

POLITICHE DEL LAVORO E GOVERNANCE NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA: UNO SGUARDO D'INSIEME

di Luciano Forlani
25 gennaio 2013

Ancora una volta non si è fatto in tempo ad esercitare la delega in materia di servizi per l'impiego da ultimo prevista dalla legge 92 del 2012. In un quadro di disoccupazione crescente, soprattutto giovanile ma non solo giovanile, tutto viene rinviato alla prossima legislatura. Quello che è certo è che si poteva fare di più¹ prendendo impegni concreti in materia di politiche attive in linea con quanto prevede la proposta di raccomandazione della Commissione sulla Youth Guarantee e migliorare la governance. In attesa che il nuovo governo dedichi la dovuta attenzione a questi temi può² essere utile uno sguardo d'insieme sugli elementi distintivi dei servizi pubblici dell'impiego nei paesi dell'Unione. Dalla ricognizione - il lavoro completo è ben più¹ ampio di questa sintesi - emergono tratti comuni e tratti peculiari sia negli assetti che nelle tendenze di riforma che meritano qualche riflessione.

Nella maggior parte degli stati dell'Unione europea (19 su 27) i servizi pubblici per l'impiego (PES) dispongono di una struttura a rete coordinata a livello centrale dal Ministero competente¹ o, più¹ spesso, di un'agenzia nazionale dedicata dotata di antenne territoriali. Su 27 paesi solo tre (Austria, Belgio e Germania) hanno un chiaro assetto federale ma la responsabilità delle autonomie locali nella gestione dei servizi e delle politiche attive, fermo restando il ruolo di coordinamento nazionale, è forte e in crescita ovunque. Quattro paesi (Paesi scandinavi e Belgio) hanno assegnato compiti di gestione delle tutele economiche in caso di disoccupazione alle organizzazioni sindacali. Per un quadro essenziale dei modelli nazionali si rinvia al prospetto finale ma ora soffermiamoci su alcuni aspetti chiave.

L'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro

Parliamo del raccordo tra le azioni tese ad accrescere l'occupabilità dei soggetti e gli interventi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Di integrazione si parla molto nel dibattito europeo perché si ritiene che accresca l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica. Ovviamente, l'integrazione può² essere ottenuta con forme di coordinamento tra le diverse istanze oppure accentrando le funzioni. Due paesi dell'Unione su tre hanno optato per l'unificazione delle competenze in capo ad un unico ente mentre un terzo dei paesi, tra cui l'Italia, hanno strutture distinte.

Le tecnostrutture

La Bundesagentur für Arbeit (BAA), l'agenzia pubblica dell'impiego più¹ grande dell'Unione (115.000 operatori). Erogare le prestazioni di disoccupazione e promuove l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche in partnership con i soggetti privati e le municipalità. Nel sistema tedesco il ruolo delle parti sociali, tradizionalmente importante, è garantito dalla presenza dei rappresentanti delle parti sociali negli organi d'indirizzo della BAA a tutti i livelli della rete. In Francia la fusione nel 2008 tra l'ANPE (l'Agence Nationale pour l'emploi) e l'UNEDIC-ASSEDIC (fondi di assicurazione disoccupazione gestiti dalle OOSS) ha introdotto elementi di razionalizzazione del sistema. La struttura di sintesi (Pole Emploi) ha 45.000 operatori, di cui 30.000 ex ANPE e 15.000 ex UNEDIC-ASSEDIC ma le Missions Locales continuano a svolgere un ruolo specifico a beneficio dei giovani under25. La Francia ha reclutato nel 2012 nuovo personale specializzato al fine di migliorare i servizi resi. Nel Regno Unito le funzioni di indirizzo e controllo sono centralizzate nel Department of Work and Pensions - DWP che coordina gli interventi di politica attiva ed eroga i trattamenti di disoccupazione. La rete del DWP conta un gran numero di operatori (100.000 unità) ma l'organico è oggetto di tagli rilevanti da parte del governo britannico che punta a rivedere il sistema di welfare e a valorizzare il ruolo dei soggetti privati. Il modello spagnolo presenta dei tratti comuni con quello tedesco. Accanto ai servizi per l'impiego statali (che erogano anche i trattamenti di disoccupazione) operano i servizi per l'impiego gestiti dalle autonomie locali. L'agenzia federale austriaca si ispira al modello tedesco e si segnala per il modo esemplare con cui sta attuando la Youth Guarantee che è alla base della nuova proposta di raccomandazione della Commissione europea. La Youth Guarantee prevede che i PES si impegnino ad offrire proposte di lavoro e/o politiche attive al disoccupato entro x mesi dalla presa in carico. I PES austriaci

sembrano particolarmente efficienti se è vero che riescono ad "attivare" il 100% dei disoccupati entro 1 mese dall'inizio della disoccupazione³. Tutti i paesi dell'Est Europa hanno optato per modelli di agenzia nazionale con competenze integrate con un ruolo forte attribuito ai providers privati, strategia che vede come capofila Regno Unito e Olanda. In Estonia con una riforma del 2009 il Fondo Assicurazione Disoccupazione si è visto attribuire la gestione unificata delle politiche attive e dei trattamenti in caso di disoccupazione. Il Belgio ha un assetto federale ancora non completamente assestato. Lo Stato assicura il coordinamento del sistema delle politiche del lavoro, le organizzazioni sindacali erogano i trattamenti di disoccupazione ai propri iscritti, l'Office National Pour l'Emploi (ONEM) è l'ente statale competente in materia di incentivi all'occupazione e in via residuale dei trattamenti di disoccupazione, le Regioni hanno visto crescere le proprie competenze in materia di politiche attive e di servizi pubblici per l'impiego⁴ ma hanno fatto scelte parzialmente diverse per quanto riguarda la governance⁵. In Belgio è in corso una riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego che punta alla intensificazione del ciclo di interviste dei disoccupati anche per rispondere alla raccomandazione specifica indirizzata dal Consiglio europeo al Belgio nel giugno 2012. Nei Paesi scandinavi, in Portogallo e nella maggior parte dei Paesi dell'Est Europa i PES non hanno compiti di erogazione delle indennità di disoccupazione.

Il ruolo delle municipalità

Cresce nella maggior parte dei paesi soprattutto per quanto attiene alla gestione delle tutele di 2° livello e alle politiche di "attivazione" rivolte ai disoccupati che hanno esaurito il diritto alle tutele su base assicurativa. Ciò accade in Germania ove operano strutture municipali o miste (BAA + municipi) e in Austria. In Danimarca⁶ il ruolo delle municipalità è bilanciato dalla funzione di supervisione attribuita alla National Labour Market Authority (la tecnostruttura del Ministero dell'Occupazione) e dalla presenza dei fondi di disoccupazione gestiti dalle organizzazioni sindacali che erogano il trattamento di disoccupazione ai propri iscritti⁷. La Finlandia assegna un ruolo importante alle municipalità soprattutto per quanto riguarda le politiche di attivazione dei disoccupati di lunga durata (LTU). Vale la pena segnalare che nei PES finlandesi (Employment and Economic Developments Offices) è in corso una sperimentazione sull'integrazione della funzione dei servizi per il lavoro con quella del sostegno all'imprenditorialità. Nella repubblica ceca il processo riformatore ha avuto una traiettoria peculiare. I compiti di politica attiva delle municipalità sono stati centralizzati e attribuiti alla rete dell'Ufficio nazionale del Lavoro cui spetta anche il compito di programmare i lavori pubblici per i disoccupati cronici e i soggetti a rischio di esclusione sociale⁸. Il piano di ristrutturazione della rete ceca dei PES prevede una forte riduzione del personale e l'esternalizzazione di parte dei servizi alle agenzie private a partire dal giugno 2013⁹.

Disoccupazione e lavori di pubblica utilità

L'organizzazione di lavori pubblici per i disoccupati di lunga durata è una misura a cui molti paesi (in primis Est Europa e Regno Unito) fanno ricorso soprattutto dopo la crisi del 2008. Gli schemi sono diversi da paese a paese ma il tipo di lavoro offerto è abbastanza simile. L'accesso agli schemi è gestito dai PES con un ruolo chiave delle municipalità e delle organizzazioni non profit. La partecipazione del disoccupato può avere durata variabile ed è prevista la corresponsione di un sussidio d'importo che varia tra il sussidio sociale e il salario minimo orario in vigore nel paese.

La spesa per le politiche del lavoro

I dati EUROSTAT sulla struttura della spesa per le politiche del lavoro in rapporto al PIL nei paesi dell'Unione nel 2010 - ai quali ad ogni buon conto si rinvia per un esame approfondito - segnalano che Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito sono i paesi che spendono relativamente di più per i PES ma mentre i primi tre mostrano anche una spesa rilevante per le politiche attive nel Regno Unito la spesa per i PES costituisce la gran parte della spesa complessiva il che segnala una strategia fortemente orientata al risparmio che si è ancora più accentuata dopo l'avvento al governo dei conservatori. Per quanto riguarda le politiche attive Belgio Danimarca e Olanda sono i paesi che spendono relativamente di più in rapporto al PIL ma occorre considerare che la categoria 2-7 della classificazione Labour Market Policies - LMP è piuttosto articolata al

suo interno¹⁰ con paesi che spendono di più per i servizi reali (Austria, Germania, Finlandia) ed altri che spendono di più per gli incentivi economici (Belgio, Spagna, Italia).

Governance delle politiche del lavoro (e dintorni) nei paesi dell'Unione: un quadro aggiornato

Stati membri

Sistema

Istituzioni competenti, funzione di indirizzo e controllo

Tecnostrutture

Funzioni integrate PES, UB

Note

Austria

Federale

1) Ministero Lavoro, Affari sociali e tutela dei consumatori; 2) Stati

federali

Rete dell'Agenzia federale (AMS) a guida tripartita

si

Affidamento a bando dei programmi di politica attiva, ruolo importante delle municipalit  , apprezzabile grado di autonomia delle strutture locali

Belgio

Federale

1) Servizio pubblico federale (Sicurezza Sociale); 2) Regioni (PES e politiche attive); 3) Comunit  linguistiche (Formazione)

1) Agenzie regionali a rete (VDAB, FOREM, ACTIRIS, ADG); 2) Strutture dei sindacati erogano UB ai propri iscritti; 3) Office National pour l'Emploi (ONEM) con ruolo complementare e di garanzia in materia di UB

no

Competenze distribuite tra Stato, Regioni, Comunità linguistiche e organizzazioni sindacali

Bulgaria

Statale

Ministero Lavoro e Affari Sociali

1) Agenzia nazionale per l'impiego con rete territorio

le; 2) Agenzia nazionale per le assicurazioni sociali

no

Le municipalit  organizzano lavori pubblici per i disoccupati

Cipro

Statale

Ministero Lavoro e Assicurazione sociale

Dipartimento del Ministero del Lavoro e rete territoriale

si

-

Cechia

Statale

Ministero Lavoro e Assicurazione sociale

Dipartimento del Ministero del lavoro e rete territoriale

si

Possibilit  di presa in carico dei disoccupati da parte dei servizi per l'impiego privati, programmi di lavoro pubblico organizzati dai PES

Danimarca

Duale

1) Ministero dell'Occupazione; 2) Consiglio Nazionale dell'occupazione tripartito; 3) Ministero degli Affari sociali (vigilanza sui servizi assistenziali)

1) Autorita' del mercato del lavoro con compiti di monitoraggio e valutazione dei PES; 2) Fondi di assicurazione disoccupazione gestiti dalle organizzazioni sindacali

no

Ruolo chiave delle municipalit  (PES, politiche attive, servizi assistenziali) e delle organizzazioni sindacali (fondi disoccupazione). Affidamento a soggetti privati profit e non profit di programmi pubblici per i disoccupati

Estonia

Duale

Ministero degli Affari Sociali esercita la funzione di indirizzo e controllo

1) Rete territoriale della Cassa nazionale di disoccupazione - Eesti Totukassa a composizione tripartita (gestisce PES e UB); 2) Istituto delle assicurazioni sociali (pensioni); 3) Municipalit  (assistenza sociale)

si

Lavoro pubblico volontario per i disoccupati (municipalit  , organizzazioni non profit)

Finlandia

Duale

1) Ministero dell'Occupazione e dell'Economia (PES); 2) Ministero Affari Sociali e Salute (UB)

1) Rete dell'Agenzia nazionale del lavoro; 2) Fondi di assicurazione disoccupazione; 3) Istituto pubblico che eroga i trattamenti di disoccupazione per i non iscritti e per quelli che hanno esaurito il diritto (KELA)

no

Ruolo importante delle municipalit  per LTU e interventi assistenziali, integrazione dei servizi di supporto all'autoimprenditorialit  nei PES (sperimentazione 2012-2015)

Francia

Statale

Ministero del lavoro, occupazione, FP e dialogo sociale

1) Agenzia nazionale a rete - Pole Emploi; 2) Missions locales, Permanences d'Accueil, d'Information e d'Orientation (giovani);

si

Struttura istituzionale non ancora assestata (ruolo non chiaro delle autonomie locali), grado di autonomia delle sedi territoriali (PE) non elevato

Germania

Federale

Ministero del lavoro e degli Affari Sociali

Agenzia nazionale federale (BAA) a guida tripartita

si

BAA può essere considerata un'agenzia modello. Ruolo importante delle municipalità : alcuni PES locali (ARGEn) sono gestiti congiuntamente da BAA e municipalità . Altre strutture a conduzione solo municipale (OPKOM) sono rivolte ai beneficiari di tutele in caso di disoccupazione di 2° livello. Ruolo importante del 3° settore nella gestione di programmi di politica attiva.

Grecia

Statale

Ministero dell'occupazione e della protezione sociale

Ufficio nazionale del lavoro e rete territoriale (OAED)

si

Organizzazione di lavori pubblici per disoccupati con priorità ai più bisognosi. Problemi legati allo stato della finanza pubblica del Paese

Ungheria

Statale

Ministero dell'Economia (solo un Sottosegretario con delega al lavoro)

Ufficio nazionale del lavoro (risultato della fusione dell'Ispettorato del lavoro e dell'Istituto nazionale per la formazione professionale)

si

I PES si avvalgono dei providers privati per le politiche attive. Organizzazione di lavori pubblici per disoccupati che non hanno diritto a UB (prevedono un impegno formativo di 1 o 2 giorni la settimana). Le municipalità concorrono al finanziamento dei sussidi per i disoccupati.

Irlanda

Statale

Ministero della Protezione sociale

Agenzia nazionale (National Employment and Entitlements Services - NEES)

si

I PES si avvalgono di providers privati per le politiche attive

Italia

Decentrato

1) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; 2) Regioni; 3) Province

Province (PES), Regioni (Politiche attive, UB in deroga, programmazione FSE), INPS (UB, assistenza sociale, sgravi contributivi), Agenzia Entrate (Incentivi fiscali), Parti sociali (fondi interprofessionali, UB di settore)

no

Forte dualismo territoriale, ricorso in forme diverse da regione a regione ai providers privati non profit per alcuni servizi (in primis formazione professionale iniziale e continua). Le cooperative sociali svolgono un ruolo importante per l'inclusione dei soggetti deboli

Lettonia

Statale

Ministero della Protezione Sociale

1) Agenzia nazionale del lavoro e relativa rete territoriale (PES e politiche attive); 2) Agenzia nazionale delle Assicurazioni Sociali e relativa rete (trattamenti di disoccupazione);

no

Ruolo delle municipalit  , partneriati con soggetti privati, organizzazione di lavori pubblici per disoccupati e soggetti svantaggiati con accesso regolato (ordine cronologico), presenza di imprese sociali

Lituania

Statale

Ministero del Lavoro e della sicurezza sociale

Borsa nazionale del lavoro e relativa rete territoriale

si

-

Lussemburgo

Statale

Ministero del lavoro e dell'occupazione

Agenzia nazionale del lavoro (ADEM)

si

-

Malta

Statale

Ministero dell'Educazione e dell'Occupazione

Employment and Training Corporation (ETC) e rete territoriale

si

-

Olanda

Statale

Ministero dell'Occupazione e degli Affari sociali

1) Agenzia nazionale del lavoro (UWV WERKbedrijf); 2) Municipalit  (gestione politiche attive)

si

Ruolo importante delle municipalit  , ricorso ai providers privati profit e non profit per la gestione dei programmi pubblici

Polonia

Decentrato

1) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali + strutture provinciali di monitoraggio e valutazione (Voivode) + Voluntary Labour Corps (giovani); 2) Strutture operative a livello provinciale (Voivodeship) e locale (Powiat);

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha compiti di programmazione, coordinamento, fissazione degli standard ed è l'autorità di gestione del Fondo del lavoro che finanzia le politiche del lavoro compresi gli UB. Gli Uffici regionali valutano la performance degli Uffici locali e svolgono compiti amministrativi. Gli uffici locali forniscono servizi, erogano gli UB e organizzano le politiche di attivazione. Il Voluntary Labour Corps è un'organizzazione a rete statale dedicata ai giovani che risponde direttamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

si

Ruolo chiave delle municipalità e del Voluntary Labour Corps, ricorso ai providers privati profit e non profit, il collocamento e gli interventi formativi, welfare.

Portogallo

Statale

1) Ministero dell'Economia e dell'occupazione; 2) Ministero della solidarietà e della sicurezza sociale

1) Rete territoriale dell'Istituto de Emprego e de Formacao Profesional (IEFP) - a composizione tripartita

2) Istituto per la sicurezza sociale

no

Collaborazione crescente tra PES e servizi privati. Lavori pubblici per i soggetti di piÃ¹ difficile collocamento

Romania

Statale

Ministero del lavoro, famiglia e Protezione Sociale

Agenzia nazionale generalista (ANOFM) con un board tripartito (PES, UB, politiche attive)

si

-

Slovacchia

Statale

Ministero del lavoro, Affari Sociali e famiglia

1) Ufficio Centrale del lavoro; 2) L'Agenzia di sicurezza sociale eroga i trattamenti di disoccupazione

no

Ruolo delle Autonomie locali e delle ONG (politiche attive del lavoro), affidamento sperimentale a bando della gestione di servizi specifici, bonus ai providers privati per i placements realizzati correlato alla durata dell'occupazione

Slovenia

Statale

Ministero del lavoro, Famiglia e Affari Sociali

Agenzia nazionale a rete con un board tripartito

si

Partneriati con diversi soggetti pubblici e privati

Spagna

Decentrato (parzialmente)

1) Ministero dell'Occupazione e della sicurezza sociale; 2) Regioni autonome

1) Servizio pubblico per l'impiego statale (SEPE); 2) Servizi per l'impiego delle comunità autonome.

Si (solo

SEPE)

I PES statali e delle autonomie locali si avvalgono di providers privati per le politiche attive. Riorganizzazione dei PES in corso

Svezia

Duale

1) Ministero dell'Occupazione (PES, UB e vigilanza sulle casse di disoccupazione). Il Consiglio nazionale dell'Autorità per il mercato del lavoro (AMS) a composizione tripartita stabilisce le linee d'indirizzo e le priorità nazionali in materia di politiche del lavoro e PES che sono poi declinate a livello locale dalle commissioni locali; 2) Ministero degli Affari sociali e della Salute su salute e sicurezza sociale (pensioni ma non UB)

1) Le casse di disoccupazione gestite dalle organizzazioni sindacali erogano i trattamenti di disoccupazione mentre la rete territoriale dell'AMS gestisce quelli per i non assicurati. L'Insurance Board (IAF) è l'organo pubblico di vigilanza sulle casse di disoccupazione 2) Agenzia nazionale per le pensioni;

3) Agenzia nazionale con competenze su salute e assistenza sociale

no

Modello tripartito e ruolo importante delle municipalità. Per le politiche attive i PES si avvalgono di providers privati mentre il ricorso ai soggetti non profit è limitato

Regno Unito

Statale

Dipartimento del Lavoro e Pensioni (DWP)

DWP e rete territoriale

si

Ridimensionamento del ruolo pubblico, tecnostruttura sempre più¹ orientata alla valutazione della performance della rete territoriale, tendenza ad affidare i programmi pubblici a providers privati sia profit che non profit (organizzazioni di volontariato) tenendo conto dei risultati (approccio cosiddetto black box)

1. Più¹ spesso il Ministero competente è quello del lavoro e delle politiche sociali ma vi sono combinazioni di deleghe che comprendono l'economia (Finlandia, Ungheria, Portogallo, Svezia) ;
2. Le Missions locales sono finanziate in gran parte con risorse dello stato centrale;
3. In Austria la durata massima dell'indennità di disoccupazione può² essere prolungata nel caso in cui il disoccupato partecipi ad un intervento di riqualificazione, una strategia seguita in passato (ma ora abbandonata) anche dalla Lituania;
4. La riorganizzazione dei PES è in corso ed è stata decisa l'intensificazione del ciclo di interviste dei disoccupati anche in base ad una raccomandazione specifica del Consiglio europeo indirizzata al Belgio nel giugno 2012;
5. Nel 2012 le Regioni si sono viste attribuire ulteriori competenze in materia di integrazione, controlli sullo stato di disoccupazione, formazione e assegni familiari.
6. Il modello della flexicurity danese è stato messo a dura prova dalla crisi. La quota dei disoccupati è raddoppiata e lo stress per la finanza pubblica ha spinto il governo a ridurre le prestazioni e a chiedere al disoccupato un maggiore impegno nella ricerca di lavoro (compresa la disponibilità alla mobilità territoriale);
7. Dopo 3 mesi di trattamento di disoccupazione (UB) il lavoratore deve accettare qualsiasi offerta di lavoro coerente con il suo profilo;
8. L'organizzazione di lavori pubblici per i disoccupati è una modalità di attivazione diffusa (Regno Unito, paesi dell'Est Europa) ma gli schemi hanno caratteristiche differenti tra paese e paese;
9. Le agenzie private ceche riceveranno premi in caso di collocamento al lavoro dei disoccupati presi in carico per almeno 6 mesi;
10. Nella categoria 2-7 di LMP gli interventi di formazione e riqualificazione compaiono accanto alla spesa per gli incentivi economici per l'occupazione;