata di una piccola somma, dedicando un giorno a settimana alla formazione professionale, di modo tale che, al termine del programma, quand'anche il giovane non venga assunto, possa comunque vantare una maggiore qualificazione. In alternativa, coloro che sono privi di un'adeguata formazione per avere buone opportunità di impiego, possono essere impiegati a tempo pieno in corsi di formazione fino al termine massimo di 12 mesi, usufruendo sempre dei benefici acquisiti, dell'indennità di disoccupazione e senza dover sostenere le spese per il materiale didattico e le trasferte. Un particolare sottoprogetto è quello destinato ai musicisti, che intende fornire un ausilio a chi cerca occupazione nel campo musicale, associando la formazione necessaria ad un concreto aiuto all'ingaggio⁽³¹⁸⁾.

³¹⁶ *Ibidem*, 42 ss.

³¹⁷ Il sito del *New Deal* è consultabile all'indirizzo: www.newdeal.gov.uk/default.asp.

³¹⁸ Cfr. <http://www.newdeal.gov.uk/english/diagrams/18to24.asp>.

Un altro punto essenziale del *New Deal* riguarda coloro che hanno più di 25 anni e sono stati disoccupati almeno per 18 mesi negli ultimi 21. Per tale categoria, dopo una prima fase finalizzata all'orientamento ed alla predisposizione di un piano di azioni individualizzato, viene predisposta un'ampia gamma di interventi, che vanno dall'aiuto nella ricerca del lavoro (predisposizione di *curricula*, simulazione colloqui, ecc.), a corsi di formazione specifica e mirata, a tirocini e brevi esperienze lavorative, anche come affiancamento, al fine di riqualificare il lavoratore e consentirgli di non rimanere a lungo fuori dal mercato del lavoro ⁽³¹⁹⁾.

Un sostegno particolare è dedicato anche a coloro che intendano avviare un'attività autonoma. È infatti previsto che tali soggetti ricevano consulenza ed assistenza nella predisposizione del loro progetto, seguendo parallelamente una formazione specifica. Inizia poi una fase sperimentale di sei mesi, durante la quale permane l'assistenza (anche sotto forma di aiuto finanziario) ed il monitoraggio sull'attività dell'aspirante lavoratore autonomo, che può comunque usufruire per il biennio successivo all'avvio dell'attività del supporto tecnico fornito dai servizi per l'impiego.

Con una scelta insolita nel panorama delle fasce deboli del mercato, il *New Deal* annovera tra le categorie di possibili beneficiari anche i *partners* di coloro che negli ultimi sei mesi hanno usufruito di determinate indennità, con ciò intendendo sia i coniugi che i conviventi *more uxorio* e i familiari a carico. La partecipazione del *partner* al *New Deal* è volontaria, né sono previste sanzioni a carico di chi beneficia dell'indennità qualora il *partner* non si avvalga del progetto ⁽³²⁰⁾.

Un'altra fascia individuata come *target* di un particolare progetto del *New Deal* è quella dei nuclei familiari monoparentali, in cui il genitore abbia un figlio in età scolare. Anche per essi, come elemento fondamentale del progetto intero, essenziale è il ruolo della pianificazione e dell'orientamento personale, cui per questi soggetti è affiancato un aiuto concreto per l'assistenza all'infanzia e l'informazione sui relativi benefici disponibili ⁽³²¹⁾.

Il *New Deal for Disabled People* è la parte del programma, basata sull'adesione volontaria dei destinatari, che mira a favorire l'inserimento delle persone con handicap, mentre un aiuto alla ricerca del lavoro è fornito anche ai *partner* di coloro che abbiano

³¹⁹ Cfr. www.newdeal.gov.uk/english/twentyfiveplus/.

³²⁰ Cfr. www.newdeal.gov.uk/english/partners/partners.asp.

³²¹ Cfr. http://www.newdeal.gov.uk/english/lone_parents/.

beneficiario di uno dei progetti citati in precedenza ⁽³²²⁾.

Infine, il *New Deal* si indirizza dal 2000 anche agli ultracinquantenni, disoccupati da almeno sei mesi, i quali vengono aiutati nella ricerca del lavoro ed a cui viene garantito un minimo salariale ed un *employment credit*, consistente in un ulteriore sussidio, che può essere liquidato in un'unica soluzione per coloro che desiderino avviare una loro attività.

Per quanto riguarda i risultati conseguiti con il *New Deal*, non mancano per la verità dati critici. Anzitutto, soltanto il progetto rivolto ai giovani ha risposto, almeno nella fase iniziale, alle attese da un punto di vista quantitativo, benché non manchino critiche sulla durata e la qualità dell'impiego trovato dai giovani, cui si aggiungono le critiche di coloro che sostengono che, anche dal punto di vista quantitativo, soltanto una minima parte degli effetti sia realmente ascrivibile all'efficacia del programma anziché all'andamento congiunturale del mercato⁽³²³⁾. Non si può tuttavia prescindere dall'osservare che il *New Deal* presenti alcuni aspetti certamente positivi, tra i quali l'integrazione e l'unitarietà tra i diversi progetti che lo compongono, l'individuazione di *target* precisi e l'efficacia per i giovani almeno nel breve periodo. In ogni caso, dopo le prime critiche, come si è detto, il Governo ha già rivisto in parte il *New Deal*, puntando in particolare sull'estensione alle fasce finora rimaste più a margine degli interventi, per le quali si è provveduto a rendere meno severe le misure coercitive e valorizzare invece quelle che puntano sul miglioramento delle condizioni di contesto che spingano tali soggetti ad usufruire attivamente delle politiche occupazionali⁽³²⁴⁾.

12.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro inglese

Già dal 1968, il *Fulton Report* presentato dalla commissione presieduta da Lord Fulton pose in evidenza che per l'efficienza della Pubblica Amministrazione sarebbe stata necessaria una gestione di carattere manageriale, che risultava però impedita, da un lato, da un "eccesso di gerarchia" che bloccava il libero esplicarsi delle capacità dei funzionari, e, dall'altro, da un eccessivo numero di funzioni

³²² Cfr. www.newdeal.gov.uk/english/unempdisabled/.

³²³ G. GIACCARDI, *op. cit.*, 44 ss.

³²⁴ G. GIACCARDI, *op. cit.*, 50 ss

attribuite ai dipartimenti ministeriali, che inevitabilmente andava a detrimento dell'efficienza del servizio⁽³²⁵⁾. Il Comitato proponeva per tale motivo di affidare alcune di queste funzioni della struttura centrale ad organismi autonomi specializzati.

A partire da questo rapporto, ebbe perciò inizio, sia pure gradualmente e lentamente, un processo di riforma culminato con l'avvio nel 1988 del piano *Next steps agencies*⁽³²⁶⁾, grazie al quale si è proceduto in modo deciso alla devoluzione ad organismi autonomi di funzioni esecutive prima attribuite al livello centrale dei dipartimenti⁽³²⁷⁾, lasciando ai vertici di questi i compiti di natura consultiva del ministro e di indirizzo dell'operato delle Agenzie⁽³²⁸⁾. Queste ultime hanno pertanto ricevuto un'ampia autonomia gestionale e finanziaria⁽³²⁹⁾ e la responsabilità della loro direzione è stata affidata ad un direttore (*Chief Executive*) responsabile di fronte al ministro per il funzionamento dell'agenzia ed il conseguimento dei risultati⁽³³⁰⁾. Tale responsabilità è tuttavia limitata al versante amministrativo, in quanto nei confronti del Parlamento per l'operato dell'agenzia risponde sempre il ministro, benché, al riguardo, vada osservato che progressivamente si è andata affermando la consuetudine di far partecipare alle sedute delle Commissioni parlamentari direttamente il direttore dell'Agenzia⁽³³¹⁾, determinandone in qualche modo una corresponsabilità anche nei confronti del Parlamento. Il rapporto con il ministero da cui l'Agenzia dipende è regolato tramite i c. d. *framework agreements*, atti di natura contrattuale nei quali sono definiti gli obiettivi da conseguire, le responsabilità del direttore ed i rapporti con il

³²⁵ G. SORICELLI, *op. cit.*, 29 nonché R. PEREZ, *Le next steps Agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese*, in *RTDP*, 1991, II, 1348.

³²⁶ Sul programma specifico, oltre allo scritto di R. PEREZ citato alla nota precedente, si può vedere A. ADONIS, *La riforma della funzione pubblica in Gran Bretagna. Il programma «Next Steps»*, in Y. MÉNY – V. WRIGHT (a cura di), *op. cit.*, 547 ss.

³²⁷ Si noti che tale piano non è stato attuato tramite *statutes* bensì per semplici atti amministrativi di organizzazione, contribuendo così alla creazione di modelli eterogenei ed in cui l'unico elemento ricorrente pare essere quello della direzione ad opera di un *Chief executive* di cui si dirà in seguito. Cfr. G. SORICELLI, *op. cit.*, 36 nonché G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, cit., 4, il quale ritiene che la varietà funzionale ed organizzativa del modello sia una delle ragioni stesse che giustificano l'istituzione delle agenzie.

³²⁸ G. JONES, *La modernizzazione amministrativa nel Regno Unito: una panoramica*, in Y. MÉNY – V. WRIGHT (a cura di), *op. cit.*, 44.

³²⁹ G. SORICELLI, *op. cit.*, 31.

³³⁰ G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, cit., 4.

³³¹ A. ADONIS, *op. cit.*, 562 ss. e particolarmente 566, ove l'A. sottolinea che il fatto che in Parlamento la responsabilità sia sempre ministeriale e non dirigenziale è un dato caratteristico irrinunciabile per l'ordinamento britannico, ma allo stesso tempo un elemento di notevole diversità rispetto al modello svedese.

ministro, le risorse da trasferire, l'obbligo di relazione annuale sull'attività svolta, e quant'altro concorra a definire gli impegni assunti dalle Amministrazioni contraenti⁽³³²⁾.

Parallelamente, con l'accrescere del numero di agenzie⁽³³³⁾, si è andata viepiù attuando quella funzione di separazione tra politica e amministrazione che fin dall'inizio si voleva perseguire⁽³³⁴⁾, venendosi così a creare il naturale presupposto per l'accentazione della loro indipendenza ed autonomia, come l'utilizzo stesso di uno strumento pattizio per la definizione della *mission* testimonia⁽³³⁵⁾. Tuttavia, rimane ancora il nodo problematico costituito dalla responsabilità per la gestione dell'agenzia: infatti, come si è detto, l'istituzione per atto amministrativo anziché con legge fa sì che il direttore non risponda all'esterno del proprio operato, che ricade invece nella responsabilità ministeriale, verificandosi così da un lato una contraddizione con l'attribuzione della personalità giuridica all'Agenzia, dall'altro l'impossibilità per il Parlamento di sanzionare il direttore dell'Agenzia se non rimuovendo il singolo ministro⁽³³⁶⁾.

In questo contesto, anche la gestione delle politiche attive per l'occupazione ed ancor prima del collocamento passava nel Regno Unito attraverso alcune agenzie (*rectius*, le due agenzie di maggiori dimensioni), ovvero l'*Employment Service*, istituita nel 1990⁽³³⁷⁾, per il collocamento e la *Social Security Benefit Agency*, per l'erogazione dei benefici previdenziali e di disoccupazione.

Nel giugno del 1999 queste agenzie davano vita ad un progetto sperimentale volto alla creazione di un servizio integrato per gli utenti, coinvolgendo in esso enti locali ed organismi privati e del volontariato, con i quali veniva stipulato un contratto di tre anni rinnovabile per altri due. Il vantaggio di questa nuova agenzia, denominata ONE, era quello di consentire a chi fosse disoccupato o volesse comunque modificare la propria posizione lavorativa di avere un unico interlocutore cui fare capo e di ricevere un servizio

³³² R. PEREZ, *op. cit.*, 1356.

³³³ Tanto che qualcuno è stato indotto a parlare di disintegrazione della funzione pubblica britannica. Cfr. G. JONES, *op. cit.*, 45.

³³⁴ A. ADONIS, *op. cit.*, 564.

³³⁵ G. SORICELLI, *op. cit.*, 35.

³³⁶ G. ARENA, *op. ult. et loc. cit.*, nonché R. PEREZ, *op. cit.*, 1353 ss.

³³⁷ La soppressione dell'agenzia a partire dal 2002, di cui si dirà in seguito nel testo, induce a non soffermarsi sulle sue caratteristiche, che comunque rispecchiano quelle del modello generale di struttura autonoma e flessibile, i cui obiettivi sono fissati e verificati annualmente dal ministero sulla base di un accordo di tipo contrattuale. Si rinvia comunque a R. KONLE – SEIDL – U. WALWEI, *op. cit.*, 37 ss.

personalizzato⁽³³⁸⁾, mentre la gestione integrata dei servizi permetteva di migliorare l'efficienza dall'amministrazione.

Recentemente, tuttavia, altri mutamenti hanno modificato l'assetto dell'amministrazione del ministero del lavoro e delle agenzie tecniche operanti nell'ambito di esso. Anzitutto, a livello centrale, è stato creato il Dipartimento del lavoro e delle pensioni, con la funzione principale di implementare la politica di *welfare to work* portata avanti dal Governo Blair. Inoltre, dall'aprile del 2002, sono state soppresse le due principali e più risalenti agenzie *Employment Service* e *Benefit Agency*, provvedendo alla creazione di due nuove enti, ridisegnando le competenze dei precedenti e istituzionalizzando l'esperienza, giudicata positivamente, di ONE. In sostanza, si sono così create: 1) il *Jobcenter Plus*, per la gestione integrata del collocamento, delle politiche per l'occupazione e dell'erogazione delle indennità di disoccupazione a coloro che si trovano in età lavorativa. Entro marzo 2003 è prevista la trasformazione di tutti gli uffici ONE in *Jobcenter Plus*, cui si aggiungeranno gradualmente, entro il 2006, anche altri uffici coinvolti nella ristrutturazione, quali i *Jobcenter* ed ai *social security offices*, che facevano parte delle agenzie soppresse; 2) il *Pension Service* per la gestione dei residui servizi pensionistici attribuiti prima alla *Benefit Agency*.

Si è dunque vista l'origine dei *Jobcenter Plus*, come principale agenzia tecnica governativa che attualmente opera nell'ambito delle politiche dell'impiego, nell'ottica più volte incontrata di massimizzare la sinergia tra misure attive e passive per l'occupazione. In particolare, poiché, come si è visto, ogni programma del *New Deal* si fonda sulla predisposizione di azioni individualizzate, a cominciare dalla prima intervista, comune a tutti i progetti in cui si declina il *New Deal*, finalizzata a valutare le attitudini dell'utente, e nel costante monitoraggio della ricerca attiva dell'impiego portata avanti dal disoccupato, fondamentale è l'opera svolta dai *Personal Advisers* operanti stabilmente presso i *Jobcenter Plus*, i quali seguono individualmente gli utenti⁽³³⁹⁾ valutandone le capacità professionali ed orientandoli verso la formazione o la ricerca mirata del lavoro, seguendo il progetto di attività autonoma eventualmente portato avanti, ecc. L'attività del *Personal Adviser* culmina nella stipula con il disoccupato di un vero e proprio patto

³³⁸ D'altra parte non è un caso che l'avvio del progetto sia di poco successivo al lancio del *New Deal*.

³³⁹ G. GIACCARDI, *op. cit.*, 42.

con il quale questi si obbliga a determinate attività di ricerca del lavoro, ricevendone in cambio sia l'aiuto del servizio per l'impiego sia la possibilità, ove lo stesso *Personal Adviser* ravvisi che ve ne siano i presupposti, di godere di benefici assistenziali, *in primis* l'indennità di disoccupazione.

Il *Jobcenter Plus*, come motore principale dell'esecuzione del *New Deal*, si occupa inoltre, grazie al fondamentale apporto dei privati con i quali esiste un rapporto di collaborazione sulla base di apposite convenzioni, dell'attuazione delle singole misure, sia per quanto riguarda la fase di ausilio alla ricerca sia, per quanto concerne il progetto rivolto ai giovani, per la selezione dei partners presso cui eventualmente collocare i beneficiari del programma come stagisti o comunque per il periodo di esperienza lavorativa, anche come affiancamento.

Infine, il *Jobcenter Plus*, sempre in *partnership* con i privati, svolge un servizio per gli imprenditori che siano alla ricerca di personale, cercando di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, il *Jobcenter Plus* non differisce dalle altre agenzie, essendovi preposto un Direttore (*Chief Executive*) e concordando in un accordo di tipo contrattuale con il ministro gli obiettivi da conseguire e le risorse che questi dovrà erogare in favore dell'agenzia stessa. Lo svolgimento concreto dei servizi è affidato ad una rete di uffici regionali e locali, che tendono a fornire un servizio mirato sul *target* di utenti dell'ambito territoriale in cui opera. Attualmente, la rete di *Jobcenter Plus* è in fase di implementazione visto il graduale assorbimento dei *Jobcenters*, degli uffici ONE e dei *social security offices* verso l'unica nuova agenzia.

13. SPAGNA

13.1. Le politiche attive per l'occupazione in Spagna

La tendenza a privilegiare politiche di reinserimento lavorativo dei disoccupati, valorizzando la formazione e riducendo i benefici di carattere assistenziale, che caratterizza le politiche attive degli ultimi anni in buona parte dei Paesi europei, si ritrova pienamente anche nell'ordinamento spagnolo⁽³⁴⁰⁾. Già con la riforma del 1992, infatti, è

³⁴⁰ Sul punto, in generale, R. BENINI, *op. cit.*, 6.

stato ridotto il sussidio di disoccupazione, non solo introducendo requisiti piuttosto restrittivi per l'accesso, ma soprattutto fissandone la durata in un periodo variabile dai quattro ai ventiquattro mesi, in proporzione al periodo lavorativo prestato nei sei anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione (che deve essere di almeno un anno). Vero è che, a fianco di tale sussidio di tipo contributivo, vi è un analogo beneficio di tipo assistenziale, i requisiti per accedere al quale non sono però molto più elastici e la cui durata, in ogni caso, non può mai superare i diciotto mesi ⁽³⁴¹⁾.

A fronte di tale ritiro dello Stato sotto il profilo assistenziale, si sono avviate numerose iniziative di politica attiva, principalmente sotto i tre profili del sostegno all'autoimpiego, della formazione professionale, in particolare per i giovani, e di istituti assimilabili ai lavori socialmente utili.

Sotto il primo aspetto, vengono in particolare in rilievo gli aiuti per l'ingresso in cooperative, come soci lavoratori, di disoccupati con meno di venticinque anni o più di quarantacinque, di disabili o di disoccupati di lunga durata, a prescindere dalla loro età. Parimenti, la legislazione vigente concede a chi ha diritto al sussidio di disoccupazione di chiederne la liquidazione in un'unica soluzione per creare una propria impresa od avviare un'attività autonoma, mentre sono previsti incentivi per la creazione di cooperative costituite interamente da giovani di età inferiore a trenta anni. Ancora, sul punto, meritano di essere ricordati gli aiuti concessi sotto forma di rimborso di parte dei costi sostenuti per assistenza professionale finalizzata a studi di mercato, di organizzazione aziendale e simili, volti al miglioramento della competitività aziendale ⁽³⁴²⁾.

Sotto il secondo aspetto, ogni anno sono organizzati corsi di formazione professionale volti ad agevolare il reinserimento lavorativo dei percettori del sussidio di disoccupazione, che viene così ad assumere il ruolo di mero strumento transitorio volto a coprire un periodo di riqualificazione professionale, basato su attività formative⁽³⁴³⁾ e di concreta ricerca di lavoro, nonché dei giovani disoccupati che abbiano lavorato per almeno sei mesi e dei lavoratori adulti che siano privi di occupazione da almeno un anno.

³⁴¹ Alcune indicazioni generali su questo punto si possono trovare in http://www.mtas.es/injuve/empleo/dire_interes/trabajo/trabajo4.htm

³⁴² http://www.mtas.es/injuve/empleo/dire_interes/trabajo/trabajo2.htm

³⁴³ Osserva R. BENINI, *op. loc. cit.*, che la quota dei percettori di sussidio tra i partecipanti ad attività formative è passata dall'11% del 1990 al 32% nel 1995.

Interessante è anche la predisposizione di corsi di formazione per inoccupati alla ricerca del primo impiego su richiesta di imprese che si impegnino ad assumere almeno il 60% degli allievi dei corsi. Infine, specifici progetti di formazione sono rivolti alle donne che intendano rientrare nel mercato del lavoro e ai disabili, come fasce deboli meritevoli di particolare attenzione.

Da ultimo, vanno ricordati gli *escuelas taller y casas de oficios* e i *talleres de empleo*, istituti analoghi ai lavori socialmente utili ben noti nell'ordinamento italiano ed attivati fin dal 1985. I primi, in particolare, sono programmi che uniscono lavoro e formazione, rivolti ai disoccupati con meno di venticinque anni o di lunga durata e promossi da enti pubblici (nazionali o locali) o privati senza scopo di lucro per attività inerenti la tutela e la conservazione del patrimonio storico – artistico od ambientale, la riqualificazione urbana e in generale il miglioramento della qualità di vita nelle città. La durata di questi programmi è compresa tra uno e due anni ed è previsto il rilascio di un attestato. I secondi, ispirati dalla stessa *ratio* dei primi, sono sempre programmi che uniscono formazione e lavoro promossi da enti pubblici o privati senza scopo di lucro, ma differiscono dai primi in quanto destinati a persone con più di 25 anni in cerca di occupazione, anche se vengono viepiù utilizzati in molte Comunità Autonome per gli ultraquarantenni. Le attività in cui sono impiegati i beneficiari di questi interventi sono legate perlopiù a settori con buone prospettive di crescita occupazionale nel campo delle attività sociali ⁽³⁴⁴⁾.

13.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro spagnolo

La Pubblica Amministrazione spagnola, a partire dagli anni '80, è stata al centro di un processo riformatore, inteso soprattutto a valorizzare un sistema di amministrazione per servizi, «dove la pluralità dei centri di potere opera per obiettivi e programmi predeterminati dal potere politico»⁽³⁴⁵⁾. In particolare, merita di essere ricordato il rapporto *Riflessioni per la modernizzazione dell'amministrazione*, curato dal Governo nel 1987, in cui, in favore di un modulo organizzativo improntato meno al legalismo e più alla

³⁴⁴ http://www.mtas.es/injuve/empleo/dire_interes/trabajo/trabajo6.htm

³⁴⁵ G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene, Napoli, 2002, 46.

soddisfazione dell'utente, si proponeva l'introduzione di agenzie indipendenti, autosufficienti e volte al perseguimento di obiettivi determinati⁽³⁴⁶⁾. Proprio il modulo organizzativo dell'agenzia veniva anzi indicato come il miglior modello per la flessibilità che l'autonomia gestionale e funzionale comporta, e ciò ha fatto sì che le agenzie siano state istituite in gran numero, tanto che si è poi pensato di accorparle e, in un secondo tempo, di ricorrere al modulo privatistico della SA (Società anonima, equivalente alla nostra società per azioni) quando sia necessaria una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione, tutto ciò senza sopprimere i servizi centrali⁽³⁴⁷⁾. Dunque, a partire dalla fine degli anni '80, il sistema amministrativo spagnolo si connota per l'esistenza di agenzie libere da vincoli formali, sulle quali si attua un controllo *a posteriori* sui risultati conseguiti dai dirigenti, nonché di società sotto il controllo pubblico, che gestiscono le attività che, per loro natura, richiedono rapidità negli interventi e flessibilità di attuazione degli stessi⁽³⁴⁸⁾.

Se questo è l'affresco generale delle tendenze della Pubblica Amministrazione in Spagna, va detto che, a differenza di quanto avviene nel nostro Paese, le politiche attive per l'occupazione sono ancora gestite principalmente, almeno a livello statale, da alcuni enti pubblici, secondo il più classico modulo organizzativo, senza il coinvolgimento di strutture societarie di stampo privatistico.

In primo luogo, è necessario soffermarsi sull'*Instituto Nacional de Empleo* (INEM), creato con il regio decreto legge 16 novembre 1978 n. 36, il quale è configurato come un ente dotato di personalità di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, sottoposto al controllo del Ministero del lavoro⁽³⁴⁹⁾. Le funzioni attribuite all'INEM riguardano:

- l'organizzazione dei servizi per l'impiego, pubblici e gratuiti, in modo da garantire il miglior sviluppo e utilizzo delle risorse;
- l'aiuto ai lavoratori per la ricerca del lavoro e alle imprese per l'assunzione di lavoratori adeguati alle loro necessità;
- la promozione della formazione dei lavoratori, attraverso corsi di aggiornamento, perfezionamento e riqualificazione;

³⁴⁶ J. SUBIRATS, *La modernizzazione amministrativa in Spagna. Flessibilità organizzativa e cambiamenti nelle procedure di attuazione della pubblica amministrazione: azioni intraprese*, in Y. MENY – V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1993, 713 ss.

³⁴⁷ J. SUBIRATS, *op. cit.*, 715 ss.

³⁴⁸ J. SUBIRATS, *op. cit.*, 726 ss.

³⁴⁹ <http://www.inem.es/legis/inem/rd3678.htm>

- la gestione ed il controllo delle prestazioni sociali per i disoccupati;
- il coordinamento dei servizi con l'ufficio generale della sicurezza sociale, con il Tesoro e con le altre amministrazioni pubbliche;
- la partecipazione a tutte le attività relative a politiche attive volte al raggiungimento della piena occupazione.

Con specifico riguardo a quest'ultimo punto, l'istituto si occupa principalmente della formazione e dell'inserimento professionale nei confronti dei disoccupati, secondo le modalità descritte in precedenza, ed inoltre coordina l'attività dei lavori socialmente utili, dei quali pure si sono già indicate in precedenza finalità e modalità di realizzazione.

La struttura dell'INEM consta, oltre che dei servizi centrali impegnati nello svolgimento delle attività testé indicate, anche di servizi periferici, costituiti sia dai centri per l'impiego che dai centri di formazione.

Il Ministero del lavoro e degli affari sociali spagnolo non si avvale però soltanto dell'INEM per l'attuazione delle politiche attive, ma anche di altri due enti autonomi, sottoposti pur sempre a vigilanza e controllo del Ministero, benché incardinati nella direzione generale per gli affari sociali: l'*Instituto de la mujer* (INMU) e l'*Instituto de la juventud* (INJUVE) ⁽³⁵⁰⁾. Seppure sia necessario premettere che in materia di lavoro questi due enti hanno prevalentemente una funzione di indirizzo ed un ristretto margine di operatività diretta, è importante esaminarne struttura e *mission* nonché alcune delle attività correlativamente poste in essere

Il primo è un ente istituito con la duplice finalità di promuovere le pari opportunità e la piena partecipazione delle donne alla vita politica, culturale, economica e sociale ⁽³⁵¹⁾. In particolare, l'INMU ha funzioni di studio e raccolta di dati sulla situazione femminile in Spagna, nonché funzioni attive nell'elaborazione e promozione di progetti aventi la finalità di eliminare discriminazioni nella società rispetto alle donne. Se questi sono gli scopi generali perseguiti, bisogna osservare come essi non manchino di avere riflessi anche in tema di politiche per l'occupazione. Al riguardo vanno ricordati alcuni progetti che coinvolgono l'INMU, sia per quanto riguarda la

³⁵⁰ L'organigramma del Ministero del lavoro e degli affari sociali si trova nel sito <http://www.mtas.es/infgral/organig/org.htm>

³⁵¹ http://www.mtas.es/infgral/organic/C_OM103.html

formazione professionale e, più nello specifico, quei corsi che possono fornire alle donne strumenti per (ri)entrare nel mercato del lavoro, sia per quanto attiene al sostegno all'autoimpiego.

Anzitutto, tra le azioni portate avanti da questa agenzia, merita di essere menzionato il progetto NOVA ⁽³⁵²⁾, finanziato dal Fondo sociale europeo, che consiste in una serie di corsi, destinati a donne disoccupate con diversi titoli di studio, volti a fornire conoscenze che possano facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro; sulla stessa linea si muove il progetto CLARA ⁽³⁵³⁾, che ha l'obiettivo di migliorare la qualità di vita delle donne in particolari difficoltà a trovare occupazione (vittime di violenze, donne di età superiore a 45 anni senza titoli di studio o con carichi familiari, disabili, immigrate, appartenenti a minoranze etniche, carcerate) attraverso una migliore qualificazione professionale, sulla base della considerazione che la mancanza di impiego sia una delle principali ragioni di emarginazione sociale e che in Spagna ciò valga soprattutto per le donne. Inoltre, l'INMU cura corsi di formazione professionale, sempre riservati alle donne, in collaborazione con altri enti pubblici sulla base delle necessità locali del mercato del lavoro, con particolare riguardo ai settori con prospettive di crescita occupazionale, e, in collaborazione con le Comunità autonome e gli enti locali, organizza seminari di orientamento professionale, ove sono fornite anche le competenze necessarie per sapersi orientare nel mercato del lavoro, conoscendone i canali di accesso e le procedure di selezione del personale ⁽³⁵⁴⁾.

Sotto un diverso profilo, l'INMU coordina diversi programmi ⁽³⁵⁵⁾, anche gestiti insieme all'INEM, sul sostegno all'autoimpiego, tra cui meritano di essere menzionati:

- i progetti di formazione rivolti alle imprenditrici (o aspiranti tali), al fine di migliorare la competitività delle singole imprese, predisponendo piani di intervento individualizzati;
- altri progetti di formazione, volti a fornire le conoscenze necessarie per la gestione dell'impresa soprattutto alle donne che hanno intenzione di iniziare un loro piano imprenditoriale;
- le convenzioni stipulate con istituti di credito per

³⁵² <http://www.mtas.es/mujer/nova.htm>

³⁵³ <http://www.mtas.es/mujer/clara.htm>

³⁵⁴ <http://www.mtas.es/mujer/ocupacion.htm>

³⁵⁵ Per consultare tali progetti si può accedere alle pagine web ad essi dedicati nel sito istituzionale dell'Istituto <http://www.mtas.es/mujer/principal.htm>

finanziamenti agevolati alle donne imprenditrici;

- le facilitazioni per l'ottenimento di finanziamenti in favore di donne che intendano avviare un'attività imprenditoriale (o l'abbiano avviata da meno di un anno) secondo un modello stabilito dalla Direzione generale per le piccole e medie imprese del Ministero dell'economia;
- i finanziamenti che annualmente sono concessi, direttamente dallo Stato, alle donne che intendono avviare un'attività di lavoro autonomo o creare un'impresa.

Infine, l'INMU promuove dal 1996 il programma OPTIMA ⁽³⁵⁶⁾, che mira a favorire le pari opportunità nelle imprese, garantendo alle donne il miglioramento della possibilità di essere inserite, conservate e promosse nell'organigramma aziendale, mediante azioni positive, da implementare come buone pratiche e che in prospettiva dovrebbero divenire abituali sistemi di gestione dell'impresa. In particolare, le aziende che partecipano al programma, curano uno studio su eventuali discriminazioni presenti al loro interno, proponendo un piano di azioni positive da porre in essere, secondo i bisogni specifici di ogni singola unità produttiva, che viene poi attuato con il supporto dell'INMU. Il programma comprende inoltre momenti di formazione dei dirigenti aziendali sulla promozione delle pari opportunità e momenti di scambio e incontro tra le diverse imprese aderenti, in modo da facilitare la diffusione delle buone pratiche.

A fianco dell'INMU, si è richiamata prima l'esistenza dell'INJUVE, organo creato per seguire le politiche per i giovani. Tra queste, che abbracciano uno specchio assai ampio di attività, non mancano alcune azioni che possono essere annoverate tra le politiche per l'occupazione. In particolare, si segnalano la convenzione stipulata con un'associazione che ha come finalità il sostegno ai giovani di età inferiore a 35 anni che intendano avviare un proprio progetto imprenditoriale, il programma realizzato insieme alla confederazione delle associazioni dei giovani imprenditori (CEAJE) per fornire assistenza fiscale, giuridica e sulla gestione del personale, nonché formazione imprenditoriale e informazioni sui finanziamenti ai giovani, sempre di età inferiore a 35 anni, che intendano avviare un'impresa, nonché, da ultimo, le giornate di informazione e orientamento sull'imprenditorialità e i corsi di gestione aziendale che lo stesso INJUVE promuove in collaborazione con una Fondazione

³⁵⁶ <http://www.mtas.es/mujer/optima.htm>

privata ⁽³⁵⁷⁾.

Come si può osservare, dunque, in Spagna la gestione delle politiche attive per l'occupazione è condivisa da più soggetti, tutti caratterizzati dal fatto di essere enti pubblici controllati dal Ministero del lavoro, i quali operano sia direttamente, sia mediante apposite convenzioni stipulate ora con altri enti pubblici, in special modo comunità locali, che vengono così coinvolte nella gestione delle politiche occupazionali, ora con organizzazioni *non profit* (associazioni o fondazioni).

Non mancano, invero, a fianco di tali enti statali anche esperienze a livello di Comunità Autonome. Si tratta peraltro di esperienze non secondarie e destinate ad occupare un ruolo sempre più importante, se si pone mente al fatto che dal 1992 in Spagna si è perseguito l'intento di ottenere un ampio decentramento nella gestione di politiche attive a livello di Comunità Autonome, che ha consentito il diffondersi di buone pratiche differenti sia sotto il profilo delle modalità attuative che sotto il profilo della modulazione stessa delle azioni di politica attiva da porre in essere. In particolare, poi, queste azioni poste in essere a livello substatale si avvalgono di un ampio apporto e collaborazione da parte dei privati, secondo un interessante modello in cui operano contemporaneamente sussidiarietà verticale e orizzontale. In questo senso, l'esperienza spagnola può offrire uno spunto per la situazione italiana, in cui la recente riforma del titolo V della Costituzione ha attribuito un ruolo significativo, come si è visto, delle Regioni nell'attuazione delle politiche per l'occupazione ed ha altresì fornito veste costituzionale al principio di sussidiarietà nei due significati sopra riportati: conviene allora riportare almeno due significative esperienze di buone pratiche substatali.

Anzitutto, si segnala per il particolare obiettivo che si propone e che rimane piuttosto in secondo piano nelle politiche nazionali finora analizzate, la "Fondazione PM 40 per l'inserimento e contro l'esclusione" ⁽³⁵⁸⁾. Si tratta di un'associazione senza scopo di lucro che opera in Andalusia dal 1993, con lo scopo di favorire il reinserimento dei disoccupati ultraquarantenni, in particolare mediante il potenziamento della formazione e l'orientamento personalizzato nella ricerca dell'occupazione, nonché con la realizzazione di progetti di lavori socialmente utili e di creazione di imprese. È altresì scopo

³⁵⁷ <http://www.mtas.es/injuve>

³⁵⁸ Sulla quale vedi ampiamente A. ZANINI, *Spagna: tutelare gli ultraquarantenni*, in *Italia lavoro*, marzo 2002, 42 ss.

della Fondazione PM 40 curare la rappresentanza dei disoccupati ultraquarantenni presso le istituzioni pubbliche, in particolare quelle coinvolte nelle politiche attive per l'occupazione.

Un'altra iniziativa privata che merita di essere menzionata, anche perché la stessa è partita recentemente anche in Italia, è la "Fondazione Adecco per l'integrazione lavorativa", facente parte del gruppo omonimo e creata nel 1997 come ente senza scopo di lucro con il compito di attuare politiche volte a favorire l'impiego delle fasce deboli a rischio di esclusione sociale ⁽³⁵⁹⁾. La Fondazione opera principalmente tramite l'organizzazione di seminari e corsi di formazione, l'erogazione di fondi e sussidi economici nonché realizzazione di studi e ricerche nell'ambito delle buone pratiche in materia di inserimento di tali soggetti. I beneficiari dei progetti condotti dalla Fondazione sono disoccupati di lunga durata, ultraquarantacinquenni, atleti professionisti che al termine della loro carriera si trovano ad avere difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro⁽³⁶⁰⁾ e donne con carichi famigliari.

14. SVEZIA

14.1. Le politiche attive per l'occupazione in Svezia

Il passaggio dal classico *welfare* di tipo assistenzialistico ad una più moderna gestione delle politiche sociali che si è più volte incontrato trova nello Stato svedese uno dei precursori ⁽³⁶¹⁾. Già nel 1964, infatti, l'indennità di disoccupazione contro la disoccupazione mutò simbolicamente ma significativamente la sua denominazione da "aiuto giornaliero" ad "assegno giornaliero", proprio a voler indicare che lo stesso non avrebbe dovuto interpretarsi come una misura di carattere assistenziale, bensì di una semplice assicurazione.

Nel 1976, poi, furono introdotte sovvenzioni alle aziende che offrissero corsi di aggiornamento al loro personale e che collocassero disoccupati come sostituti di coloro che seguivano i corsi, secondo un modello che, come si è già visto, è poi andato affermandosi anche in altri Paesi.

³⁵⁹ http://www.fundacionadecco.es/Integracion_laboral.htm

³⁶⁰ Tali progetti, che consistono in programmi della durata normalmente non superiore a tre mesi, sono realizzati in convenzione con le federazioni sportive.

³⁶¹ Per uno schema cronologico della storia dell'Amministrazione del lavoro svedese e delle politiche tramite essa perseguite si può consultare il sito <http://www.ams.se/admin/Documents/ams/dokument/histit.htm?C1=31129&C3=31268>

Ancora, in tempi a noi decisamente più recenti, nell'ambito delle politiche per l'occupazione si è introdotto nel 1992 il tirocinio giovanile, per fronteggiare l'elevata disoccupazione, perlopiù appunto di persone giovani, originatasi a partire dalla crisi occupazionale del 1990, mentre nel 1996 è stato introdotto il lavoro saltuario pubblico per disoccupati anziani (persone che abbiano compiuto i 55 anni e disoccupati da almeno due anni) e nel 1997, per i disoccupati di lunga durata, sono stati introdotti nuovi programmi di formazione nonché nuovi schemi di prepensionamento a fronte dell'assunzione di tali soggetti⁽³⁶²⁾.

Attualmente, le politiche attive in Svezia constano di diversi programmi, sia rivolti in generale a tutte le fasce di disoccupati, sia mirati per specifiche fasce deboli quali i giovani e i disabili. Quanto ai primi, vanno ricordati anzitutto il progetto di formazione professionale per coloro che hanno compiuto i venti anni (od anche più giovani se disabili) ⁽³⁶³⁾, che consentono di acquisire competenze utili per l'inserimento nel mercato del lavoro, godendo, durante la frequenza dei corsi, di un beneficio economico. Analogo a questo può dirsi il programma di preparazione al lavoro ⁽³⁶⁴⁾, che comprende attività di orientamento e riqualificazione professionale, formazione informatica ed altre attività comunque volte a migliorare le competenze di base necessarie per un più facile inserimento lavorativo per un periodo massimo di sei mesi.

Con il progetto "garanzia di impiego" ⁽³⁶⁵⁾ si è invece cercato di arginare soprattutto la disoccupazione di lungo periodo (superiore a due anni), che caratterizza in particolare sia le zone a bassa densità abitativa sia i settori di mercato interessati da più rapide evoluzioni tecnologiche. Il programma consente perciò ai disoccupati che vi aderiscano di usufruire, in gruppi di 10-15 persone guidate da un tutor dei servizi per l'impiego, di tutte le misure attivabili per la promozione dell'impiego, anche simultaneamente, sulla base di un piano personale d'azione.

Il programma *Arbetspraktik* ⁽³⁶⁶⁾, rivolto a tutti i disoccupati con più di 20 anni, prevede invece la possibilità di effettuare un tirocinio formativo presso enti pubblici o privati, anche del settore *non profit*,

³⁶² R. BENINI, *op. cit.*, 3 ss.

³⁶³ Si veda la scheda informativa *Employment training*, gennaio 2001, curata dalla *Arbetsförmedlingen* e reperibile sul sito <http://www.ams.se/RDFS.asp?L=241>

³⁶⁴ *Preparatory work*, agosto 2002, consultabile dallo stesso sito.

³⁶⁵ *Activity guarantee*, agosto 2002, *ibidem*.

³⁶⁶ *Work experience*, agosto 2002, *ibidem*

per un periodo non superiore, di norma, a sei mesi durante i quali i partecipanti lavorano a tempo pieno seguendo al contempo attività formativi e di orientamento organizzate dai servizi per l'impiego. Questo periodo di formazione e lavoro, che può essere utilizzato anche in vista della futura creazione di impresa, viene retribuito mediante un'indennità di formazione erogata direttamente dai servizi per l'impiego. D'altra parte, prima che il progetto prenda avvio, l'ente utilizzatore deve stipulare un'apposita convenzione che prevede il pagamento di un contributo mensile, che può essere ridotto per gli enti pubblici che utilizzano disoccupati di lunga durata o azzerato per chi utilizzi giovani disabili, soggetti con ridotta capacità lavorativa, immigrati, partecipanti al programma "garanzia di attività" ed altre categorie individuate come fasce deboli.

Un'ulteriore progetto interessante riguarda il sostegno all'avvio di un'attività imprenditoriale ⁽³⁶⁷⁾, concesso sotto forma di orientamento, assistenza, organizzazione di moduli formativi nonché erogazione finanziaria, ai disoccupati con più di 20 anni che optino per l'autoimpiego, od anche a soggetti già occupati che preferiscano avviare un'attività autonoma in zone depresse.

Concludendo sui progetti rivolti indistintamente a tutti i disoccupati, meritano di essere ricordati gli incentivi per la mobilità geografica ⁽³⁶⁸⁾, che comprendono aiuti finanziari per le spese (a seconda dei casi, di trasferimento o di viaggio) necessarie, dal colloquio di lavoro, alla prima giornata, fino anche ad un periodo iniziale più lungo, nonché il servizio di sostegno psicologico per la ricerca del lavoro.

Per quanto riguarda i giovani, dal 1998 è stato introdotto un nuovo programma ⁽³⁶⁹⁾, gestito in collaborazione con i Comuni, per i disoccupati di età compresa tra i 20 ed i 24 anni, che, per un periodo di 12 mesi, vengono coinvolti, secondo un progetto personalizzato, in attività formative e di orientamento o in esperienze concrete di lavoro presso enti pubblici o privati. Secondo gli standard qualitativi previsti, il Comune dovrebbe attivare il progetto entro i primi cento giorni di disoccupazione, in modo da intervenire tempestivamente ed evitare i problemi di reinserimento lavorativo che abitualmente la disoccupazione di lunga durata comporta.

³⁶⁷ *Support for entrepreneurial start-ups*, agosto 2002, *ibidem*.

³⁶⁸ *Relocation grants*, agosto 2002, *ibidem*.

³⁶⁹ *Youth guarantee for jobless youngsters aged 20 - 24*, agosto 2002, *ibidem*.

Quanto ai disabili ⁽³⁷⁰⁾, la legislazione svedese prevede in primo luogo aiuti economici, consistenti nella presa in carico di parte del salario, per gli imprenditori che assumano disabili e si impegnino a seguire un piano, concordato anche con le organizzazioni sindacali, di inserimento volto a ridurre o eliminare nel lungo periodo i problemi derivanti dall'handicap. Sono inoltre previste misure volte a fornire un supporto per il periodo iniziale di lavoro fintanto che il disabile sia in grado di svolgere le proprie mansioni in modo autonomo, aiuti finanziari volti a coprire i costi di azioni volte a consentire l'inserimento lavorativo o l'avvio di un'attività imprenditoriale da parte di un disabile

Merita inoltre di essere ricordato il progetto portato avanti in Svezia dal 1993 volto a favorire l'imprenditoria femminile ⁽³⁷¹⁾. Si è infatti constatato come la crescita della disoccupazione negli anni '90 sia andata di pari passo con il trasferimento di molti giovani, e in particolare di donne, dalle regioni meno popolate verso le città, secondo una tendenza in atto peraltro da diverso tempo. Ciò faceva sì che il tasso di disoccupazione di queste zone fosse tra i più elevati e proprio per tale motivo il Governo svedese ha deciso di valorizzare lo spirito imprenditoriale femminile per cercare di implementare le possibilità di autoimpiego favorendo parallelamente lo sviluppo locale e quindi arrestando lo spopolamento del nord del Paese. Il progetto si è poi posto anche i più ambiziosi obiettivi di cambiare l'atteggiamento nei confronti delle donne imprenditrici, vincendo le resistenze culturali e fornendo uno strumento per accrescere la partecipazione femminile all'interno delle comunità locali e un modello di carriera per le giovani donne.

Per quanto riguarda in generale il giudizio che viene dato sulle politiche attive condotte dal Governo svedese, va riconosciuto che esso non è dei più lusinghieri. In particolare, un'elevata percentuale dei percettori di sussidio che hanno beneficiato delle politiche attive risultava nuovamente priva di impiego dopo sei mesi ed una percentuale ancora maggiore dopo un anno⁽³⁷²⁾. Assai più difficile è

³⁷⁰ Si vedano le schede *Wage subsidies*, agosto 2002, *Special introductory and follow - up support (SIUS)*, agosto 2000, *Support for personal assistant*, agosto 2000 e *Support for assistive devices at the workplace*, agosto 2002, tutte reperibili *ibidem*.

³⁷¹ Per il quale si può vedere l'ampio rapporto del programma comunitario di scambio di buone pratiche *Peer Review* in <http://peerreview.almp.org/pdf/fr9902.pdf> Per le misure di sostegno all'imprenditoria femminile si può vedere anche la pubblicazione curata dai Governi inglese e svedese *Women as entrepreneurs in Sweden and the UK - different perspectives*, London, febbraio 2001, soprattutto 44 ss.

³⁷² R. BENINI, *op. cit.*, 4.

invece giudicare il successo avuto dal programma volto a favorire l'imprenditoria femminile, sia per la intrinseca difficoltà di sapere quante imprese siano effettivamente nate grazie al programma, sia per la mancata fissazione iniziale di obiettivi (anche quantitativamente) precisi e definiti, per cui ogni valutazione non può che scontare un buon grado di discrezionalità. Di certo, un ostacolo, in particolare per quanto riguarda lo scopo di affermare a livello culturale il ruolo dell'imprenditoria femminile, è stato rappresentato dall'assunzione dallo stretto legame creato tra i consiglieri per le future imprenditrici e le amministrazioni locali, ciò che ha reso il compito di intervento presso le singole comunità più arduo di quanto non sarebbe stato se i consiglieri avessero potuto vantare una legittimazione proveniente da organismi nazionali.

14.2. Il ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro svedese

Fin dall'inizio della presente trattazione si è accennato alla Svezia come il Paese che ha visto per primo l'affermarsi dell'agenzia amministrativa come modulo organizzativo della Pubblica Amministrazione. In effetti, già dal XVIII secolo cominciò ad affermarsi la tendenza ad affidare ad autonomi collegi la competenza ad attuare per singoli settori le direttive ricevute dal "Re in Consiglio": i responsabili dei collegi non partecipavano alle riunioni del Consiglio, ma ricevevano le direttive per il tramite di appositi uffici presso la Cancelleria. Nel XIX secolo, poi, i titolari di questi uffici assunsero il ruolo di ministri, partecipando alle sedute del "Re in Consiglio": al Governo rimase così affidata la funzione di determinare la politica del settore e quindi gli obiettivi da perseguire, mentre la concreta funzione esecutiva veniva lasciata all'autonoma decisione delle agenzie circa i metodi di migliore attuazione⁽³⁷³⁾. D'altra parte le agenzie, che a tutt'oggi sono il modello cardine del sistema amministrativo svedese, che ne conta circa trecento, non sono scevre da un qualche controllo politico. Al contrario, questo si attua sia con la leva del bilancio (predisponendo il quale il singolo ministro competente per settore può incidere sulla previsione dei fondi da stanziare in favore dell'agenzia), sia con la nomina del

³⁷³ G. ARENA, *op. cit.*, 1 ss., nonché, più ampiamente, ID., *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, in *RTDP*, 1974, 69 ss.

direttore generale e dei membri del consiglio⁽³⁷⁴⁾, come si vedrà tra breve. In ogni caso, il mancato raggiungimento dei risultati fissati per un'agenzia può costituire oggetto delle critiche anche da parte dell'opinione pubblica e degli utenti del servizio, attuandosi così un controllo diffuso a fianco di quello più strettamente politico⁽³⁷⁵⁾.

Se dunque abbiamo visto come in Svezia ai ministeri spetti fornire le direttive e gli indirizzi con i quali si determinano gli obiettivi, che competerà poi all'agenzia conseguire concretamente⁽³⁷⁶⁾, si pone il problema di verificare come siano regolati i rapporti tra Governo e agenzia ed in particolare quali siano gli atti da cui si ricavano gli obiettivi vincolanti per queste ultime. Al riguardo, va precisato anzitutto che le agenzie devono attenersi sia ad una "istruzione generale", che detta regole di funzionamento applicabili a tutte le agenzie, sia alle "istruzioni speciali", che vengono emanate dal Governo in occasione dell'istituzione di una nuova agenzia al fine di definirne le funzioni⁽³⁷⁷⁾. Poiché entrambe le tipologie di istruzioni sono normalmente piuttosto generiche, è altrove che le agenzie ricavano le norme concrete per lo svolgimento della loro attività. Queste si ritrovano anzitutto nelle "regole di procedura", emanate dalle agenzie stesse, per quanto concerne «il quadro formale e istituzionale in cui le agenzie svolgono la propria attività»⁽³⁷⁸⁾, mentre direttive per l'attività di ordinaria amministrazione si ricavano dalle leggi che le agenzie devono applicare e nei decreti con cui sono stanziati i fondi in loro favore.

Le agenzie rappresentano dunque in Svezia uno, se non il principale, dei modelli di autorità amministrative nazionali poste alle dirette dipendenze del Governo (inteso come organo collegiale). Quanto alla loro organizzazione interna, al vertice di un'agenzia, pur nella varietà di organigrammi che si ritrova nell'ambito di tale modello, è posto di norma un direttore generale, nominato dal

³⁷⁴ G. ARENA, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., rispettivamente 79 e 89.

³⁷⁵ G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, cit., 2.

³⁷⁶ Si veda sul punto G. SORICELLI, *op. cit.*, 37 ss. il quale afferma che «il sistema organizzativo della pubblica amministrazione viene a radicarsi nella distinzione tra politica e amministrazione sia sotto il profilo funzionale che organizzativo comportando una netta separazione di compiti tra i due livelli di potere: da un lato vi sono i ministeri che sono competenti ad impartire indirizzi, obiettivi, programmi a lungo e medio termine; dall'altro vi sono le agenzie che, nell'ambito del loro assetto organizzativo, utilizzano autonomamente le loro risorse tecniche e finanziarie per realizzare gli obiettivi pubblici posti dal vertice politico».

³⁷⁷ G. ARENA, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit. 74.

³⁷⁸ *Ibidem*, 76 ss.

Governo perlopiù tra dirigenti ministeriali, senza che abbia rilievo, se non in casi sporadici, una specifica competenza nel settore, per un periodo normalmente di sei anni e comunque superiore a quello del consiglio. Il direttore è poi affiancato da un consiglio direttivo, di cui, a partire dalla riforma risalente al 1962, fanno parte anche membri estranei alla Pubblica Amministrazione e provenienti di solito dagli organi rappresentativi delle categorie interessate dall'attività dell'agenzia. Mentre al consiglio spetta la discussione delle questioni di carattere generale e l'elaborazione di direttive, è al direttore generale che spetta il conseguimento degli obiettivi fissati per l'attività dell'agenzia ed è lui stesso a doverne rispondere al Governo ed all'opinione pubblica. Per tale motivo, le attività esecutive di ordinaria amministrazione, sono affidate al direttore, coadiuvato dai dirigenti delle divisione, ove queste ultime rappresentano la tipica, sebbene assolutamente non esclusiva, partizione interna delle agenzie⁽³⁷⁹⁾.

Il discorso condotto in generale fino ad ora ha portato ad affermare alcuni principi comuni all'amministrazione svedese che valgono anche per le agenzie operanti nel mercato del lavoro con fini, tra l'altro, di politica attiva. Nell'ambito dell'Amministrazione nazionale per il mercato del lavoro (*Arbetsmarknadsverket*, in sigla AMV), opera anzitutto l'Agenzia per il mercato del lavoro (*Arbetsmarknadsstyrelsen*, in sigla AMS), che costituisce l'autorità centrale del settore, e che riceve le proprie direttive dal Ministero del lavoro. La "istruzione particolare" di questo ente, nel definire l'AMS come «l'autorità amministrativa centrale per tutte le questioni riguardanti il mercato del lavoro», le affida le funzioni di «dirigere la programmazione di misure e prendere essa stessa i provvedimenti richiesti dalla disoccupazione..., dirigere le attività connesse con l'appoggio del Governo allo sviluppo regionale e fornire consigli e informazioni concernenti la localizzazione delle imprese, svolgere attività di supervisione del servizio di assunzione pubblico, sorvegliare gli altri centri, non pubblici, per le assunzioni, dirigere le attività di riqualificazione dei lavoratori dell'industria, dirigere quelle attività di addestramento professionale che non rientrano sotto la responsabilità di qualche altra Agenzia, controllare i fondi previsti per l'assicurazione contro la disoccupazione»⁽³⁸⁰⁾, ecc. L'AMS, quindi, svolge sia le attività di collocamento, cui sovrintende,

³⁷⁹ Per l'ampia ricostruzione degli organi delle agenzie si rinvia nuovamente a G. ARENA, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., 77 ss.

³⁸⁰ *Ibidem*, 75 ss.

sia le attività connesse a misure per favorire l'occupazione e prevenire l'esclusione sociale, in particolare quelle volte alla formazione ed alla riqualificazione professionale. Correttamente, poi, alla luce dello stretto legame esistente tra politica industriale ed economica e implementazione dell'occupazione, si è attribuito a questa Agenzia il compito di partecipare all'elaborazione delle politiche per lo sviluppo locale ed imprenditoriale.

Sono organi dell'AMS ⁽³⁸¹⁾ il direttore generale ed il consiglio direttivo, in cui siedono rappresentanti del Parlamento, degli enti locali, delle parti sociali e delle amministrazioni del lavoro e previdenziali. I rappresentanti delle parti sociali sono peraltro presenti anche nella Commissione consultiva, che si occupa in particolare di questioni inerenti la gestione del collocamento. Esistono poi alcune delegazioni (per l'assicurazione contro la disoccupazione, per il lavoro nella cultura e per la riabilitazione professionale) che, sempre a livello centrale, hanno funzioni consultive specifiche per quanto attiene ai settori loro affidati. Una vera e propria divisione è costituita da febbraio 2001 dai Servizi per la vita professionale, che offrono, dietro corrispettivo, consulenza e servizi alle imprese ed alle Pubbliche Amministrazioni per misure di riabilitazione volte al reinserimento professionale. Tanto gli uffici di collocamento (*Arbetsförmedlingen*, in sigla AF) quanto i Servizi per la vita professionale sono gestiti a livello sub statale dalle Commissioni provinciali del Lavoro (*Länsarbetsnämnden*, in sigla LAN), che costituiscono le autorità provinciali del settore. Tali organismi si avvalgono, a livello comunale, di commissioni del lavoro, i cui membri sono nominati dall'ente locale con rappresentanti delle parti sociali, del Comune stesso e dell'AMV, con il compito di elaborare ed adattare la politica del lavoro alle specifiche esigenze territoriali. Anche a livello provinciale, esistono poi commissioni consultive per la riabilitazione e per le politiche di inserimento dei disabili.

Un'altra agenzia cui deve farsi un breve cenno, benché estranea all'AMV, è la *Verket för näringslivsutveckling* (NUTEK), ovvero l'agenzia svedese per lo sviluppo imprenditoriale, autorità centrale per l'attuazione della politica industriale governativa ⁽³⁸²⁾. In particolare, l'agenzia ha lo scopo di agevolare ed incentivare la

³⁸¹ Lo schema recante l'organigramma dell'Amministrazione nazionale del lavoro svedese può trovarsi in ARBETSMARKNADSTYRELSEN, *Annual Report 2001*, <http://www.ams.se/admin/Documents/ams/vb01en.pdf>, 30. Per quanto concerne l'organizzazione dell'agenzia si veda anche <http://www.ams.se/englishfs.asp?C1=31129>

³⁸² NUTEK, *The Swedish Business Development Agency*, Stockholm, aprile 2002.

creazione di nuove imprese e lo sviluppo di quelle esistenti, sia mediante il sostegno finanziario che con la messa a disposizione di servizi informativi.

In particolare, nell'ottica di favorire l'avvio di un'attività come alternativa all'impiego, vengono privilegiati ed incentivati con programmi *ad hoc* l'imprenditoria giovanile e femminile nonché i progetti che mirano allo sviluppo delle aree geografiche più depresse. Al riguardo, il NUTEK è stato coinvolto nel progetto del 1993, di cui si è già detto, volto a promuovere l'imprenditoria femminile nel nord del Paese, unendo così l'obiettivo di sostenere l'autoimpiego delle donne con quello di promuovere lo sviluppo di un'area depressa. In particolare, il supporto fornito dall'agenzia consisteva nel creare e mantenere una rete di esperti (perlopiù donne già titolari di impresa) da utilizzare come consiglieri dislocati nelle singole realtà locali, al fine di aiutare coloro che desiderassero beneficiare delle misure proposte dal Governo. Inoltre l'agenzia si è occupata del coordinamento a livello nazionale, promuovendo anche lo scambio di esperienze e la formazione continua dei consiglieri, mentre ai Comuni è spettata la concreta organizzazione, programmazione secondo le necessità locali e sistemazione logistica degli esperti. Oltre alle funzioni indicate in precedenza, sono compiti di NUTEK la cooperazione nella realizzazione di progetti di sviluppo regionale e locale nonché la raccolta di dati e la realizzazione di analisi e studi, da utilizzare come base in sede di regolazione normativa e programmazione degli obiettivi politici.

Anche la struttura di NUTEK ricalca il modello tipico delle agenzie svedesi ⁽³⁸³⁾. Essa infatti annovera tra i suoi organi un consiglio direttivo ed un direttore generale, da cui dipendono quattro divisioni, che si occupano in particolare di: 1) imprenditorialità e informazioni alle imprese; 2) sviluppo locale; 3) finanziamento alle imprese; 4) analisi di mercato. In particolare, la prima divisione segue i programmi per l'imprenditoria giovanile e femminile, per le pari opportunità e l'integrazione delle fasce a rischio di esclusione sociale nonché per lo sviluppo sostenibile; gestisce il servizio telefonico e *on line* per consulenza a coloro che intendono avviare un'impresa e raccoglie in una banca dati tutte le offerte di finanziamento rivolte alla nuova imprenditoria. Mentre poi la seconda divisione cura i progetti di sviluppo regionale sostenibile, coordinandosi a tal fine con gli organi di

³⁸³ *Ibidem*, 6 ss.

programmazione e con gli attori dei singoli mercati locali, la terza si occupa del finanziamento delle nuove imprese, con particolare riguardo a quelle orientate verso settori con buone possibilità di sviluppo e verso le nuove tecnologie, alle quali viene favorito l'approccio anche da parte delle piccole e medie imprese. Infine, è l'ultima divisione a monitorare e curare studi e analisi sull'efficacia delle scelte di politica industriale, curando in particolare raccolte di dati sullo sviluppo delle piccole imprese e della nuova imprenditorialità nonché sull'andamento dello sviluppo regionale, con riguardo tanto ai dati relativi al mercato del lavoro quanto a quelli più strettamente demografici, economici, ecc.

15. Uno sguardo oltre l'Europa: politiche attive e ruolo delle agenzie in Giappone

Al termine dell'indagine sulle politiche attive e sul ruolo che nella gestione di queste viene affidato alle agenzie tecniche nei Paesi europei, vogliamo fare qualche cenno a quanto avviene fuori d'Europa, e segnatamente in Giappone, ove politiche perseguite e agenzie operanti si caratterizzano per qualche particolarità rispetto al quadro tracciato sinora.

Anzitutto, per quanto concerne le politiche, bisogna osservare che anche in Giappone obiettivo prioritario è quello di implementare quelle misure volte a creare nuove opportunità di impiego, prevenendo la disoccupazione e facilitando il rientro nel mercato del lavoro. In questo contesto, il progetto decennale "per la stabilizzazione dell'impiego e la creazione di nuove opportunità di impiego" mira alla duplice finalità, da un lato, di mantenere gli attuali livelli occupazionali, dall'altro, di consentire a chi è in cerca di lavoro di valorizzare e sfruttare le proprie capacità al fine di trovare un lavoro ⁽³⁸⁴⁾.

Una priorità tipica del Giappone sono le misure di sostegno per i lavoratori anziani, la cui implementazione, iniziata da tempo, è dovuta all'invecchiamento della popolazione nipponica, che rende necessario il mantenimento nella vita attiva dei lavoratori più anziani, per i quali l'innalzamento dell'età pensionabile ha rappresentato la prima tappa di questa evoluzione legislativa. In tale

³⁸⁴ JAPAN INSTITUTE OF LABOUR, *The Labour Situation in Japan 2002/2003*, <http://www.jil.go.jp/eSituation/LSJ2002.htm>, 59.

contesto, vengono assunte misure che vanno dalla semplice consulenza ed assistenza per promuovere misure di incentivazione a rimanere al lavoro, al fine di sfruttare le conoscenze che un lavoratore più anziano naturalmente possiede, all'assistenza e promozione per il reimpiego dei lavoratori anziani, anche tramite apposita formazione o tramite il sostegno all'autoimpiego ed alla creazione di attività imprenditoriali ⁽³⁸⁵⁾.

Accanto agli anziani, specifiche misure sono poste in essere per i disabili, sia sotto forma di riabilitazione occupazionale che sotto forma di benefici finanziari per consentire l'effettivo inserimento professionale, nonché sotto il profilo della promozione di una cultura volta al coinvolgimento, anche in campo lavorativo, degli handicappati ⁽³⁸⁶⁾.

Altre misure per l'occupazione sono rappresentate da quelle relative alla riduzione dell'orario di lavoro, alla promozione di azioni positive per garantire pari opportunità tra uomini e donne, alle politiche per favorire la conciliazione delle esigenze lavorative con quelle familiari (congedi parentali, divieto di discriminazione, mobilità per esigenze familiari, ecc.) nonché le politiche per la formazione ⁽³⁸⁷⁾. Queste ultime, in particolare, si sostanziano in tre tipologie di intervento, che vanno dalla più classica funzione di predisposizione dei progetti formativi alle misure di incentivazione, rivolte tanto ai datori di lavoro, per offrire programmi di riqualificazione professionale al personale aziendale, il cui costo viene parzialmente coperto con un finanziamento pubblico, quanto ai disoccupati od anche ai lavoratori, per acquisire autonomamente nuove competenze, utili, per i primi, a rendere più accessibile il mercato del lavoro. L'offerta formativa comprende pertanto un ventaglio alquanto ampio, per adattarsi alle esigenze dei diversi utenti: si va così da corsi biennali, riservati ai giovani, a corsi di poche settimane, volti a fornire a coloro che sono già occupati conoscenze specifiche, secondo le necessità manifestate dai datori di lavoro e/o dalle loro associazioni.

Se queste sono le politiche attive portate avanti dal Governo giapponese, bisogna osservare, in riferimento alla loro gestione, che essa resta affidata, analogamente a quanto avviene in Finlandia, all'amministrazione centrale, che si avvale degli "uffici pubblici per la garanzia del lavoro", operanti a livello locale con circa 600 sedi,

³⁸⁵ *Ibidem*, 63.

³⁸⁶ *Ibidem*, 64.

³⁸⁷ *Ibidem*, 82 e ss.

nonché alle strutture specializzate create all'interno di questi (banca delle risorse umane, Hello Work per le politiche di conciliazione famiglia/lavoro, centri di supporto per l'impiego degli studenti). Allo stesso modo, al coordinamento delle politiche per le pari opportunità presiedono uffici periferici del ministero del lavoro, quali gli uffici del lavoro presso le prefetture, che svolgono anche funzioni para – giurisdizionali in questa materia ⁽³⁸⁸⁾.

Quanto si è venuti sinora dicendo non implica tuttavia che non vi siano agenzie tecniche operanti in Giappone per le politiche attive per l'occupazione. In questo Paese, infatti, si è scelto di creare un'agenzia non per l'affidamento di compiti esecutivi, bensì per lo svolgimento di funzioni di *benchmarking* nell'ambito delle politiche del lavoro e della occupazione a sostegno della azione del Ministero del lavoro. L'agenzia cui ci si riferisce è il *Japan Institute of Labour*, creato nel 1990 tramite fusione del precedente ente con la stessa denominazione (fondato nel 1958) e il *National Institute of Employment and Vocational Research* (fondato nel 1969), e sottoposto alla vigilanza ed al controllo del ministero per la salute, il lavoro e il *welfare* ⁽³⁸⁹⁾.

Le funzioni principali attribuite all'Istituto sono appunto, come si è accennato, lo svolgimento di ricerche e studi comunque attinenti ai problemi del lavoro, nonché la raccolta, elaborazione e pubblicizzazione dei dati sia nazionali che internazionali, su lavoro e occupazione. Inoltre, l'Istituto si occupa di informare e sensibilizzare lavoratori, amministratori e in generale la società civile per la conoscenza delle problematiche relative al lavoro.

La scelta giapponese, dunque, si colloca in una posizione differenziata rispetto ai modelli circolanti in Europa, avvicinandosi solo parzialmente a quegli enti di ricerca che si sono visti in precedenza quali, per citare quelli che più possono avvicinarsi, l'ISFOL od il Centro INFFO francese. L'agenzia giapponese, infatti, porta avanti quella che, nell'introdurre la presente trattazione, abbiamo individuato come una particolare politica attiva a sé stante, ovvero il *benchmarking*, la diffusione delle buone pratiche per la promozione dell'occupazione, lasciando invece la concreta gestione delle stesse alle strutture territoriali a ciò deputate. Peraltro, ed è qui un'ulteriore ed importante distinzione, il *Japan Institute* non si occupa soltanto di formazione né soltanto di altri aspetti specifici, ma compie studi e ricerche ad ampio raggio sul mercato del lavoro, così

³⁸⁸ *Ibidem*, 68 s.

³⁸⁹ <http://www.jil.go.jp/esosiki/index-e2.htm>

da esplicitare la propria azione a vasto raggio, con una visione più ampia ed organica delle problematiche affrontate.

Parte IV

1. Agenzie tecniche e politiche per l'occupazione: esiste un modello europeo?

Al termine dell'affresco delineato nel capitolo precedente relativamente al panorama europeo di agenzie tecniche operanti nel mercato del lavoro per l'implementazione delle politiche attive per l'occupazione, secondo l'ottica ormai universalmente diffusa del *welfare to work*, si possono trarre alcune indicazioni, partendo dal confronto con il modello italiano, che possono fungere da spunti per il dibattito relativo alla riforma di tali agenzie nel nostro ordinamento, dibattito arenatosi, come si è visto, alla vigilia dell'approvazione della legge delega. Nello svolgere tale raffronto è nostra intenzione prendere anzitutto le mosse dall'elemento strutturale, relativo cioè al modello organizzativo utilizzato per l'attuazione delle politiche occupazionali.

Anzitutto, ad eccezione della Finlandia, dove gli uffici di collocamento, incardinati nella struttura burocratica ministeriale, gestiscono direttamente anche le misure di politica attiva, tutti gli Stati hanno ritenuto opportuno creare un ente *ad hoc* incaricato della realizzazione dei progetti per migliorare l'occupabilità, oltre che, come meglio si dirà in seguito, il più delle volte anche del collocamento.

A questo riguardo, si è visto che assolutamente predominante è il modello dell'ente pubblico dotato di autonomia amministrativa e finanziaria e legato al Ministero del lavoro dall'attività di vigilanza di quest'ultimo ovvero, spesso, da un contratto di servizio, comunque denominato, teso a fissare gli obiettivi da conseguire e le risorse a tal fine erogabili. In tale contesto, la scelta dell'agenzia – S.p.A., come Italia Lavoro e Sviluppo Italia, sembra essere una scelta isolata, benché non per questo da respingere a priori. Infatti, l'opzione in favore del modello societario è dettata dalla stessa ricerca di snellezza e agilità di azione che sta alla base della creazione delle agenzie amministrative in senso proprio. Sul punto, probabilmente, incidono fattori quali il maggior sviluppo acquisito dal modello di agenzia nell'ambito di alcuni Paesi, a differenza di quanto avvenuto nel nostro, nonché il fatto che spesso le misure di politica attiva sono attribuite ad enti già esistenti per la gestione del collocamento pubblico, cui, nell'ambito di una riforma che spesso

lascia inalterata la forma giuridica dell'ente, viene attribuita questa ulteriore competenza.

D'altra parte, si è visto che le politiche attive, segnatamente in Spagna e Francia, sono portate avanti assai spesso non soltanto da enti pubblici, ma anche da istituzioni private e ciò induce ad un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, soprattutto la Francia, ove ad esempio anche la gestione dell'indennità di disoccupazione è affidata ad un ente, l'Assédic, costituito come associazione senza scopo di lucro e amministrato da Governo e parti sociali, dimostra che la scelta del modello privatistico, operata anche nel nostro ordinamento sia pure sotto altra forma, non è affatto infondata, ed anzi può concedere spazi di manovra potenzialmente più ampi per l'attuazione delle politiche attive. Tanto più, come meglio si dirà oltre, che Italia Lavoro si pone come una "amministrazione" di supporto e consulenza tecnica ad altri enti pubblici (enti locali e servizi per l'impiego), assumendo così un ruolo che in molti altri Paesi è quanto meno condiviso con privati, con i quali è stipulata una convenzione.

In secondo luogo, il ruolo importante che nei due Paesi citati in precedenza, ma anche in altri tra cui in primo luogo la Grecia, assume l'iniziativa privata a fianco di quella pubblica, può costituire un valido modello cui guardare alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nel quarto comma dell'art. 118 Cost. dalla riforma attuata con legge cost. n. 3 del 2001. L'attività di promozione dell'impiego, infatti, può perfettamente rientrare nell'ambito di quelle "attività di interesse generale", per il cui svolgimento Stato, Regioni ed enti locali sono chiamati a favorire l'iniziativa dei cittadini, anche in forma associata. E allora, proprio il modello francese delle numerose agenzie, specializzate per settore di intervento, create dalle parti sociali interessate può essere un utile riferimento nella creazione di una rete di sostegno all'occupazione, che potrebbe vedere in Italia Lavoro il naturale riferimento e coordinamento.

Sempre sotto il profilo strutturale, può essere interessante osservare quali soggetti siano chiamati alla gestione dell'agenzia, se cioè l'organo titolare dell'amministrazione sia nominato interamente dal Governo o se invece esso rappresenti le parti sociali, anche nell'ambito di una gestione trilaterale. Al riguardo, il panorama comparato offre diverse soluzioni, dalla nomina governativa alla gestione bilaterale delle parti sociali, fino a gestioni più complesse che coinvolgono ora il ministero, ora anche altri enti pubblici come le

amministrazioni autonome operanti nel mercato del lavoro e gli enti locali. Va detto, tuttavia, che, almeno a parere di chi scrive, tale problema è più pressante negli altri paesi per il fatto che gli enti di cui si tratta si trovano ad avere funzioni di collaborazione nella programmazione delle politiche attive e gestione di tutte le politiche, anche passive, relative al lavoro ed al collocamento. In tale contesto, al contrario, un'agenzia tecnica che fornisca supporto e consulenza specializzati sulla base di convenzioni con enti locali e servizi per l'impiego può ben privilegiare l'aspetto tecnico che non quello della rappresentatività.

2. L'integrazione tra collocamento e politiche attive e il forte ruolo delle agenzie tecniche

Passando ora all'esame delle funzioni attribuite alle agenzie tecniche che operano nel mercato del lavoro, bisogna osservare che decisamente prevalente è l'integrazione del collocamento e delle misure di politica attiva nell'ambito dello stesso ente, al fine di garantire la massima sinergia tra le due attività. Esempio al riguardo è l'esperienza del Regno Unito, dove attraverso la creazione dei *Jobcenter Plus* (ed ancor prima dell'agenzia ONE) si stanno unificando tutte le funzioni di intervento pubblico sul mercato del lavoro, ivi compresa anche l'erogazione delle indennità di disoccupazione, in modo tale da garantire agli utenti, su tutto il territorio nazionale, la possibilità di rivolgersi ad un ufficio locale trovando la risposta ai propri bisogni personali in materia occupazionale, senza dovere individuare il referente per ogni singola necessità e senza quindi dover affrontare la difficoltà di trovarsi di fronte ad interlocutori istituzionali diversi.

Unica eccezione in questo quadro di gestione integrata è rappresentata da quegli istituti che si occupano di politiche speciali rivolte a determinate categorie, benché anche tra questi non manchino, soprattutto nell'esperienza francese, agenzie che curano non solo le politiche attive ma anche il collocamento limitatamente ai soggetti cui è indirizzata la loro attività.

Questa considerazione appare di notevole interesse alla luce di quanto riportato in precedenza circa l'attuale decentramento di competenze, tanto per il collocamento quanto per le politiche attive, in favore delle Regioni nonché alla luce della recentissima riforma dei servizi per l'impiego. Anche nel nostro ordinamento, infatti, si

va verso la concentrazione nelle mani di un unico soggetto istituzionale di tutti i compiti attinenti la promozione dell'occupazione, così da favorire l'integrazione tra le funzioni, allineando il nostro Paese a quanto avviene nel resto dell'Europa. Ciò fa sì che Italia Lavoro si presenti come una peculiarità italiana anche sotto questo profilo, benché ciò non implichi affatto che la soluzione non possa presentare una certa utilità. Infatti, si tratta di fare sì che il ruolo di Italia Lavoro si confermi vieppiù come quello di agenzia di assistenza e consulenza tecnica agli enti locali e alle Regioni nell'attuazione delle politiche per l'impiego, la cui programmazione rimane appannaggio di questi ultimi, di modo tale da garantire l'adeguamento alle necessità specifiche della realtà locale³⁹⁰. Inoltre, Italia Lavoro, realizzando progetti specifici in convenzione con gli enti pubblici e i servizi per l'impiego che intendano dare vita a misure di politica attiva, può garantire, grazie anche alla specializzazione ed al bagaglio di esperienza che può giungere a possedere, lo scambio di buone pratiche tra realtà locali, in una sorta di "perequazione" tra le varie parti del territorio nazionale per quanto concerne la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questa direzione, un modello cui guardare potrebbe essere costituito dal *Japan Institute of Labour*, che, come si è visto, fa degli studi e delle ricerche sul *benchmarking*, ovvero la diffusione delle buone pratiche per la promozione dell'occupazione, la sua funzione principale, valorizzando sistematicamente le esperienze avviate sia a livello nazionale che internazionale.

Infine, così facendo, non solo, rispetto all'Europa, rimarrebbe fermo il principio di assorbimento in capo ad un unico ente delle politiche attive e passive per l'occupazione, ma, esattamente come negli altri Paesi, ove anche le agenzie centrali possono vantare sempre una vasta rete di centri per l'impiego diffusa sul territorio, verrebbe salvaguardata l'importanza del livello locale come sede di gestione delle politiche per l'impiego.

Un'ulteriore notazione interessante con riguardo alle funzioni esercitate dalle agenzie tecniche attiene alla tipologia di politiche attive condotte, con particolare riferimento alla distinzione tra politiche per la formazione ed altre politiche attive.

³⁹⁰ Afferma A. LASSANDARI, *op. cit.*, XXX, che qualora le politiche attive, anziché su una rete di centri per l'impiego concretamente operativa, ricadessero sulle tre agenzie attualmente operanti e si limitassero peraltro «all'area della debolezza sociale», vi sarebbe «il rischio di una deriva "assistenziale" di queste».

L'analisi comparata testé svolta sembra suggerire che non vi sia mai una netta separazione tra le varie politiche, nell'ottica, condivisibile, che formazione ed altre misure di inserimento debbano, se non costituire un'endiadi, sicuramente essere coordinate in sistema e permettere sinergie. Infatti, vi sono sia enti che gestiscono unitariamente tanto le politiche formative che le altre misure attive, come l'INEM spagnolo o il FOREM belga, sia enti che hanno competenze in materia di formazione, ma che sono affiancati da agenzie specializzate, con le quali stipulano convenzioni per la realizzazione di progetti in modo unitario, come avviene in Francia o, in misura assai meno marcata, in Irlanda. Non mancano infine casi, assai più rari, in cui vi è una netta specializzazione di diverse agenzie, alcune delle quali si occupano esclusivamente di formazione ed altre esclusivamente di politiche attive, come avviene in Belgio, sia pure per particolari ragioni legate al contesto istituzionale, nella regione di Bruxelles.

Il modello italiano, al riguardo, deve inquadrarsi in quest'ultima tipologia, benché Italia Lavoro gestisca, come si è visto a suo tempo⁽³⁹¹⁾, anche progetti di alfabetizzazione informatica e linguistica per i giovani disoccupati. Ecco allora che, in prospettiva di riforma e riordino delle agenzie tecniche per l'occupazione, l'esperienza comparata può offrire spunti interessanti. Infatti, le stesse ragioni, che inducono a ritenere opportuna la scelta di accorpate in un unico soggetto le funzioni del collocamento e di politica attiva per prospettare all'utente un unico referente in grado di promuovere l'occupabilità di ogni singola persona secondo un progetto personalizzato, che sfrutti tutte le possibilità offerte dalla legislazione vigente, valgono *a fortiori* per sostenere l'utilità della gestione integrata delle politiche formative e delle altre misure attive. Al riguardo, senza necessariamente fondere le due agenzie ISFOL e Italia Lavoro in una unica, ipotesi questa fortemente avversata nel dibattito svoltosi finora in quanto foriera, secondo alcune posizioni, di gravi minacce all'autonomia scientifica e di ricerca dell'ente, possono trovarsi anche soluzioni più agili che, ferma restando l'autonomia e l'indipendenza di ognuna, ne valorizzino le possibilità di azione combinata. Così, una soluzione potrebbe essere quella di fare delle due agenzie, sulla scorta del modello danese o della recente partizione, a livello operativo, dell'agenzia greca, due divisioni autonome di un unico ente, in modo che, salva la gestione

³⁹¹ *Supra*, II, 2.2.

indipendente, sia possibile un effettivo coordinamento e potere di indirizzo da parte di unico consiglio di amministrazione. Inoltre, una soluzione ancor meno invasiva potrebbe essere semplicemente quella di prevedere l'obbligo di stipulazione di una sorta di convenzione di servizio che programmi, per un determinato periodo pluriennale, forme di coordinamento e sinergia tra le due agenzie, mediante l'offerta di progetti che contemperino i due fattori della formazione e degli incentivi all'occupazione. È questo il modello seguito in Francia, dove ANPE e AFPA, incaricate rispettivamente di collocamento e formazione, stipulano contratti di progresso con il ministero, il quale, proprio negli ultimi contratti, ha imposto una clausola di collaborazione tra le due agenzie per la realizzazione di progetti unitari.

La promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità, come parte delle politiche attive per l'occupazione, richiede qualche attenzione particolare maggiore. Infatti, ci si potrebbe chiedere al riguardo se sia opportuno il mantenimento di un'agenzia *ad hoc* o se anche questa politica meriti di essere inglobata nel servizio universale di sostegno all'impiego.

Sul punto, la situazione dei Paesi europei è abbastanza omogenea, nel senso di prevedere che le agenzie operanti per il sostegno delle politiche attive si occupino anche di sostegno all'autoimpiego, normalmente tramite erogazione di finanziamenti per consentire l'avvio dell'attività e predisposizione di moduli formativi specifici. In tal senso, la scelta si dimostra coerente con la visione unitaria delle politiche attive, come ventaglio di offerte da proporre, a seconda delle necessità personali, al singolo soggetto in cerca di occupazione.

Non mancano, tuttavia, enti diversi da queste agenzie che si occupano di promozione dell'occupazione tramite il supporto all'iniziativa imprenditoriale, quali NUTEK in Svezia e APCE e DATAR in Francia. Bisogna, però, precisare che tanto queste ultime agenzie quanto l'analoga italiana Sviluppo Italia (che, d'altra parte, è stata creata guardando dichiaratamente al modello della francese DATAR) hanno funzioni ben più complesse di promozione generale dello sviluppo economico e produttivo, mirando alla valorizzazione soprattutto delle aree depresse mediante l'attrazione degli investimenti. In questo contesto, perciò, non può revocarsi in dubbio l'utilità dell'esistenza di queste agenzie e la necessità della loro separazione: da un lato, infatti, le agenzie che si occupano di politiche attive possono portare avanti i loro progetti formativi e di

sostegno, tanto più se in convenzione con le agenzie di sviluppo del territorio, che, d'altro lato, perseguono indirettamente il fine del miglioramento del mercato del lavoro, agendo sulla leva dello sviluppo economico. Piuttosto, una soluzione interessante potrebbe essere, anche in questo caso, quella di "legare" l'attività dei due enti con la previsione nel contratto di servizio di clausole di collaborazione nella realizzazione di progetti comuni.

Infine, un ultimo cenno per quanto riguarda il "riparto di competenze" tra agenzie tecniche deve essere fatto per quanto riguarda le politiche di inserimento per i disabili. Come si è visto, non mancano infatti nel quadro dei Paesi europei alcune agenzie, che per la verità si presentano spesso sotto forma associativa, cui è devoluta l'attività specifica di attuazione delle misure per l'integrazione sociale, tra cui rientrano anche (e soprattutto) le politiche per l'inserimento lavorativo, come mezzo privilegiato di inclusione nella società. Ne sono esempio l'AWIPH e il VLAFO operanti in Belgio, l'AGEFIPH francese o il NRB irlandese, che più specificatamente si occupa di formazione per i disabili, le quali sono incaricate di gestire un fondo volto al finanziamento di progetti di inserimento. Questi esempi potrebbero suggerire la creazione di un'agenzia specializzata, sul presupposto che le politiche attive per i disabili possono in effetti presentare alcune peculiarità, tali per cui il criterio di omogeneità delle competenze e di creazione di un referente unico per tipologia di utenti che ha guidato le precedenti considerazioni, potrebbe in effetti indurre a ritenere più confacente alle esigenze degli utenti la istituzione di un'agenzia che si occupi unitariamente delle politiche per i disabili, includendo anche le misure di inserimento lavorativo, ovviamente sempre in coordinamento con gli enti preposti all'attuazione delle altre politiche occupazionali.

3. Considerazioni conclusive

In apertura della presente indagine, si è sottolineato che lo studio delle agenzie tecniche operanti nei Paesi europei si poneva il duplice obiettivo di diffondere una buona pratica, quella appunto costituita dall'esistenza di queste agenzie, e di fornire qualche spunto al dibattito sulla riforma delle agenzie nel nostro Paese, dibattito spentosi per la mancanza di idee che il confronto internazionale può offrire.

Tirando le somme di quanto si è detto finora, si ha l'impressione di dover pienamente confermare che il ruolo delle agenzie tecniche può costituire una buona pratica, attraverso la quale migliorare le opportunità di impiego per i disoccupati. L'efficacia delle misure di politica attiva, verso cui si è ormai indirizzata l'attuale strategia di lotta alla disoccupazione, è infatti direttamente proporzionale al livello di efficienza e di efficacia dell'azione posta in essere dalle agenzie tecniche, il cui ruolo pare essere ormai decisivo nell'ambito del mercato del lavoro.

In questo contesto, appare allora imprescindibile il riferimento al quadro comparato che si è inteso tracciare, per cogliere alcuni spunti utili al legislatore della riforma, il quale dovrà quindi partire proprio dall'esperienza straniera al fine di valutare quali misure, per la loro efficacia e per la loro adattabilità al nostro contesto, possano essere riprese. Peraltro, l'evoluzione del quadro istituzionale relativo al riparto di competenze in tema di mercato del lavoro, la recente riforma dei servizi per l'impiego e soprattutto l'esercizio della delega per la riforma del mercato del lavoro costituiscono il quadro di riferimento in cui dovrà poi inserirsi il futuro riordino delle agenzie tecniche. Il momento è dunque opportuno per una seria riflessione, i cui risultati saranno giudicati dalla successiva evoluzione normativa.

ABBREVIAZIONI

DE	Diritto dell'economia
DL	Diritto del lavoro
DP	Diritto pubblico
DPL	Diritto e pratica del lavoro
DR	Il diritto della Regione
DRI	Diritto delle relazioni industriali
Gcost	Giurisprudenza costituzionale
GDA	Giornale di diritto amministrativo
GI	Giurisprudenza italiana
IF	Le istituzioni del federalismo
ILLeJ	International Labour Law e -Journal
PD	Politica del diritto
RGM	Rivista giuridica del Mezzogiorno
RIDL	Rivista italiana di diritto del lavoro
RTDP	Rivista trimestrale di diritto pubblico