

COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL
N. 10

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO ATTRAVERSO IL CONTRACTING-OUT

ANALISI COMPARATA
DI MODELLI INTERNAZIONALI

MARZO 2019

POLITICHE ATTIVE



UNIONE EUROPEA
Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro



SISTEMI DI POLITICHE ATTIVE
PER L'OCCUPAZIONE

L'Anpal - Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - è stata istituita dal d.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro, la gestione delle politiche attive del lavoro, di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato del lavoro.

Tramite le proprie strutture di ricerca, l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Presidente: Domenico Parisi

Direttore generale: Salvatore Pirrone

ANPAL

Via Fornovo, 8 00192 Roma

www.anpal.gov.it

Il lavoro rientra nelle attività previste dal Piano triennale ANPAL realizzate dalla Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica 4- Analisi di contesto e comparative (responsabile Guido Baronio).

Gruppo di lavoro: Simona Acunzo, Mafalda D'Onofrio, Giovanna Mangano Coordinamento: Mafalda D'Onofrio

Autori del testo: Simona Acunzo, Mafalda D'Onofrio

Revisione dei testi ed editing: Mafalda D'Onofrio, Simona Acunzo La ricerca è stata chiusa il 30 marzo

2019.

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia.

Alcuni diritti riservati [2019] [Anpal]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2724-5462

ISBN 978-99-31264-07-5

Collana Biblioteca ANPAL

Valorizza i risultati dell'attività di ricerca e del know-how scientifico di ANPAL. Prevede sezioni tematiche che evidenziano l'ambito principale di riferimento dei contenuti trattati nei singoli volumi, quali ad esempio: Politiche attive, Formazione, Lavoro, Progetti comunitari.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

INDICE

1. L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO	6
2. DALLA PARTNERSHIP AL CONTRACTING-OUT: POSSIBILI CONFIGURAZIONI E RUOLO DEGLI ATTORI COINVOLTI	8
2.1 Il quasi-mercato dei servizi per il lavoro	8
2.2 Le criticità del contracting-out	10
3. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ATTIVITÀ DEI PROVIDER	12
3.1 La gestione degli incentivi	12
3.2 La gestione delle informazioni	15
3.3 La gestione tramite il controllo	16
4. CONCLUSIONI: LA GOVERNANCE DEL CONTRACTING-OUT	17
5. SINTESI DEI CASI ANALIZZATI	19
5.1 Germania	19
5.1.1 Elementi di efficacia	22
5.2 Francia	23
5.2.1 Elementi di efficacia	24
5.3 Regno Unito	26
5.3.1 Elementi di efficacia	30
5.4 Australia	33
5.4.1 Lo Star Rating e il monitoraggio della qualità (audit)	36
5.4.2 Elementi di efficacia	37
5.5 Paesi Bassi	39
5.5.1 Elementi di efficacia	42
6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	43

1 L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO

Il ruolo degli operatori privati nel *quasi-mercato* dei servizi per il lavoro non è un tema nuovo. Il dibattito attorno a tale tema ha assunto maggiore rilevanza dal momento che la formula “rete mista” è considerata percorribile per l’attuazione di differenti politiche del lavoro.

Le forme di network create nei paesi sono diverse, dalla competizione diretta all’esternalizzazione alla cooperazione spontanea, realizzando modelli di governance che variano sia in base al tipo di relazione adottata, che in base agli attori coinvolti.

I Servizi per lavoro pubblici hanno assunto nel tempo un ruolo importantissimo come fornitori di politiche attive per il lavoro in tutta l’Unione europea. È stato loro richiesto di superare il ruolo burocratico e tradizionale di registrazione dei disoccupati e di monitorare e sostenere le attività di ricerca di lavoro, offrendo una serie di servizi e misure rivolte a un’ampia varietà di gruppi di utenti, alcuni dei quali con necessità complesse. L’obiettivo ambizioso di raggiungere i tassi di occupazione definiti dalla strategia Europea 2020 (75% di persone 20-64 occupate entro 2020) potrà essere perseguito solamente aumentando notevolmente la partecipazione di gruppi sotto-rappresentati attualmente nel mercato del lavoro, come donne, i più giovani e i lavoratori over50, i disabili, i *low skilled*, minoranze etniche e lavoratori migranti.

Come attore pubblico e centrale nel mercato del lavoro, i Servizi per l’impiego (Spi) hanno un ruolo chiave nell’attivazione di questi gruppi e nella facilitazione delle transizioni di mercato. Contemporaneamente, riduzioni di bilanci pubblici e le misure di austerità finanziaria in tutta l’UE stanno incentivando una revisione molto estesa di servizi pubblici, incluso il sistema Spi (Fuller A., Alphametrics Ltd - Applica/Ismeri Europa, 2011).

Al sistema Spi viene chiesto di fare di più e meglio con meno risorse, ma si è presto diffusa l’opinione, tra i policy-maker, che il sistema pubblico non possa fare tutto da solo. Di conseguenza, il ruolo di erogatore unico e monopolistico di servizi al lavoro è stato sostituito da un ruolo di coordinamento e promozione di reti di fornitori. Numerosi studi si sono succeduti per analizzare come i diversi paesi abbiano realizzato partnership tra i diversi attori del mercato del lavoro. La partnership è diventata un nuovo modo di attuare politiche del lavoro (Sabel 2001; Sabel, Zeitlin 2011) incoraggiata dalla Commissione Europea e dal Fondo Sociale Europeo a partire dal periodo di programmazione 2000-2006 (European Commission, 2010).

La convenzione ILO 181/97, che ha formalizzato la fine dei monopoli pubblici dei servizi per l’impiego (Thuy, Hansen, Price, 2001), ha dettato l’avvio delle regolazioni dei rapporti con gli attori privati (Weishaupt, 2011). I governi di Australia e Paesi Bassi sono stati i primi a introdurre la competizione tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, ma sono stati seguiti in breve tempo da altri paesi che miravano a incrementare le performance delle organizzazioni pubbliche d’intermediazione del lavoro o semplicemente intendono superare le limitate capacità del servizio pubblico e ampliare l’offerta di servizi per il lavoro. Un processo simile si è osservato in quasi tutti i paesi europei, con velocità diverse (Finn, 2011).

L'introduzione dei meccanismi di mercato, finalizzati all'incremento dell'efficacia dei servizi pubblici e della reattività dei fornitori, nonché all'ampliamento della libertà di scelta dei consumatori, non genera un mercato puro, ma un *quasi-mercato*. Nei sistemi di *quasi-mercato* la competizione non è necessariamente guidata da finalità di lucro, poiché anche organizzazioni pubbliche ed enti morali possono competere; le risorse pubbliche continuano a essere utilizzate attraverso il ricorso a bandi di gara e il potere d'acquisto non risiede in capo all'utente finale, ma all'istituzione che agisce come un cliente su incarico degli stessi utenti finali.

La maggior parte dei paesi UE e OCSE ha adottato il *quasi-mercato* in tempi diversi, giungendo comunemente alla formula del *contracting-out* che prevede l'assegnazione di alcune attività a operatori privati. Inoltre, le soluzioni adottate per permettere l'accesso ai providers privati al mercato dell'intermediazione sono diversificate: dal modello olandese, per il quale possono essere esternalizzati anche i servizi *core* a quello svedese, più restrittivo, che consente l'accesso ai privati solo limitatamente ad alcuni programmi. Nel mezzo si trovano le principali esperienze europee (Regno Unito, Danimarca, Francia, Germania) nelle quali, con gradazioni diverse, il *quasi-mercato* vede la competizione di providers privati no-profit e anche enti pubblici diversi dai gestori del sistema Spi.

Il progetto alla base di questo report ha ricostruito brevemente le fasi che hanno condotto in alcuni paesi verso le forme di *partnership* e *contracting-out* attualmente adottate per la gestione delle politiche attive del lavoro, individuandone i contesti di partenza, le motivazioni, le tipologie di policy e servizi attuati in questa formula, le forme contrattuali utilizzate (comprese le tipologie di monitoraggi e remunerazioni previste per gli attori privati coinvolti) e i principali risultati ottenuti, sia in termini di performance sia di apprendimenti di governance. Il report illustra i risultati della prima fase di scouting della letteratura scientifica e amministrativa in tema di esternalizzazione dei servizi per il lavoro, cui seguiranno ulteriori analisi più dettagliate.

2 DALLA PARTNERSHIP AL CONTRACTING-OUT: POSSIBILI CONFIGURAZIONI E RUOLO DEGLI ATTORI COINVOLTI

In seguito al superamento del monopolio pubblico del collocamento, la letteratura internazionale si è molto interessata ai trend emersi nei diversi paesi. Come sostenuto da Struyven (2004): “Le Agenzie [per il lavoro - ndr] sono diventate lo strumento chiave nella Gestione delle politiche occupazionali”. In questo quadro teorico e politico, alcune delle esperienze internazionali che per prime hanno applicato i principi del mercato competitivo e del *market-signal* nel placement e nella ricollocazione delle persone in cerca di occupazione fanno riferimento ai *quasi-market* (il *Job Network* australiano nato nel 1998 e poi il *Reintegration market* olandese del 2001). Tali esperienze sono state identificate come espressione del *New contractualism* (Mosley e Sol 2005), un nuovo indirizzo di contrattualizzazione dei rapporti tra amministrazioni, dipendenti pubblici, fornitori e clienti (Fay 1997; Struyen e Steurs 2005).

In tale contesto s’inseriscono le riforme derivate dalla cosiddetta attivazione dei disoccupati, segnate dal passaggio da politiche di mero sostegno economico a misure preventive rivolte al miglioramento dell’occupabilità dei senza lavoro, le quali, in un sistema di *quasi-mercato*, comportano la gestione tramite providers privati dei programmi di attivazione dei beneficiari di trattamenti di disoccupazione.

2.1 Il *quasi-mercato* dei servizi per il lavoro

La regolazione delle relazioni tra operatori pubblici e privati, secondo la tassonomia adottata dalla Commissione europea nel 1998, poi sviluppata da uno studio dell’OIL del 2003 (Barbier, Hansen, Samorodov 2003), può essere ricondotta a tre diversi modelli:

- *Cooperativo*, che prevede solo scambi d’informazioni tra gli operatori;
- *Complementare*, che comporta l’affidamento di alcuni servizi specializzati a fornitori privati che completano i gap operativi dell’operatore pubblico;
- *Competitivo*, in cui le istituzioni pubbliche e le agenzie private competono su base paritaria, senza che sia riservata al primo attore una sfera esclusiva d’intervento nell’erogazione di particolari servizi.

Tra il modello complementare e quello competitivo s’inserisce l’approccio che identifica i sistemi di *quasi-mercato* (Le Grand, Bartlett 1993; Finn 2011), in cui i servizi continuano a essere finanziati dalla mano pubblica. Il gestore dei servizi pubblici per il lavoro concentra la propria attività sul *policy-making* e sul *policy-monitoring* e non è necessariamente anche erogatore degli stessi, che sono affidati all’esterno tramite bandi competitivi. In questo modo è attuato il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni d’interesse pubblico (*purchaser/provider split* - Fay, 1997) senza dar luogo a un mercato puro (ecco perché si parla di *quasi-mercato*).

Le partnership si configurano attraverso una varietà di forme contrattuali e accordi formali necessari a definire compiti, ruoli e obiettivi degli attori coinvolti. Nello specifico settore dei servizi all’impiego, sono stati individuati diversi modelli contrattuali, che differiscono a seconda dei soggetti collettivi/individuali coinvolti (Mosley, Sol, 2005):

- *Government internal contracts*: si tratta di accordi interni, con varie denominazioni (*performance agreements, common protocols, service pacts, inter-institutional ententes*), che configurano contratti pubblici tra lo Stato e il Sistema Spi, o tra Spi e Sistemi locali pubblici (scuole, Servizi sociali ecc.) finalizzati al coinvolgimento di altri attori che non sarebbero altrimenti autorizzati a entrare nel mercato dei servizi al lavoro, per una migliore integrazione dei servizi e una più agevole circolazione delle informazioni su e per i beneficiari. Ciò configura un decentramento della gestione dei servizi, in cui i rapporti tra il Governo e i gestori - nel primo caso le istituzioni locali, nel secondo l'agenzia pubblica dedicata - sono disciplinati da un "accordo di performance", nell'ambito del quale sono disciplinati i risultati attesi e quindi premiati i comportamenti virtuosi degli enti, tutti pubblici, impegnati nella gestione/erogazione dei servizi all'impiego. È il caso, ad esempio dell'Austria, in cui la cooperazione tra l'*Arbeitsmarktservice* (AMS - il servizio pubblico per l'impiego) e le municipalità è regolato da decreti amministrativi derivati da leggi federali. Riflettono l'influenza di una gestione per performance, mutuata dal settore privato, ma senza alcun meccanismo sanzionatorio in caso di non conformità. Sono definiti "quasi-contratti", il cui scopo è il coordinamento delle attività in trasparenza.
- *Market-based service provider contracts*: «contratti» - in senso tecnico (Eichenhofer, Westerveld 2005) - con i fornitori di servizi, che disciplinano le modalità di esternalizzazione di talune (o tutte) attività a favore di soggetti esterni alla pubblica amministrazione. Tale tipologia contrattuale implica modelli di business differenti, che riservano al soggetto pubblico ruoli diversi:
 - A. Il servizio pubblico continua a operare come fornitore principale di servizi e affida al privato (con licenze e Accreditamento) alcuni servizi o attività, attraverso un sistema di bandi. Il ruolo del pubblico diventa quello di *gateway* che decide di acquistare servizi da attori privati in un sistema di *quasi-mercato*. I servizi possono essere messi a bando dal sistema Spi nazionale o dagli enti locali coinvolti (Regioni, Provincie ecc.). L'esternalizzazione può riguardare singoli servizi o l'intero processo. In tal caso il ruolo di Spi è di primo contatto e registrazione dell'utente, che consente la definizione dei requisiti per accedere al servizio. I criteri definiti nei bandi delimitano il panorama di attori coinvolgibili (Le Grand, Bartlett, 1993);
 - B. Il servizio pubblico ha un ruolo di regolatore, affidando tutti i servizi, compresi quelli di base, ai fornitori esterni.
- *Client contracts*: accordi, variamente denominati, tra il soggetto erogatore di servizi o trattamenti - pubblico e/o privato - e il cliente finale, in cui sono enucleati il piano d'inserimento (o reinserimento) del soggetto, nonché diritti e doveri di quest'ultimo, spesso con l'utilizzo di *voucher* (è il caso della Germania, del Belgio e in vari paesi, dei servizi formativi). Tuttavia, senza la guida del sistema pubblico, che indirizza l'utente verso i servizi presso cui utilizzare il *voucher*, si corre il rischio di ridurre l'accesso ai providers accreditati: in Germania, ad esempio, il sistema di *voucher* non sempre stimola il ricorso a provider privati: circa il 10.5% dei voucher rilasciati all'utenza non viene utilizzato.

In Italia la partnership tra pubblico-privato è regolata dall'istituto dell'accreditamento, già esistente da tempo in altri sistemi di erogazione dei servizi alla persona, in particolare nei settori della sanità, dei servizi sociali e della formazione professionale, dove è stato introdotto per disciplinare l'accesso dei soggetti privati nella gestione di tali servizi. L'accreditamento è stato esteso al settore dei servizi al lavoro dalla legge 30/2003 (Legge Biagi) e rilanciato dal decreto attuativo del cosiddetto *Jobs Act* del 2015 dedicato

alla riforma delle politiche attive del lavoro italiane (d.lgs. n. 150/2015 di attuazione della legge delega n. 183/2014).

Il modello di accreditamento applicato ai servizi per il lavoro è stato mutuato dal settore sanitario, in cui s'identifica la sequenza delle tre A (Marocco 2011):

- Autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie, finalizzata a valutare l'iniziativa privata sotto il profilo della potenziale lesione di un diritto costituzionalmente protetto, nel caso specifico la tutela della salute;
- Accreditamento rilasciato alle sole strutture autorizzate subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione (funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale; verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti), funzionale all'inserimento dell'operatore nel servizio pubblico;
- Accordi contrattuali, attraverso cui sono fissati il volume massimo di prestazioni che le strutture s'impegnano ad assicurare, nonché il relativo corrispettivo.

Da questo modello base, si sono nel tempo sviluppate possibili variazioni della sequenza delle tre A. In un primo modello, definito *libero*, la modifica della sequenza è avvenuta mediante l'eliminazione della fase dell'accordo contrattuale e attraverso l'introduzione, quale sistema alternativo di remunerazione delle prestazioni erogate dagli operatori accreditati, di titoli di acquisto (*voucher*) da distribuire agli utenti del servizio pubblico e da spendere presso gli stessi operatori. In questo contesto l'accreditamento consente l'accesso immediato all'offerta del servizio pubblico, senza cioè la necessità dell'accordo, che è funzionale a esigenze di controllo e pianificazione della spesa pubblica e rappresenta una forma di cooperazione e raccordo con l'autorità. Per tali sue caratteristiche, l'accreditamento libero può essere concesso a una pluralità indefinita di soggetti e crea così un quasi-mercato.

Un'altra variazione è avvenuta tramite l'introduzione di una fase intermedia tra quella dell'accreditamento e quella dell'accordo contrattuale. In questo modello, definito *candidatura*, gli operatori, per accedere al servizio pubblico, non solo dovranno essere accreditati e quindi essere in possesso di particolari standard di qualificazione, ma sono inoltre tenuti a partecipare a una gara per l'affidamento dei servizi. Solo in caso di aggiudicazione della gara, gli operatori accederanno al servizio pubblico, tramite la stipula dell'accordo contrattuale. In altri termini, l'accreditamento finisce per risolversi nell'iscrizione in una lista di potenziali fornitori del servizio pubblico, rimanendo incerto l'effettivo ingresso nel servizio pubblico, in quanto dipendente dall'esito della gara (Bresciani, Sartori 2015).

2.2 Le criticità del contracting-out

La relazione tra gli attori in questo tipo di *quasi-mercato* presenta gli elementi individuati da Jensen e Meckling (1976) nella Teoria dell'Agenzia, che definisce una relazione contrattuale, di tipo formale o informale, in cui un soggetto (principale) delega a un altro (agente) l'utilizzo di alcune risorse o il compimento, per suo conto, di determinate attività. La divergenza d'interessi (o conflitto d'interessi) tra principale e agente costituisce il problema di agenzia, e determina l'insorgere dei "costi di agenzia". Questi ultimi sono costituiti da tre tipologie di costi:

- Costi di controllo, cioè quelli che derivano dall'attività del principale, volti a monitorare i comportamenti dell'agente;
- Costi di riassicurazione, cioè quelli che derivano dall'attività dell'agente, volti a convincere il principale della bontà del suo comportamento;
- Costi residuali, cioè quelli derivanti da altri conflitti d'interesse che le suddette attività di controllo e di riassicurazione non sono in grado di ricomporre.

La Teoria dell'Agente evidenzia i problemi che emergono a seguito della divergenza d'interessi tra le due parti, oltre che a una imperfetta informazione sugli stati di natura e sui comportamenti degli attori (asimmetria informativa). In particolare, l'agente ha normalmente più informazioni del principale e pertanto il contratto tra le parti non può che essere incompleto e, in ogni caso, il principale non può controllare completamente l'agente, se non attivando meccanismi di controllo e aumentando i costi di gestione.

L'opportunismo delle parti porta a un uso delle asimmetrie informative a proprio vantaggio, generando una *selezione avversa* (opportunismo ex ante - nella fase di stipula del contratto) in cui l'agente fornisce informazioni incomplete o inesatte pur di farsi affidare la mansione, oppure un *azzardo morale* (opportunismo ex post - nella fase di esecuzione delle obbligazioni contrattuali) in cui l'agente non rispetta i propri impegni nell'esecuzione della mansione e non vi è sufficiente controllo da parte del principale a causa della difficoltà e dell'onerosità della pratica.

Tale teoria presuppone che entrambe le parti cerchino di massimizzare la propria utilità e anticipino razionalmente gli effetti della relazione sui risultati. Gli interessi restano divergenti ed è impossibile che l'agente operi nell'interesse del principale, al quale non resta che ridurre la divergenza attraverso strumenti di controllo e d'incentivi atti a limitare comportamenti opportunistici dell'agente.

Nel caso dei sistemi per l'impiego, acquirente e fornitore agiscono nel contesto di un mercato incerto come quello del lavoro e non sono in grado di determinare in un contratto scritto tutte le future evenienze. Si parla quindi di *contratti incompleti* che riflettono più la volontà di collaborare, piuttosto che una precisa allocazione dei rischi, responsabilità e premi: l'unica variabile solitamente disponibile è il numero delle occupazioni realizzate da parte dell'agente, che solitamente non comprende alcuna informazione sul contributo dell'agente al raggiungimento dell'occupazione (Marocco 2011).

3 L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ATTIVITÀ DEI PROVIDER

Gli elementi che accomunano i modelli di quasi-mercato attuati nei diversi Paesi sono la particolare attenzione posta sul monitoraggio e la valutazione delle attività svolte dagli erogatori dei servizi e la presenza di sistemi di premialità per gli stessi fornitori, considerati necessari strumenti di governance pubblica per garantire che l'agente effettivamente agisca nell'interesse del principale (Bruttel 2005).

Il monitoraggio e la valutazione sono finalizzati a diminuire le asimmetrie informative, aumentando i dati a disposizione del principale circa l'adempimento degli obblighi contrattuali da parte dell'agente, consentendogli di realizzare il benchmarking delle performance dei fornitori.

I sistemi di premialità, invece, sono utilizzati per assicurare l'allineamento dell'interesse dell'agente a quello del principale, imponendo stringenti sistemi di remunerazione basati sulla misurazione delle performance.

In generale i meccanismi suggeriti per risolvere o mitigare l'effetto delle asimmetrie informative, in particolare l'azzardo morale (cioè comportamenti opportunistici che contravvengono gli obblighi contrattuali), sono di tre tipi (Weishaupt, 2011):

- Incentivi: l'intento è allineare gli interessi dell'agente a quelli del principale, attraverso sistemi di pagamento che permettano di far coincidere la massimizzazione dei profitti dell'agente con la massimizzazione dell'utilità per il principale. Solitamente questo sistema si traduce in pagamenti basati sulla performance.
- Informazioni: lo scopo è allineare le informazioni possedute da agente e principale. Si traduce in performance benchmarking o audit e valutazioni cadenzati.
- Controllo: l'implementazione implica la definizione di un ampio set di regole e regolamenti dettagliati su come i providers debbano erogare i servizi che hanno ottenuto in appalto. È vero, però che tale meccanismo è stato giudicato contrario al principio di *contracting-out*, in quanto ne limita molto la flessibilità della realizzazione.

La maggior parte delle ricerche analizzate e la letteratura sul tema affronta tali meccanismi in modo parziale, spesso focalizzando l'attenzione solo sui primi due. In materia di servizi per il lavoro e di servizi sociali in generale, i problemi emersi nei processi di esternalizzazione solitamente sono dipesi dall'affidamento ad uno solo dei citati meccanismi per contrastare le asimmetrie informative, senza comprendere l'interdipendenza dei tre sistemi.

3.1 La gestione degli incentivi

Il *contracting-out* di servizi per il lavoro è diventato il sistema con cui la pubblica amministrazione può sfruttare la maggiore flessibilità ed efficienza dei provider privati. Generalmente, proprio in virtù di tale flessibilità, la PA non definisce "come" il servizio privato debba erogare il servizio, se non nel rispetto di alcuni criteri minimi di equità e non discriminazione, ma paga il provider privato in base ai costi fissi stabiliti o sulla base degli *outcome* raggiunti (ad esempio: numero di persone collocate in un dato periodo).

La Teoria dell'Agente fornisce elementi in grado di spiegare la differenza tra gli obiettivi dei due attori coinvolti: l'agente privato ha come obiettivo la massimizzazione dei profitti, mentre il principale pubblico agisce per massimizzare i benefici riducendo i costi, ed esternalizza l'erogazione dei servizi per raggiungere una maggiore efficienza. L'intero sistema del contracting-out, in questo caso, è costruito attorno ad un comportamento indotto da un incentivo. In un modello ideale, l'incentivo è dato sulla base dell'impatto netto dell'intervento sul disoccupato: maggiore è l'intervento realizzato sul disoccupato, maggiore sarà l'incentivo. Tuttavia la misurazione dell'impatto netto basato su un confronto con un controfattuale non trattato non è sempre applicabile, per cui si ricorre a misurazioni meno raffinate o a *proxy*. Per tale motivo la governance dei servizi per l'occupazione è divenuta più complessa e sofisticata, sia che il sistema Spi mantenga il ruolo di "acquirente di servizi privati", cioè metta a bando i propri servizi, sia che sia uno dei competitors nel mercato dell'intermediazione.

Il tema dell'incentivo come sistema di controllo dell'operato dell'agente da parte del principale è stato affrontato, nel tempo, in diversi modi dai vari paesi osservati in base ai regolamenti nazionali, ma in linea generale sono stati utilizzati tre modelli di pagamento:

- Contratti a rimborso dei costi: il provider riceve il pagamento per le spese sostenute, nei limiti di quanto definito nel bando;
- Contratti a prezzo fisso (*costo standard*): il provider riceve il pagamento in base ad un accordo predefinito o in relazione ai costi standard per il servizio erogato;
- Contratto con pagamento a performance: il provider è pagato al raggiungimento del risultato definito nel contratto (placement, firma del patto di servizio ecc.).

Per far ciò molti paesi hanno calcolato i costi standard di servizio per stabilire livelli di prezzo per i differenti servizi da appaltare. Ciò comporta da un lato un'espansione del range di servizi erogabili, dall'altro richiede una grande capacità di gestione, da parte del governo, di nuove forme contrattuali coi providers. In alcuni casi analizzati in letteratura, in particolare Australia, Paesi Bassi e Regno Unito, la remunerazione basata sulla performance, sia essa *result-based* oppure un mix di costi fissi e a risultato, è stato lo strumento di governance più efficace per allineare gli interessi del principale con quelli dell'agente privato. La porzione *result-based* può comportare pagamenti incrementali (per esempio in tranche temporali, in base alla sostenibilità del risultato o alla durata dell'occupazione trovata) o il conseguimento per ogni disoccupato di un periodo definito (es. sei mesi) di lavoro continuo. Nel modello di puro *result-based*, i providers non ricevono pagamento fino a che non raggiungono uno specifico esito. In tale modalità, definita *no cure- no pay*, il provider si assume tutto il rischio del servizio. L'acquirente (il governo) paga solo per interventi che hanno portato a risultati dimostrabili, definiti nel contratto; ciò non ha evitato effetti distorsivi: la definizione di risultato (*outcome*), sulla base della quale poter valutare la performance, ha subito modifiche nel tempo, è stata adattata alle condizioni dei mercati del lavoro. In una prima fase di applicazione di tali tipi di contracting-out, questi paesi hanno visto aumentare, ad esempio, il ricorso a forme di contratto brevi, fenomeno imputabile ad una strategia dei provider privati al fine di aumentare la redditività dell'attività di placement. Le soluzioni realizzate per far fronte a tale distorsione sono state varie: in Australia e Paesi Bassi il pagamento della performance del provider privato è legato alla effettiva riduzione del sussidio di disoccupazione dell'utente finale; nel Regno Unito sono state definite le ore minime di lavoro previste da un contratto per essere considerato un outcome efficace.

La logica distorta secondo cui il principale obiettivo del servizio erogato dai providers privati è raggiungere il maggior numero di collocamenti per essere considerati dei *best performer* può generare problemi di *creaming* (la selezione dei migliori candidati facilmente collocabili) o di *parking* (il non trattamento dei candidati più difficilmente collocabili), (Heckman, Heinrich, Smith 2002): una comune strategia adottata dai paesi considerati è stata differenziare i pagamenti in base a gruppi target di utenza, utilizzando il profiling per allocare i disoccupati nei diversi gruppi in funzione delle necessità e dei servizi applicabili (Finn 2013). Il *Jobseeker Classification Instrument* australiano e il *Kansmeter* olandese sono basati su questionari (i Paesi Bassi integrano le informazioni con un'intervista in profondità - *Kwint*) ma entrambi sono stati spesso criticati per l'inaccuratezza delle informazioni raccolte e la superficialità con cui sono gestite le informazioni (ad es. in Australia i gruppi target si differenziano per durata della disoccupazione, nei Paesi Bassi e Regno Unito i gruppi sono "monodimensionali" e raggruppano quindi persone con bisogni specifici molto diversi, difficilmente trattabili con lo stesso schema di servizio).

Inoltre, un modello di governance del *quasi-mercato* che utilizza gli incentivi come unico strumento per il controllo della performance dei provider incorre nel rischio di immobilizzare il mercato dell'intermediazione privata: senza una forma di pagamento diretto, i provider più piccoli, con meno risorse economiche, possono faticare a rimanere nel mercato, non essendo in grado di sostenere l'erogazione di servizi a lungo termine per alcune tipologie di utenti, con il risultato di veder ridotta la platea dei provider, la loro capacità competitiva e la loro diversificazione. Lo sviluppo del mercato dei servizi è perciò un'importante questione da considerare per qualsiasi agenzia pubblica responsabile dei servizi per il lavoro. Alcuni modelli di *contracting-out* con pagamento a risultato offrono ai providers pagamenti anticipati, da restituire in caso di mancato raggiungimento dei risultati richiesti; in altri casi esistono forme miste che prevedono un costo fisso iniziale e un rimborso a scalare (definito *no cure - less pay*), in base alla durata della presa in carico dell'utente. Ciò permette di ridurre il rischio di *cash-flow* per i piccoli operatori, favorendo però lo sviluppo di un mercato concorrenziale più ampio. Le possibilità di variazione del modello sono molteplici: nelle fasi iniziali dell'implementazione di un sistema di *quasi-mercato*, l'enfasi andrebbe posta sulla composizione del mercato dei providers e comporterebbe uno studio sulla disponibilità di providers con capacità gestionali adeguate e riserve finanziarie e sufficienti. Su tale tema, la letteratura ha indagato l'esistenza di vari mix di providers, privati e non profit, (Finn, 2012a; Wood, 2010; Struyven and Steurs, 2004) anche se, col maturare del mercato aumenta la presenza di operatori for profit. È probabile che il processo di sviluppo di mercato incoraggi anche la formazione di consorzi, che riuniscono provider più piccoli che non sono forse capaci, singolarmente, di fornire l'intera gamma di servizi richiesti, o non hanno la forza economica e la propensione al rischio richiesti in un mercato orientato al risultato.

Nei paesi più "maturi", con una tradizione di esternalizzazione consolidata, il processo di selezione dei providers è stato incrementale, a partire da esternalizzazioni su scala ridotta. Il passaggio a sistemi basati sui risultati ha spesso comportato un intervento pubblico a sostegno dei provider in difficoltà (il *Market Development Grants* australiano), ma in paesi in cui tale approccio è in fase iniziale, con risorse pubbliche limitate, un intervento simile può essere improponibile. La posizione dominante dei providers for profit è in parte dovuta a scelte di governo (come nel Regno Unito con l'approccio *welfare-to-work*) ma è anche attribuibile a fattori evolutivi del mercato stesso (Finn, 2012) e con la capacità finanziaria del governo, che tende a relazionarsi con meno provider possibili per ridurre i costi di approvvigionamento di servizi.

Ne deriva la tendenza a rivolgersi a providers più vicini al territorio, creando anche una sorta di “ecosistema di provider” che associa grandi provider a piccoli specialisti (Rees, Mullins, Bovaird, 2012, p. 5), come nel caso dei *Prime Provider* inglesi, in cui i grandi provider agiscono da manager subappaltando il servizio a providers locali e creando una *supply-chain*, vale a dire una catena di distribuzione delle attività, in cui il servizio appaltato al *Prime Provider* viene suddiviso in diverse attività, realizzate da altri providers più piccoli.

3.2 La gestione delle informazioni

La gestione delle informazioni è il secondo strumento di governance utilizzato per affrontare i problemi che insorgono tra agente e principale. Il disegno dei meccanismi di scambio di informazioni dovrebbe mirare ad aumentare la trasparenza per limitare le asimmetrie tra le parti coinvolte.

I due sistemi principalmente utilizzati sono il *benchmark* e il *monitoraggio*. Il primo compara indirettamente l’impatto dei providers sull’occupazione, mentre il secondo osserva direttamente il comportamento dei providers.

Il benchmark, attraverso avanzati modelli econometrici, consente la comparazione dei providers in diversi territori, ma per i servizi al lavoro è necessario controllare anche variabili soggettive dei disoccupati coinvolti (es. durata della disoccupazione, età, livello di istruzione) per evitare distorsioni.

Il modello di riferimento per benchmark di servizi per il lavoro è lo *Star Rating* australiano che paragona i risultati dei provider attraverso un modello di regressione logit/probit in grado di controllare le variabili di contesto (tassi di occupazione locali, tassi di crescita occupazionale, distribuzione dei contesti produttivi ad alta occupazione, variabili dummy per le grandi città, dimensioni geografiche del mercato del lavoro locali) e caratteristiche delle persone in cerca di occupazione (genere, età, istruzione, status socio-economico, disabilità ecc.). Con tale sistema, i providers sono classificati in base ai risultati della valutazione con un sistema di “stelle” (massimo cinque). Tale sistema risulta particolarmente incentivante per i providers, che puntano ad essere classificati per aumentare la propria reputazione.

I Paesi Bassi e Regno Unito hanno modelli meno sofisticati, in cui i providers sono valutati sulla base del numero di placement realizzati, considerando le differenze emergenti dai diversi contesti territoriali non rilevanti ai fini della valutazione dell’operato. Nelle sei regioni in cui è suddiviso il territorio dei Paesi Bassi nei bandi di assegnazione dei servizi sono costruite rispettando l’omogeneità socio-economica, mentre nel Regno Unito le *Employment Zones* definiscono aree particolarmente critiche dal punto di vista economico. Le caratteristiche personali dei beneficiari dei servizi vengono distinte, in entrambi i casi, per gruppi target.

Il monitoraggio rappresenta la seconda modalità di controllo delle informazioni. Lo scopo è superare il cosiddetto black box, la scatola nera dell’attuazione, in cui il principale non conosce le azioni dell’agente. L’Australia realizza il monitoraggio attraverso un mix di sistemi informativi integrati e audit con visite ai singoli providers. Ogni contatto con gli utenti destinatari di servizi è registrato e tracciato in un sistema consultabile in tempo reale. Il sistema è dotato di strumenti di analisi del rischio di fallimento per ciascun servizio erogato. Seguendo tale sistema integrato, il numero di visite ai singoli providers è modulato sulla base delle valutazioni pregresse (da uno a quattro o più all’anno). Gli strumenti di analisi del rischio

permettono un controllo quasi istantaneo sull'operato dei providers. Nei Paesi Bassi il monitoraggio sta muovendo i primi passi ed è affidato a società esterne che valutano e certificano i providers (*Keurmerk – quality certificate*).

Anche il Regno Unito effettua i monitoraggi visitando i providers, ma tale sistema è reso più efficiente dal ridotto numero di providers a cui vengono affidati i servizi.

3.3 La gestione tramite il controllo

Regole e regolamenti sono lo strumento tradizionale per il controllo da parte delle burocrazie pubbliche, che tuttavia contrastano con la ricerca di flessibilità, motivo cardine del ricorso al contracting-out, e sull'attenzione sull'outcome piuttosto che sulle procedure (*black box*): sottoporre l'agente ad uno stretto controllo aumenta i costi di agenzia e rischia di vanificare il ricorso stesso al contracting-out.

L'Australia prima di tutti (Considine, 2001) ha ridotto l'accento sulle procedure a vantaggio dei risultati anche in ambito di placement ma maggiore flessibilità per i providers australiani non si traduce in totale assenza del governo delle procedure: di fatto i contratti di appalto di servizi al lavoro contengono codici di condotta (*Employment Services Code of Practice and a Job Network Service Guarantee*). I Paesi Bassi contano molto più su un'autoregolamentazione dei providers, mentre il Regno Unito applica il *Contractor's Guide to Employment Zones* e consente agli utenti finali di esprimere giudizi sui servizi ottenuti.

L'obiettivo dei meccanismi di controllo è garantire uno standard minimo nell'erogazione dei servizi a tutti gli utenti. Attualmente le strade percorse dai governi dei casi considerati sembrano divergere: l'Australia, ad esempio, ha intensificato l'uso del controllo sulle performance dei providers, definendo standard e procedure, mentre i Paesi Bassi hanno ridotto i regolamenti anche se non in maniera definitiva. Il nodo cruciale sembra essere il confine tra la possibilità di controllare ogni attività del provider per garantire l'outcome desiderato e lasciare loro libertà di azione per raggiungerli e responsabilità (anche finanziaria) dell'erogazione del servizio.

Attivare forme di *contracting-out* per l'erogazione di servizi per il lavoro implica necessariamente una doverosa attenzione alle fasi di definizione delle modalità di esternalizzazione (cosa si esternalizza e a chi) e di monitoraggio delle attività realizzate dai provider. Ciò che emerge dalla letteratura considerata è la necessità di un approccio misto: solo una strategia che combina i tre meccanismi (incentivi, informazione e controllo) può soddisfare la richiesta di una efficiente gestione del *contracting-out*. L'appalto di servizi pubblici per il lavoro non dovrebbe contare solo su meccanismi di incentivo al raggiungimento di outcome definiti. Al contrario, una gestione coerente dei contratti di appalto comporta importanti sfide di realizzazione che hanno bisogno di essere considerate nelle fasi di disegno del programma e dovrebbe far uso di meccanismi di gestione delle informazioni e di controllo per garantire adeguati pagamenti delle prestazioni.

Nei casi analizzati, è emerso che i benefici teorici dell'utilizzo del *contracting-out* si scontrano con le evidenze empiriche circa l'efficacia di tale modello, ancora incerto. Analisi della Commissione europea (Knuth 2012) hanno evidenziato preoccupazioni sui comportamenti dei providers (scrematura, parking, condotte poco trasparenti) e sui risultati incerti per i disoccupati. Koning e Heinrich (2010) sostengono che il cambiamento verso un sistema a contratto basato sulle performance dei providers aumenta le possibilità di impiego principalmente ai disoccupati *job-ready*, coinvolgendoli, però, in forme di lavoro brevi, della durata massima di 12 mesi.

I risultati in termini di collocamento per gli utenti più svantaggiati e lontani dal mercato del lavoro non sembrano migliorare con strumenti realizzati tramite meccanismi di *quasi-mercato*: sia il caso Australiano che Britannico dimostrano che le migliori performance riguardano sempre disoccupati di breve durata. All'aumentare della distanza dell'utente dal mercato del lavoro, aumenta la difficoltà di placement, che i sistemi misti pubblico-privato finora implementati non riescono a colmare, generando fenomeni di *parking* o di *creaming*. Inoltre, l'evoluzione del mercato dell'intermediazione in *contracting-out* vede penalizzare i piccoli provider in favore delle grandi società di placement. Le esperienze più mature (Australia e Regno Unito) hanno ottenuto un buon livello di contenimento dei costi di agenzia attraverso un sistema di *quasi-mercato* bilanciato, anche se la redditività di tali soluzioni è ancora discutibile: Bruttel (2005), per esempio, rileva che "alcuni providers nei Paesi Bassi hanno aumentato i prezzi in risposta al nuovo modello di outsourcing adeguandoli al rischio maggiore".

Va segnalato, però, che la letteratura analizzata descrive i modelli di *contracting-out* con finalità diretta a determinare cosa funziona per quali target, utilizzando metodologie diversificate, talvolta sperimentali. Ogni risultato emerso sembra dipendere dal contesto, dal mercato locale e dal tipo di politica attivata, al punto che gli esempi riportati per ciascun paese sono costantemente in evoluzione e rendono difficile l'esportazione del modello stesso.

Sono tuttavia identificabili alcuni elementi di governance che possono suggerire indicazioni di policy per una buona riuscita del *contracting-out* di servizi per il lavoro:

- Policy design: il sistema di appalto a providers privati ha necessariamente bisogno di un disegno della politica corretto e dettagliato. I casi più evoluti dimostrano che aggiustamenti o cambi di rotta sono

inevitabili e anzi da perseguire per raggiungere un disegno di policy ottimale, soprattutto per quanto concerne i sistemi di pagamento dei provider.

- Fase Test: i programmi dovrebbero prevedere una fase pilota e una valutazione prima di essere implementati a livello nazionale.
- Selezione dei provider: basare la selezione dei provider sulla base del prezzo più basso comporta l'impoverimento del servizio offerto. I criteri di selezione dei bandi dovrebbero essere pensati nell'interesse del servizio.
- Portata e durata dei contratti: il caso inglese è esemplificativo di quanto le variazioni della durata dei contratti di appalto di servizi per il lavoro implicino variazione dell'investimento dei providers in tali attività. La gestione dei rischi connessi è agevolata da un corretto disegno dei bandi e da monitoraggi costanti.
- Sistema informativo unitario: è necessario per tracciare le attività realizzate, gestire le performance e verificare servizi e outcome.
- Valutazione di impatto: sviluppare un approccio sistematico alla misurazione di impatto dei servizi contrattualizzati agevola il miglioramento continuo
- Collaborazione tra providers: anche se in competizione nel mercato, la collaborazione tra providers privati può massimizzare la circolazione delle informazioni e raggiungere capillarmente le persone in cerca di lavoro, ma implica la definizione di obiettivi chiari e di indicatori, regole strutturate e trasparenza.
- Soddisfazione del cliente: la valutazione della soddisfazione deve essere monitorata per evitare meccanismi di *parking*.

La gestione dei contratti tra servizio pubblico e providers privati, in teoria sbilanciati e "incompleti" per le asimmetrie informative che si generano, richiede competenze specifiche da parte dei funzionari pubblici che governano il settore: alcuni aspetti sopra elencate sono ancora presenti in forma embrionale e applicate con notevoli difficoltà, legate a ciò che viene definito "*contract management capacity*" (Brown, Potoski 2003).

In letteratura vengono distinti tre campi di expertise necessari ad una governance efficace:

- "*feasibility assessment capacity*", la capacità di valutare la fattibilità di un programma, che include la decisione *make-or-buy* e la valutazione di sostenibilità di una fornitura da terze parti;
- "*Implementation capacity*", la capacità di predisporre bandi adeguati, selezionare i providers e disegnare e negoziare i contratti di affidamento.
- "*Evaluation capacity*", usata per valutare le performance.

Performance scarse possono derivare da insufficienti capacità gestionali in uno dei tre campi. I meccanismi di governance evidenziati nei casi analizzati possono essere ricondotti alle ultime due capacità: la capacità di implementare affidamenti adeguati (incentivi) e la capacità di valutarli (informazione e controllo). Mentre la gran parte della letteratura teorica si concentra sul primo campo (soprattutto quella di derivazione economico-politico), solo ultimamente è emerso l'interesse sul processo di attuazione della policy, quindi della sua traduzione in gestione dell'affidamento del servizio.

5 SINTESI DEI CASI ANALIZZATI

5.1 Germania

Approccio al providing: Acquisto locale (per interventi specifici, accreditamento centralizzato dei fornitori per i voucher dei servizi)

Acquirente: SPI locale/regionale (per contratti di servizio diretto)

Interazione SPI: il Sistema per l'impiego locale gestisce la selezione e i contratti con i fornitori

Il sistema tedesco dei servizi per l'impiego è guidato dalla *Bundesagentur für Arbeit (BA)*, l'agenzia federale sotto controllo e vigilanza del Ministero del lavoro (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*). È suddivisa in dieci sedi regionali che gestiscono l'implementazione delle politiche nazionali a livello dei *Länder*. La BA è l'ente centrale responsabile del sistema informativo del mercato del lavoro, il sistema di sussidi di disoccupazione, la fornitura di assistenza all'occupazione e dei programmi di politica attiva. Inoltre, gestisce 156 *Arbeitsagenturen* (Agenzie locali per il Lavoro - AA), con 647 filiali sul territorio. A queste si affiancano i 408 Job Centers, di cui 303 sono gestiti assieme alle municipalità mentre altri 105 sono gestiti direttamente da queste ultime (*Optionskommunen*).

La gestione della BA è stata modernizzata, conferendo una maggiore attenzione alla gestione per obiettivi volta a migliorare il servizio clienti e ad assicurare un inserimento lavorativo più rapido. Dal 2002 nell'ambito della più ampia riforma del mercato del lavoro (Riforme Hartz 2002-2005) sono state sviluppate diverse tipologie di accordi contrattuali tra i fornitori di servizi pubblici e privati.

Il ricorso a provider esterni per l'erogazione di servizi per il lavoro avviene in misura ridotta, rispetto a quelli offerti dalla BA. Tuttavia, in merito all'esternalizzazione di misure di politica attiva del lavoro, uno degli esiti del processo di riforma va in direzione di un parziale coinvolgimento di provider privati nell'erogazione di dispositivi di collocamento e reintegrazione lavorativa, da un lato, e formazione, dall'altro. L'esternalizzazione di servizi di istruzione e formazione professionale a organismi esterni alla BA era già in passato pratica consolidata nel panorama tedesco; tuttavia, istruzione e formazione erano affidate a fornitori appartenenti alla galassia delle parti sociali e del terzo settore, mentre nell'ultimo decennio quegli attori sono stati in buona misura rimpiazzati da enti formativi *for-profit*.

L'esternalizzazione di dispositivi finalizzati all'attivazione e al (re)inserimento lavorativo rappresenta, invece, una più recente novità nel sistema tedesco. Le riforme hanno inciso innanzitutto sul sistema dei voucher per la formazione (*Bildungsgutschein*) e per il placement (*Aktivierung - und Vermittlungsgutschein*), che il fornitore esterno incassa presso la BA.

Tradizionalmente i finanziamenti pubblici ai provider privati in Germania sono basati su sovvenzioni e attuati secondo la logica del diritto amministrativo. Dal 2003 la normativa per gli appalti pubblici si applica anche ai servizi per l'impiego. Tuttavia, ad oggi, il quasi-mercato coinvolge la parte di servizi non gestiti dalla BA: di fatto sono le municipalità a relazionarsi con le agenzie private, con varie forme contrattuali, per l'erogazione dei servizi per il lavoro, ma si tratta di una quota di mercato marginale, che non manifesta (o almeno non si rileva in letteratura) particolari criticità di governance.

Al fine di limitare i legami contrattuali diretti tra gli uffici locali e i fornitori, dal 2005 la BA ha concentrato la gestione degli appalti presso gli uffici regionali. In un'ottica di migliorare l'efficacia del sistema, recentemente si è proceduto ad un adeguamento della normativa sugli appalti per garantire un maggiore equilibrio tra la qualità dei servizi offerti e il costo dell'appalto di servizi ai privati. Al fine di migliorare l'efficacia degli interventi, si è deciso di rendere più formalizzato il rapporto tra la BA, i servizi al lavoro municipali e le agenzie di lavoro temporaneo anche attraverso la progettazione di interventi e l'erogazione di servizi per specifici target, come ad esempio i richiedenti asilo e rifugiati.

I provider privati, in Germania, sono essenzialmente agenzie di lavoro private:

- agenzie private di reclutamento (*head hunter*), la cui regolamentazione rimanda al Libro III del Codice Sociale tedesco, si occupano prevalentemente del *placement* di figure manageriali o di profili artistici;
- agenzie di "collocamento sovvenzionato" (*subsidized placement services*), cui il Servizio pubblico per il lavoro tedesco esternalizza misure di politica attiva a fronte di un pagamento a risultato e che forniscono servizi per l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro;
- agenzie di lavoro temporaneo, il cui funzionamento è regolato dallo Statuto sul lavoro temporaneo (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), intermediano lavoratori che quasi nel 30% dei casi non hanno terminato un percorso di istruzione o formazione professionale e avviano quasi la metà dei loro utenti con contratti della durata media di tre mesi;

Le agenzie di collocamento e di lavoro temporaneo possono pubblicare le loro offerte di lavoro nel database della BA evidenziando, però, il carattere privato del provider.

Sia le Agenzie locali per il Lavoro (AA) che i *Job-Centers* possono esternalizzare la fornitura di alcuni servizi a providers appartenenti al terzo settore o al mercato privato tout court, secondo un sistema basato:

- sul conferimento di *voucher* che possono essere spesi dai beneficiari presso providers scelti da loro stessi, sulla base dell'elenco dei fornitori accreditati fornito dalla BA;
- sulla selezione mediante gara d'appalto di providers privati in grado di fornire a prezzi di mercato misure e servizi il cui contenuto è prestabilito nel bando di gara, così come il numero dei beneficiari che ne usufruiranno.

La BA ha optato per un sistema di politiche del lavoro basate su contratti di tipo *client contract*, attraverso l'erogazione di *voucher* (formativi e di inserimento lavorativo), utilizzabili presso fornitori privati di servizi specifici e il sistema di agenzie di lavoro temporaneo. L'opportunità di avviare gli utenti a misure formative viene valutata dall'operatore del servizio pubblico responsabile della presa in carico del disoccupato, sulla scorta dell'esito del *profiling* di quest'ultimo.

Nei diversi *Länder* l'utilizzo dei *voucher* può essere complementare ai servizi erogati dai *Job Centers* oppure fungere da alternativa alla fornitura pubblica di servizi per l'impiego. Il voucher per l'inserimento lavorativo viene assegnato dalla BA sia agli individui in possesso dei requisiti che ne fanno richiesta, sia ad un provider che intende far utilizzare il voucher ad un proprio utente (di solito si tratta di utenti che ricevono sussidi da almeno sei settimane). Il beneficiario può scegliere se fare o meno uso del voucher e, in caso positivo, selezionare dall'apposito data-base della BA il provider esterno per la realizzazione di percorsi formativi coerenti con l'indicazione del consulente BA.

Dall'istituzione del sistema di *voucher*, le modalità di erogazione del servizio si sono evolute: attualmente i *voucher* sono a beneficio dei percettori di sussidi di disoccupazione e possono essere percepiti da tre a sei mesi. Il principale partner privato cui la BA esternalizza le varie misure finalizzate al collocamento sono le agenzie per il "collocamento sovvenzionato" presso cui i beneficiari del sussidio di disoccupazione *Arbeitslosengeld I - ALG I* (in carico alle AA) o del reddito minimo *Arbeitslosengeld II - ALG II* (in carico invece ai *Job Centers*) possono scegliere di acquistare servizi con il cosiddetto *placement voucher (Aktivierung und Vermittlungsgutschein)*.

Le Arbeitsagenturen della BA sono tenute ad assegnare ai percettori del sussidio ALG I il *placement voucher* dopo sei settimane dall'inizio dello stato di disoccupazione, mentre, per quanto riguarda i beneficiari del *basic-income support ALG II*, la scelta è a discrezione dell'operatore del *Job-Center*. In entrambi i casi, il titolare del *voucher* sceglie l'ente presso cui acquistare i servizi, che spaziano dall'assistenza nella stesura del curriculum o della candidatura a posti di lavoro vacanti, a vere e proprie azioni per il ricollocamento del disoccupato. Il rimborso del servizio che tale provider privato eroga all'utente viene disposto dalla BA a risultato occupazionale conseguito e si compone di una prima tranche da 1.000 euro, liquidata dopo sei settimane dall'assunzione, e di una seconda tranche, del medesimo importo (ma passibile di arrivare a 1.500 euro in caso di soggetti molto distanti dal mercato del lavoro), dopo sei mesi.

Esiste un sistema di accreditamento degli operatori, pena l'esclusione dal database che i servizi pubblici per il lavoro forniscono al beneficiario del *voucher* affinché possa scegliere dove fruire della misura. Dal 2012 i fornitori che vogliono incassare un *voucher* (sia formativo che di *placement*) devono essere formalmente certificati da società private di controllo di qualità, a loro volta autorizzate da un organismo di accreditamento nazionale, la *Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS)*, che si è sostituita all'Ufficio per l'accreditamento interno alla BA (soppresso nell'aprile 2012).

Tuttavia, l'utilizzo dei *voucher* non è stato così soddisfacente come previsto. La BA infatti ha evidenziato che nel 2014 dei 283.959 *voucher* emessi ne ha rimborsato la prima tranche per soli 29.676. Si ritiene che una parte considerevole del mercato dei *voucher* sia rappresentata da organizzazioni senza scopo di lucro che hanno usufruito del *voucher* in combinazione con l'erogazione di misure di formazione (Finn, 2016).

Quanto alle misure di politica attiva erogate da provider privati e finanziate dalla BA con strumenti diversi dai due tipi di *voucher* sin qui considerati, esse vengono esternalizzate tramite gare d'appalto bandite dai cinque Centri di Acquisto Regionali (*Regionale Einkaufszentren, REZ*) di recente istituzione presso le Direzioni Regionali della BA.

I REZ, sentite le esigenze delle AA e dei *Job Centers* cogestiti dalla BA, pubblicano, con frequenza variabile nel corso dell'anno a seconda della durata temporale dei dispositivi, bandi di gara per l'erogazione di misure relative all'istruzione e alla formazione professionale, all'attivazione, alla reintegrazione e alla riabilitazione lavorativa e selezionano i vincitori in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre che sulla scorta della valutazione funzionale, effettuata dagli uffici locali, delle proposte pervenute.

Benché alcuni contratti prevedano l'erogazione di una somma prefissata a favore dell'erogatore che si è aggiudicato l'appalto, nella maggior parte dei casi il pagamento del provider aggiudicatario dell'appalto è disposto invece a risultato, secondo il criterio del *no cure, no pay*, o mediante un sistema misto. Il contratto stipulato tra l'AA e il provider contiene inoltre indicazioni precise circa il numero di disoccupati

cui il provider privato è tenuto a erogare la misura oggetto dell'appalto, entro un intervallo specificato nello stesso contratto (in genere circa tre mesi); qualora il numero dei potenziali fruitori di quella misura dovesse essere superiore alle stime precedentemente effettuate è necessario avviare l'intera pratica di apertura di un nuovo bando per la selezione del fornitore delle misure di politica attiva rese necessarie. Nonostante non emergano particolari forme opportunistiche da parte dei provider coinvolti in forme contrattuali di questo tipo, la Germania ha comunque predisposto, nella disciplina sull'accREDITAMENTO dei fornitori, meccanismi di controllo della performance *result-based*: i provider rischiano di perdere l'accREDITAMENTO se il 70% dei partecipanti non ottiene un lavoro o rimane fuori dai sussidi per più di sei mesi. I provider possono percepire fino a 2500 euro per il collocamento di disoccupati di lunga durata e di persone con disabilità. Il pagamento in due tranche è ritenuto un buon deterrente contro fenomeni di *creaming o parking*.

5.1.1 Elementi di efficacia

L'analisi di Strittmatter (2016) sugli effetti dei *voucher* formativi in Germania sul fondo per la disoccupazione fa notare un utilizzo distorto che prolunga la durata della disoccupazione dei partecipanti alla formazione nel breve periodo ma facilita migliori opportunità di occupazione nel lungo termine. Strittmatter ha constatato che l'uso dei *voucher* può aumentare l'indipendenza dell'utente, la trasparenza del mercato e la competizione tra i fornitori di formazione. D'altro canto si rileva anche che i disoccupati che fanno scadere i propri *vouchers* vedono ridotte le probabilità di lavoro a breve termine, così come la capacità del sistema di controllare e sanzionare i partecipanti al programma è limitata.

Fuori dal sistema dei *voucher*, focalizzandosi sugli accordi contrattuali diretti coi providers, nel 2008 la BA ha avviato il programma "Pinguin" per rilevare l'effettiva differenza nell'efficacia dei servizi forniti dai SPI e dai fornitori privati. Il programma è stato progettato per testare se i servizi di collocamento intensivo per disoccupati difficili da collocare possano essere erogati in modo efficace ed efficiente attraverso la rete dei *Job Center* oppure attraverso i fornitori esterni privati a contratto. I fornitori hanno concordato standard minimi di rendimento, fissando l'obiettivo di risultato in contratti di almeno quindici ore settimanali per un impiego soggetto a contributi di assicurazione sociale. Per evitare eventuale *creaming*, i fornitori privati non potevano rifiutare di seguire i disoccupati a loro assegnati pena il pagamento di forti sanzioni e dovevano garantire una assistenza continua con incontri periodici (15 giorni) con i partecipanti. Maggiore flessibilità veniva garantita nelle modalità di erogazione dei servizi. Krug e Stephan nel 2013 hanno condotto una valutazione del programma "Pinguin", i cui esiti non mostrano grandi differenze di risultato tra SPI e agenzie private, i tassi di occupazione per entrambi gli approcci non superano il 20%, evidenziando, quindi, che fornire servizi pubblici di collocamento può essere efficace almeno quanto appaltarli a soggetti privati esterni.

5.2 Francia

Approccio al providing: Acquisto centrale, gestione locale e uso selettivo degli appaltatori per la fornitura dei servizi.

Acquirente: SPI centrale (*Pôle Emploi*)

Interazione SPI: Il SPI locale gestisce la selezione e il contratto con i fornitori.

In Francia la programmazione delle politiche del lavoro, sia attive che passive, e la gestione dei servizi per l'impiego è di competenza dello Stato centrale anche se alcune attività specifiche per prassi sono trasferite a livello locale. L'Agenzia nazionale dei Servizi pubblici per l'impiego (*Pôle Emploi*), creata nel 2009, dalla fusione dell'agenzia per le politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego (*ANPR*) e l'ente gestore delle politiche passive del lavoro, gli ammortizzatori sociali e i sussidi di disoccupazione (*Assedic*), opera attraverso l'ampia rete composta da 902 agenzie locali, 146 agenzie specializzate e 69 piattaforme telefoniche e informatiche.

Nel 2005, la fine del monopolio pubblico dei servizi di collocamento ha determinato la definizione di un rapporto di reciprocità tra servizi pubblici e privati. In una prima fase di attività, infatti, anche per compensare una carenza di personale interno con competenze specifiche, *Pôle Emploi* ha appaltato diversi servizi a provider privati, in particolare servizi a breve termine come organizzazione di workshop o analisi e valutazione di competenze. L'idea di fondo era acquisire competenze e migliorare i servizi erogati, in un'ottica di condivisione delle esperienze, stabilendo tra *Pôle Emploi* e i fornitori di servizi esterni un rapporto di cooperazione più che di competizione.

A partire dal 2012 - a seguito della prima Convenzione tripartita siglata da *Pôle Emploi*, governo e parti sociali - il sistema dei servizi per l'impiego francese è stato riorganizzato identificando tre obiettivi principali di intervento:

- *personalizzazione della fornitura delle misure dirette alla domanda e all'offerta;*
- *rafforzamento dei legami col territorio;*
- *monitoraggio costante dei risultati delle azioni con relativa ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse.*

Sulla base di detti accordi tripartiti sono stati, inoltre, definiti e implementati i piani strategici triennali il cui obiettivo principale è la regolamentazione e il conseguente rafforzamento del sistema di intermediazione e orientamento per chi è in cerca di lavoro, in un'ottica di maggiore efficienza dei servizi per il lavoro. Nella gestione dei servizi, le agenzie private operano essenzialmente in regime di contracting-out a supporto del sistema pubblico, sia per integrazione di competenze specifiche che per un miglior adeguamento dell'offerta di servizi alle peculiarità del mercato del lavoro locale. Generalmente i servizi vengono appaltati sulla base di gare pubbliche preparate e coordinate a livello nazionale ma gestite e attuate a livello locale dagli uffici territoriali del *Pôle Emploi* (Direzioni regionali) che godono di maggiore autonomia nello sviluppare partenariati e gestire progetti nelle loro sedi. I contratti vengono assegnati sulla base di indicatori chiaramente definiti nelle offerte, quali la qualità del servizio erogato, il prezzo, l'organizzazione aziendale e le competenze specialistiche. I fornitori che gareggiano devono provare di avere la capacità di attrarre nelle proprie sedi gruppi di popolazione difficili da raggiungere, compresi gli

abitanti di aree rurali, persone con mobilità limitata e coloro che diffidano delle istituzioni. Il modello di pagamento francese usa l'approccio basato sui risultati e su contratti *no cure, less pay*. Nella fase iniziale, se c'è prova dell'implementazione, il provider viene remunerato del 50% del costo del servizio. Il restante 50% viene trattenuto fin quando il disoccupato ottiene un lavoro a lungo termine o un contratto a della durata di almeno sei mesi.

Nei più recenti piani strategici triennali è stato definito un sistema di outsourcing per le misure rivolte alle persone meno distanti dal mercato del lavoro e in grado di attivarsi autonomamente, lasciando invece in carico al servizio pubblico il trattamento dei soggetti con maggiore difficoltà di ricollocazione professionale. In particolar modo la digitalizzazione dei servizi ha consentito agli operatori del servizio pubblico di concentrarsi su interventi in favore di target specifici attraverso servizi di accompagnamento intensivo e/o globale integrando l'offerta di servizi per il lavoro con servizi socio-assistenziali. In questa ottica di cooperazione pubblico/privato per l'aumento dell'efficacia del sistema dei servizi per il lavoro, così come previsto dal Piano Strategico 2020, dall'estate 2015 è on-line la piattaforma *Emploi Store*¹ che offre servizi via web e attraverso dispositivi mobili (smartphone e tablet). All'interno del portale sono inseriti tutti i servizi, gli strumenti e i collegamenti a siti e applicazioni dedicati al mondo del lavoro realizzati sia dal *Pôle Emploi* che da soggetti privati ed associazioni.

L'aggiornamento del sistema dei servizi ha richiesto una riorganizzazione interna che, partendo da un forte investimento in attività di formazione e di sviluppo delle competenze del personale dell'Agenzia, è stata improntata sulla digitalizzazione dei servizi, il potenziamento degli strumenti di accompagnamento e *coaching* per i soggetti più vulnerabili e a rischio di esclusione. Ad oggi la *governance* del sistema dei servizi per l'impiego prevede che *Pôle Emploi* sia supportato da varie strutture pubbliche e private che operano nel mercato del lavoro attraverso accordi di partenariato, come le strutture locali di *Maisons de l'Emploi*, la rete pubblico-privata specializzata per l'inserimento dei disabili dei *Cap Emploi*², e le *Missions Locales* associazioni o RTI dedicate all'inserimento lavorativo e sociale di giovani tra i 16 e i 25 anni.

5.2.1 Elementi di efficacia

La valutazione delle prestazioni dei provider esterni si basa sui risultati, in particolare sulla qualità e la durata effettiva del collocamento dei beneficiari del servizio. I risultati attesi sono stati riconsiderati anche in relazione alle nuove forme di contratti e alle evoluzioni del mercato del lavoro francese.

Behaghel, Crépon e Gurgand, nel 2014, hanno condotto una valutazione di impatto nella quale i disoccupati ad alto rischio di disoccupazione a lungo termine venivano assegnati in modo random a gruppi sperimentali. Hanno constatato che un programma intensivo pubblico aveva prestazioni migliori di un programma privato in termini di efficienza e efficacia. Lo studio ha verificato che la fornitura di assistenza alla ricerca di occupazione aumentava il tasso di ingresso nel mondo del lavoro dal 15 al 35% complessivamente, ma che l'impatto del programma pubblico era circa il doppio rispetto a quello del programma fornito privatamente, almeno durante i primi sei mesi dopo l'assegnazione *random*. I due programmi (SPI e provider privati) si basavano su principi identici e fornivano un'assistenza molto più intensa di quella fornita da programmi standard. In entrambi i casi il carico di lavoro era di 40 utenti per operatore,

¹ <https://www.emploi-store.fr/portail/accueil>

² <http://www.capemploi.net/accueil/>

rispetto al rapporto standard di 120 utenti per operatore. I provider privati percepivano una prima tranche del compenso all'entrata del beneficiario nel programma e il saldo a collocamento effettivo entro 6 mesi e per una durata di almeno 6 mesi.

Le stime hanno mostrato performance simili per i due programmi, anche se il programma pubblico ha avuto un impatto leggermente più forte. Tuttavia, i tassi di iscrizione ai programmi differiscono notevolmente: l'adesione al programma privato (40%) è superiore di un terzo rispetto al programma pubblico (32%), ma gli effetti medi locali di trattamento (LATE) sui destinatari del servizio erano maggiori nel programma pubblico. Dopo 6 mesi il programma pubblico ha avuto una risposta positiva verso l'occupazione di 10,2 punti percentuali, mentre il corrispondente impatto del programma privato era di 4,5 punti percentuali. Crescita considerevole dato che nel gruppo di controllo controfattuale il tasso di ricerca di lavoro è di circa il 20%.

Inoltre, il programma pubblico ha funzionato molto rapidamente. Dopo tre mesi, le transizioni al lavoro erano già aumentate di 11 punti, mentre l'impatto era ancora insignificante nel programma privato. Dall'analisi costi-benefici basata sul numero di giorni di disoccupazione risulta che il programma privato non ha ridotto quel numero mentre il programma pubblico lo ha ridotto di 18 giorni (in una finestra di 365 giorni). Come risultato, il programma privato ha generato un forte e significativo aumento della spesa netta totale, mentre il programma pubblico ha comportato una riduzione considerevole, anche se statisticamente insignificante.

Gli autori forniscono tre possibili cause per spiegare i risultati dell'indagine:

1. il programma privato è significativamente meno efficace con le persone in cerca di lavoro più occupabili, suggerendo che i consulenti privati potrebbero aver fornito loro meno sostegno basandosi sul fatto che avrebbero comunque trovato lavoro (*parking*).
2. date indicazioni di prestazioni eterogenee tra i diversi provider privati, si sospetta che alcuni di questi non fossero abbastanza competenti nel settore del *counselling* rispetto alle loro controparti pubbliche.
3. i *counselor* del programma privato non hanno sanzionato le persone in cerca di lavoro che non hanno rispettato i requisiti di ricerca associati alle indennità di disoccupazione.

Più recentemente il sistema di valutazione è stato improntato a rilevare la performance degli operatori, sia pubblici che privati, in un sistema che punta sempre di più alla personalizzazione delle prestazioni e dei servizi erogati (*orientamento, counselling, profiling*) per rispondere alle esigenze specifiche di chi cerca lavoro.

5.3 Regno unito

Approccio al providing: Acquisto centrale della maggior parte dei servizi per disoccupati di lunga durata e gruppi ad alto rischio di disoccupazione

Acquirente: Department for Work and Pensions (DWP)

Interazione SPI: nella maggior parte dei casi i disoccupati ricevono servizi dal comparto pubblico per un anno prima di essere indirizzati verso provider aderenti al programma.

Nonostante il *Department for Work and Pensions (DWP)* sia dotato di una rete ampia di servizi pubblici per l'impiego (*Job Centre Plus - JCP*), la situazione del mercato del lavoro inglese ha spinto verso soluzioni di cooperazione col servizio privato: il numero di soggetti che percepiscono una qualche forma di sussidio/sostegno al reddito è molto elevata (circa 5,5 milioni nel 2013, prima dell'ultima riforma del welfare); quasi il 50% di questi si ricolloca entro 3 mesi, mentre il 50% riceve supporto intensificato. Il ricorso al settore privato è diventato necessario per poter contribuire ad un funzionamento efficiente del mercato del lavoro, e inserire il numero più ampio possibile di persone nel mercato del lavoro, secondo un approccio *work first*.

Il coinvolgimento dei provider privati è avvenuto progressivamente attraverso i programmi denominati *Employment Zone (EZ)*: il Regno Unito esternalizza servizi per il lavoro solo per alcune aree territoriali (cluster) ad alto tasso di disoccupazione. Il programma *Employment Zone* prevede l'esternalizzazione di servizi per un periodo di 5-7 anni, con modalità diverse a seconda della zona: in alcuni casi un'intera zona e l'intero pacchetto di servizi vengono affidati ad un unico provider; in altri, diversi provider si dividono l'erogazione di servizi (*Multiple Provider zones - dal 2004*). La presa in carico dell'utente avviene in 3 fasi:

- Fase 1: della durata di 4 settimane, il provider e il disoccupato stipulano un piano d'azione;
- Fase 2: il provider fornisce l'intero pacchetto di servizi per 26 settimane, inclusi eventuali benefit o indennità.
- Fase 3 (opzionale): se dopo le 26 settimane della fase 2 l'utente non è stato collocato, torna al *Job Centre Plus* pubblico e viene reinserito nel programma per ulteriori 18 mesi.

Tuttavia, durante le 26 settimane, utente e provider possono anche lavorare insieme per una ricerca più mirata (*Follow-on*).

Molti degli elementi del programma *EZ*, opportunamente revisionati, sono stati utilizzati anche dal programma successivo *Work Programme (2011-17)*, che ha ulteriormente liberalizzato il mercato dei servizi utilizzando il *contracting-out*. Il sistema di *welfare to work* attualmente in uso vede agire la rete nazionale *Job Centre Plus* e una rete mista di operatori privati e non-profit, denominata *Prime Providers*, grandi provider, economicamente solidi, responsabili di una propria rete di provider minori, denominati *supply-chain*, selezionati con gare d'appalto per erogare servizi a gruppi di utenti svantaggiati. Sia i servizi pubblici che quelli privati vengono valutati e remunerati sulla base di risultati raggiunti e non sulla base delle attività svolte. In particolare:

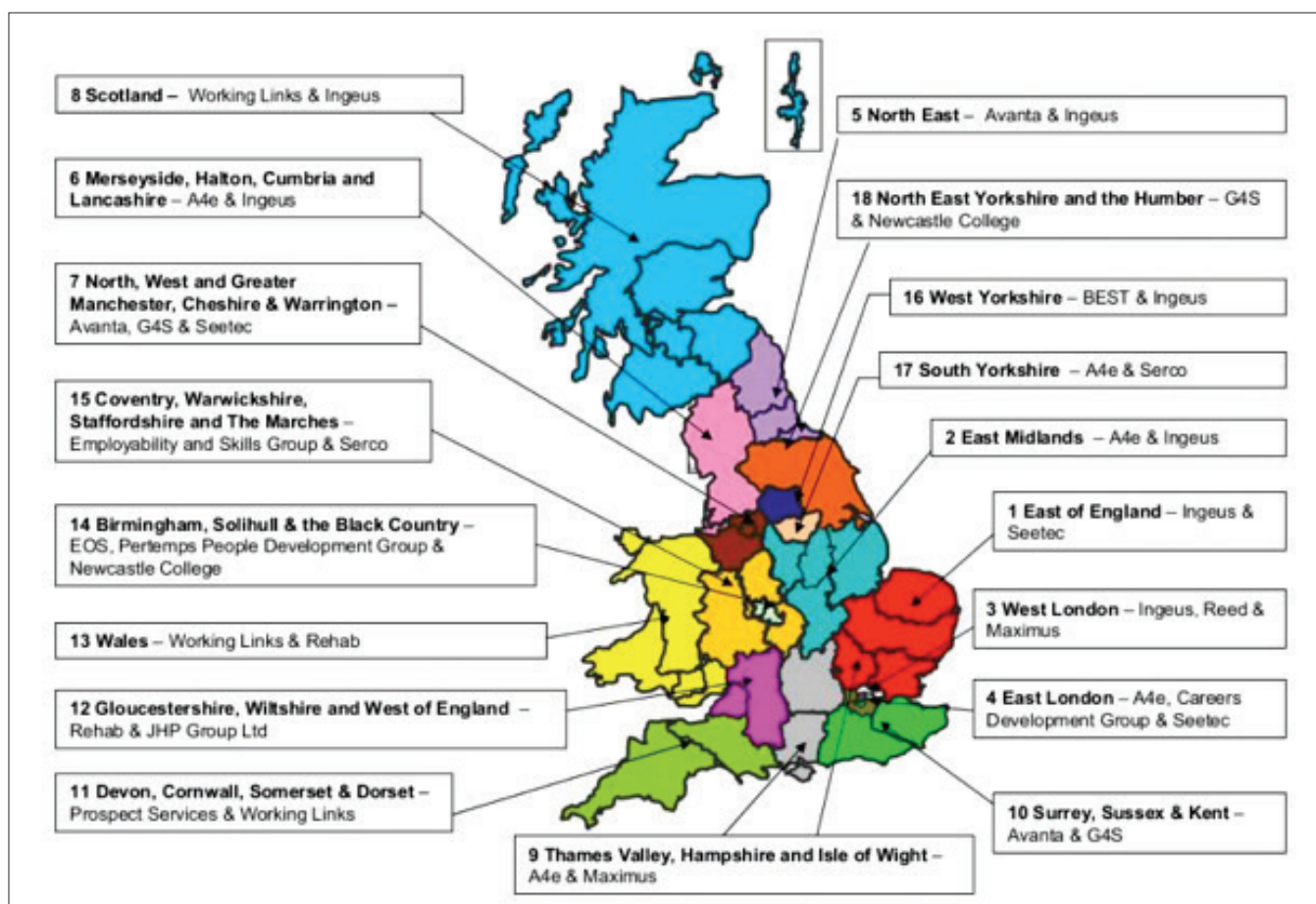
- i *JCP* vengono valutati in base alla riduzione del volume dei sussidi erogati rispetto al proprio bacino di utenza;

- i provider privati vengono remunerati sulla base del numero di individui collocati e della durata dei relativi contratti di lavoro. La remunerazione varia in funzione delle condizioni di svantaggio dei lavoratori, raggruppati in categorie sulla base di alcuni indicatori sociodemografici, a cui corrispondono prestazioni specifiche (cfr. quadro sinottico 1).

Le caratteristiche principali di tale programma consistono, oltre all'uso dei *Prime Providers* (che erogano l'80% dei servizi), in un focus centrato sul pagamento *result-based* e un approccio alla progettazione dei servizi definita *black box* (Finn, 2016; Finn, 2011a.): nella sua forma pura, tale progettazione rimuove ogni tipo di definizione del servizio da parte del soggetto appaltante (il DWP), lasciando l'intera decisione al provider, chiamato a "fare ciò che serve" per raggiungere gli obiettivi definiti.

Il *contracting-out* nel Regno Unito rappresenta per certi versi la forma più ambiziosa di *results-based contracting*, in grado di abbattere gli ostacoli alla piena realizzazione dei propri scopi: nella *Commissioning Strategy* la gestione del servizio pubblico passa dal *Job Centre Plus* locale al *Department for Work and Pensions* (DWP) centrale, che seleziona 18 *Prime Providers* operativi in egual numero di Zone, con i quali stipula i contratti. In ogni area sono presenti almeno 2 operatori, 3 nelle zone urbane. I disoccupati sono assegnati casualmente ai providers, che operano anche grazie alle proprie *supply-chain*. Secondo prassi, nelle gare d'appalto è stabilito il prezzo del servizio e viene esplicitata la modalità di erogazione.

Figura 1: Zone e Prime providers del Work Programme



Fonte: Department for Work and Pensions 2013

I *Prime Providers* sono legati contrattualmente al DWP tramite il *Framework Document* (accordo quadro) che ne fissa i requisiti e gli standard di condotta, i livelli minimi di servizio (resi pubblici) per 7 anni, modulati sulla base dei cambiamenti economici e politici.

Le capacità di specializzazione e modulazione alle esigenze locali vengono mantenute dalla possibilità di subappaltare l'erogazione dei programmi. I *Prime Providers* sono soggetti a valutazione della performance in relazione a diversi fattori (outcome realizzati, qualità, efficienza, soddisfazione del cliente e gestione dei subappaltati). La valutazione è determinante per il compenso (*result-based payment*).

Il pagamento del provider segue schemi già collaudati dai precedenti programmi e avviene in 4 tranches:

- *attachment fee* è la quota erogata al provider al momento della presa in carico del cliente (*attachment*), per ogni disoccupato inserito nel WP e nel sistema informativo condiviso (*Provider Referral and Payment System - PRaP*) del DWP o in altro sistema informativo, e decresce anno per anno (4 anni);
- *job outcome payment* a fronte del collocamento per un periodo continuativo o cumulato (*job outcome payment trigger point*) definito per ciascun gruppo. Spetta a DWP stabilire la durata della permanenza al lavoro per ciascun customer group e l'importo;
- *Sustainment outcome payment* per occupazione per più di 4 settimane (sollecita i contatti protratti con i clienti). I clienti che lasciano il lavoro prima del periodo fissato devono tornare nel Work Programme fino alla sua conclusione ovvero fino a nuovo impiego. Se il provider reinserisce il cliente al lavoro può richiedere ulteriori compensi sotto forma di *Sustainment Outcome Payment* fino al raggiungimento della remunerazione massima prevista per ciascun gruppo;
- Per ogni anno viene individuato una *non-intervention performance* che misura il numero di disoccupati che sarebbero stati collocati a prescindere dall'intervento dei provider. Questa soglia rappresenta la base per calcolare il sistema incentivante e quello sanzionatorio (*minimum performance level - MPL*, calcolata come *non-intervention performance +10%*).

Le prime due quote vengono erogate in base alla categoria di appartenenza dell'iscritto, poiché alcuni gruppi richiedono maggior assistenza.

Quadro sinottico 1: erogazioni massime ai provider per gruppi di pagamento

Gruppo di Clienti	attachment fee (quota presa in carico per non più di 12 mesi)	Job outcome fee (quota ad per contratto di lavoro continuativo di 1 anno)	sustainment fee (quota mensile per reinserimento)	Totale
1_Clienti Jobseekers Allowance (JSA) (sussidio di disoccupazione) età 18 - 24 anni	£400	£1,200	£2,210	£3,810
2_Clienti Jobseekers Allowance (JSA) età 25 anni e oltre	£400	£1,200	£2,795	£4,395
3_JSA – accesso anticipato per clienti con difficoltà significative (es. Giovani con barriere importanti, NEET, ex detenuti)	£400	£1,200	£5,000	£6,600
4_Clienti JSA ex percettori di assegno di invalidità	£400	£1,200	£5,000	£6,600
5_Tutti i clienti percettori di Employment Support Allowance (ESA), inclusi coloro che svolgono attività lavorativa sussidiata e non sono pronti ad accedere nel breve periodo a un lavoro, e clienti che hanno bisogno di un supporto	£400	£1,000	£2,300	£3,700
6_Clienti ESA su base contributiva (legata al reddito) che sono allocati nel Gruppo Attività Lavorativa e nel Gruppo con Supporto	£600	£1,200	£4,700	£6,500
7_Clienti ESA su base contributiva (legata al reddito) che sono allocati nel Gruppo Attività Lavorativa e nel Gruppo con Supporto (che sono stati trasferiti di recente dal gruppo Percettori IB - Incapacity Benefit)	£600	£3,500	£9,620	£13,720

Fonte: DWP (2017)

La performance dei provider è incentivata anche attraverso la concorrenza tra strutture nella stessa Zona: in base ai risultati ottenuti i clienti vengono tolti ai provider meno performanti e riassegnati a provider più performanti. Questa riassegnazione delle quote di mercato viene definita *market share shift (MSS)*, ed è lo strumento sanzionatorio più utilizzato. Nei primi due anni di applicazione del WP ciascun provider aveva ricevuto lo stesso numero di clienti appartenenti ad uno specifico gruppo target: a partire

dal terzo anno, dall'agosto 2013, DWP ha iniziato ad assegnare più clienti ai provider migliori in caso di differenza di performance tra il migliore e il peggiore maggiore del 3% per ciascun gruppo target. Questa sanzione comporta una perdita del 5% nell'assegnazione di nuovi clienti: dal 2013 DWP ha applicato questa sanzione per 17 volte.

Tuttavia viene rilevato che per quasi la totalità dei provider questa sanzione non ha comportato una significativa modifica nel loro modo di operare, né tantomeno nel livello di performance, in quanto la quota riassegnata viene considerata modesta, praticamente irrilevante. Alcuni osservatori (Rehwald, Rosholm e Svarer, 2015) rilevano, inoltre, che "la redistribuzione delle quote di mercato difficilmente promuove la concorrenza quando il gap di performance tra gli operatori è troppo elevato". I provider che hanno già perso quote di mercato (in concreto diminuiscono le persone loro affidate da JCP) sono tendenzialmente più preoccupati di recuperare le perdite economiche derivanti dal mancato risultato, e quindi a trattare soggetti di più facile inserimento nel mercato del lavoro, aumentando così effetti negativi nel funzionamento del programma, come il fenomeno del *parking*.

Le eventuali criticità legate a comportamenti opportunistici da parte dei *Prime Provider* sono tenute sotto controllo da alcuni strumenti attuati dal DWP: l'approccio *black box* adottato (la libertà di intervento e di erogazione dei servizi da parte dei providers) non consente un controllo costante dell'operato, se non tramite i meccanismi di remunerazione a risultato, che comportano comunque i rischi più volte richiamati in questo rapporto. Il DWP ha stabilito un codice di condotta, condiviso con tutti gli operatori del welfare to work, il cosiddetto *Merlin standard*, che prevede la valutazione dei soggetti accreditati incentrata sul capofila della *supply-chain* (a prescindere dalla sua forma giuridica): in questo modo il *Prime Provider* si fa garante di una corretta adesione degli operatori al Codice di Autodisciplina e stimola la *supply-chain* a migliori performance.

Il *Merlin standard* è progettato per riconoscere e promuovere l'eccellenza nel partenariato pubblico-privato nei servizi pubblici per l'impiego, una sorta di guida "sostenibile" per coloro che cercano di raggiungere tale eccellenza. Ai vari operatori si chiede di compilare un *self assessment questionnaire* online progettato per supportare l'identificazione delle criticità della rete. Ogni valutazione, della durata annuale, richiede 12 giorni lavorativi nelle sedi delle organizzazioni. Sono previsti feedback e meeting finali di presentazione del lavoro svolto.

5.3.1 Elementi di efficacia

Alcuni studi indicano come il *Work Programme* abbia avuto un inizio debole (National Audit Office 2014; Finn, 2013) con molti dubbi circa le procedure di consultazione, accuse di frode, "imbavagliamento" delle società subappaltanti e dubbi sul grado di raggiungimento dei livelli di personalizzazione di servizio promessi inizialmente. La performance dei provider nei quattro anni di durata del WP, varia molto al variare delle Zone di applicazione, in relazione ai tassi di disoccupazione: dal 30,2% dei soggetti assegnati dal JCP collocati nel mercato del lavoro ad opera di Ingeus UK (East England), al 21,9%, ottenuta nel Galles (Rehab Jobfit), che costituisce la performance più bassa. I risultati inoltre variano di anno in anno, con un evidente miglioramento della performance in generale, e in particolare per il superamento della soglia minima di performance prevista per tre gruppi di pagamento (JSA 18-24 anni, JSA 25 anni e oltre, ed ESA).

Il Report del *National Audit Office* (2014) ha evidenziato che nonostante queste prime difficoltà il *Work Programme* ha presto raggiunto risultati simili a quelli ottenuti dai precedenti programmi, ma con la metà dei costi. Nonostante il primo anno gli obiettivi di risultato fossero fissati ad un livello considerato basso, ovvero al 5,5% delle persone prese in carico, nessun provider è riuscito a raggiungere il target. Nel secondo anno (2012-2013) il rapporto tra clienti trattati e inserimenti lavorativi si è avvicinato al livello minimo di performance. Nel terzo e quarto anno (fino a marzo 2015) alcuni provider hanno superato il livello minimo di performance per tutti e tre i gruppi di pagamento e alla fine del quarto anno tutti i 39 provider hanno raggiunto il livello minimo di performance per i gruppi JSA 18-24 e JSA 25 e oltre, così come per il gruppo di nuovi percettori ESA. I risultati occupazionali per target di utenza difficilmente collocabili sono stati meno soddisfacenti, a causa di fenomeni di parking ad opera dei provider. Un solo contratto del WP è stato chiuso anticipatamente, nel marzo 2014, in quanto risultato il meno performante sotto diversi aspetti. Altri provider, a causa della bassa performance, sono stati pressati maggiormente dai funzionari di DWP affinché migliorassero i risultati nei tre gruppi sottoposti a valutazione, anche con delle indicazioni più prescrittive sull'attività da compiere, che potenzialmente contrastava con l'approccio della *black box*.

Il *Work Programme* ha implementato, per la prima volta a livello europeo, un modello pienamente esternalizzato, in cui la gestione dell'erogazione dei servizi è completamente appannaggio dei Provider (*outsourced black box*), con un sistema di pagamento a risultato. Ciò che emerge dall'esperienza maturata è che il modello di contracting-out di questo tipo richiede una "curva di apprendimento" da parte delle istituzioni pubbliche che pianificano programmi di politiche del lavoro in modo da ridurre il più possibile comportamenti "opportunistici" (in media almeno 5 anni); ogni modello va strutturato in modo da garantire un adeguato equilibrio tra obiettivi a processo e quelli a risultato, con l'ausilio di piattaforme innovative e verifica dei singoli step procedurali. Programmi del genere necessitano un valutatore indipendente per gestire e verificare il livello di qualità dei servizi offerti e il grado di soddisfazione del cliente. Esistono rischi potenziali elevati nell'adottare un approccio *black box*. I servizi erogati rischiano di essere usati in modo distorto, ad esempio la formazione, i sussidi di disoccupazione e misure di inserimento, che possono costituire una strategia funzionale se erogati congiuntamente ma essere inefficaci se separati (Finn, 2012). Come rilevato da Rehwald, Rosholm e Svarer (2015) "la libertà di scegliere il metodo è una lama a doppio taglio: da un lato è un importante requisito di flessibilità e innovazione, ma la mancanza di precise linee guida di erogazione del servizio può creare una opportunità di risparmio dei costi e permettere ai provider di agire esclusivamente nei propri interessi". La perdita del controllo da parte dell'agente principale (pubblico) comporta anche il rischio di perdita della capacità di capire cosa stia funzionando nella policy attuata.

Il programma ha evidenziato uno dei punti chiave delle riforme internazionali di *welfare to work* nelle due decadi passate: affidare agli operatori privati alcuni target di utenza con una profilazione puntuale e ponderare i risultati e gli obiettivi da raggiungere a seconda del contesto e delle difficoltà di collocamento. La definizione degli indicatori, che tengano conto in maniera più dettagliata di elementi quali le condizioni del mercato del lavoro locale e le caratteristiche soggettive dei target è un punto cruciale al fine di effettuare una migliore valutazione della performance dei vari provider: il caso inglese ha mostrato come il *minimum performance level*, ad esempio, rifletta il calcolo di una media nazionale, non tenendo in considerazione differenze fra i mercati del lavoro regionali. Gli obiettivi di performance (il rapporto fra inse-

rimenti lavorativi effettuati e numero dei soggetti trattati) sono stati fissati all'inizio del WP e non sono stati modificati in ragione del modificato scenario socio economico. Questi elementi potrebbero portare, ad esempio, alcuni provider che operano in aree economiche più depresse a non risultare performanti in base alla media nazionale, ma se confrontati con la media dei posti di lavoro creati nel territorio di appartenenza in quello stesso periodo di osservazione, risulterebbero performanti.

La scelta di assegnare livelli di pagamento della prestazione erogata dai provider in base a categorie di utenza (definite dal *profiling*) è finalizzata a mitigare gli effetti di *creaming* e *parking*, cosa non ancora pienamente raggiunta (Rees, A. Whitworth and E. Carter 2014), ma resta complesso calibrare gli incentivi per l'occupazione di particolari categorie di utenti mantenendo l'efficacia di un sostegno ai disoccupati e consentendo contemporaneamente ai provider di operare in maniera concorrenziale, evitando di creare bandi basati sul prezzo.

5.4 Australia

Approccio all'acquisto: Acquisto centralizzato di tutti i servizi appaltati

Acquirente: Il Federal Department of Employment and Workplace Relations (DEWR) – ora *Federal Department of Employment* (DE)

Interazione SPI: Non esistono SPI “tradizionali”. I beneficiari sono profilati e segnalati a provider privati dal Dipartimento dei Servizi Umani (*Centrelink*). Non conformità della relazione del fornitore, vengono applicate delle sanzioni dal Centrelink.

In Australia il modello competitivo dei servizi per l'impiego ha subito diverse modifiche dalla sua prima introduzione nel 1998. Nel primo programma (*Job Network 1998–2009*) il servizio governativo “gateway” *Centrelink*, (che costituisce il servizio pubblico per l'impiego), gestiva il pagamento dei sussidi di disoccupazione e profilava i disoccupati che cercano lavoro attraverso lo strumento *Job Seeker Classification Instrument* (JSCI) e ne riportava i risultati ai provider privati. Questi venivano remunerati sulla base del numero di occupati collocati in un impiego della durata minima di 3 mesi (con un bonus se l'occupazione durava almeno 6 mesi). Tale meccanismo di remunerazione ha presto mostrato i propri limiti, primo tra tutti una strategia distorta messa in atto dai provider che iniziavano percorsi di inserimento senza portarli a termine (*parking*), evidenziato dal fatto che i principali pagamenti per i provider erano limitati al “*commencements fee*” (iscrizione del disoccupato presso il provider) più che dal *placement*.

Il dipartimento che gestiva il servizio per l'impiego, il Department of Employment and Workplace Relations (DEWR) contrattualizzava i providers privati a livello centrale, anche attraverso contratti separati per ciascuna delle 137 aree di servizio per l'impiego in cui era diviso il territorio. I contratti avevano durata triennale, con una selezione dei providers basata su due criteri:

- la capacità di erogare i servizi (valutata ex-ante, sulla base dello staff messo a disposizione, dei metodi utilizzati e dell'idoneità degli uffici, e determina il 40% del punteggio totale);
- la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati (calcolata sulla base di fattori quantitativi basati sulle performance passate, che pesa per il 60%).

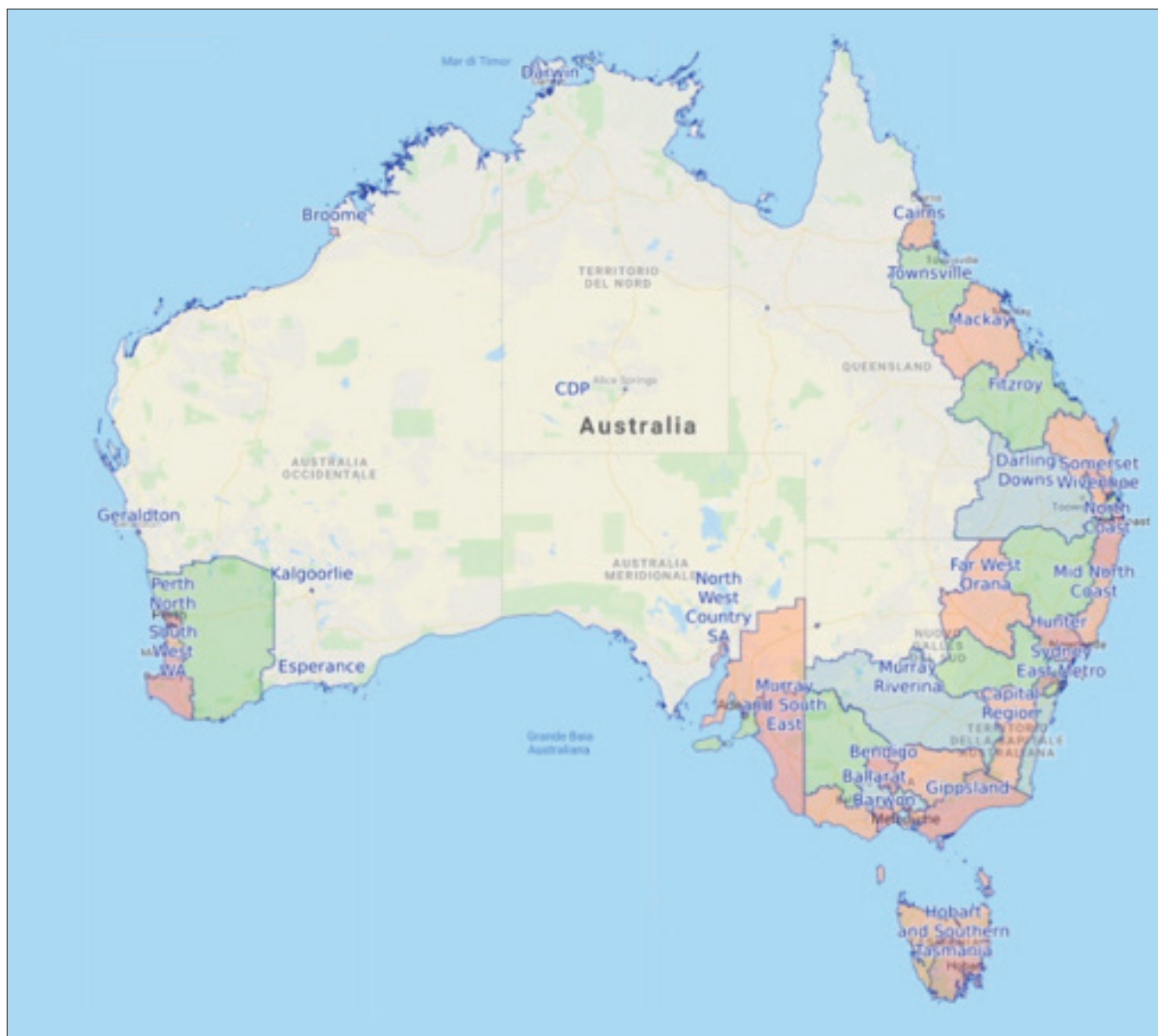
Il costo del servizio era fissato amministrativamente (costi standard) e non costituiva criterio per la selezione. Il programma più recente, *Jobactive*, è stato introdotto nel luglio 2015, in sostituzione del modello precedente *Job Services Australia (JSA 2009-2015)*. Secondo la nuova organizzazione, il *Centrelink* registra i disoccupati per i sussidi, conduce una valutazione iniziale (*profiling*) attraverso il JSCI. Il punteggio ottenuto con il JSCI indica la probabilità di rimanere disoccupato e in carico al sistema di welfare per almeno un altro anno e determina l'appartenenza alla classe di rischio più adatta. Su tale base, gli utenti sono suddivisi in gruppi omogenei che necessitano interventi simili, da cui deriva anche un diverso piano di pagamento ai provider privati per i servizi resi e i risultati ottenuti.

Il JSCI individua anche difficoltà multiple che influiscono sulla capacità lavorativa degli utenti e individuano la necessità di un intervento specializzato (*Employment Services Assessment test, ESAt*).

Per ciascuna categoria di utenza è stato studiato un programmi differente, nonostante i tre, nel complesso, siano pensati come un continuum di servizio: mediazione semplice, orientamento, assistenza intensiva per gli svantaggiati.

Il disoccupato può scegliere autonomamente un provider tra quelli presenti sul mercato locale; nel caso in cui tale diritto non venga esercitato, Centrelink procede all'assegnazione attraverso un procedimento randomizzato che, tuttavia, esclude i providers che hanno già raggiunto il massimo di clientela prevista. La prima intervista con il provider privato prevede l'informazione sui servizi disponibili, sui diritti e doveri del disoccupato nei confronti dei servizi per l'impiego e una prima definizione del Piano individualizzato finalizzato all'inserimento lavorativo (*Employment Pathway Plan*), dà inizio al pagamento dei sussidi. Dopo un anno dalla data di iscrizione ai servizi, se il cliente è ancora disoccupato può cambiare provider. Il mercato del lavoro australiano è ora suddiviso in 51 Regioni e 116 Aree (*Employment Services Areas -ESA*). I bandi pubblici sono su base nazionale: i providers privati vengono invitati a presentare offerte per la fornitura di servizi nelle ESA, un'offerta per ciascuna delle Aree in cui intendono svolgere la propria attività.

Figura 2: Employment Services Areas



Fonte: https://docs.jobs.gov.au/system/files/doc/other/employment_regions

L'organizzazione del mercato prevede almeno 2 providers per ogni Area, con una concentrazione più elevata nelle grandi aree metropolitane, che possono avere fino a 10 providers. La rete di servizi privati di *Job Services Australia* è composta di circa 90 providers con circa 1.600 sportelli locali; il numero medio di operatori privati per Employment Area è 4; la maggior parte dei providers opera in più di un'area (in media 5, con circa 20 sportelli). Sono prevalentemente agenzie private di collocamento, associazioni *non-profit*, *charities*, organizzazioni di formazione, *recruitment consultants*.

Nonostante l'elevato numero di operatori, il mercato presenta una forte tendenza alla concentrazione: nel 2009 i top 10 detenevano il 48% del mercato, tendenza confermata anche nel 2015.

L'appalto è gestito a livello centrale dal *Federal Department of Employment (DE)* con contratti quinquennali. Il ricorso al sub-appalto dei servizi è basso e deve essere autorizzato dal *DE* e ogni cambiamento di partner e sub-fornitori durante il periodo contrattuale deve essere notificato al *DE* ed essere concordato. Il *DE* esercita un controllo continuo sui fornitori privati in merito alla corretta esecuzione del contratto, alla validità delle spese sostenute, alla qualità del servizio, alle condizioni economiche generali dell'organizzazione, nella considerazione che un controllo/monitoraggio rigoroso e funzionante aiuti a garantire condizioni competitive.

I contratti sono parzialmente prescrittivi: il sistema di affidamento applica ai providers privati requisiti minimi di servizio, differenziati in base alle classi di rischio. Il provider ha comunque la libertà di adottare proprie strategie finalizzate al raggiungimento dei risultati occupazionali.

La remunerazione degli operatori privati è calcolata attraverso una combinazione di modalità:

- *service fee* (presa in carico dell'utente e completamento del numero di interviste programmate in un certo periodo);
- compensi legati ai risultati occupazionali ottenuti (in termini di *placement* e di *outcome*) e si basa sui tempi di attivazione e sulle percentuali di *placement* che hanno consentito la fuoriuscita del disoccupato dall'assistenza per periodi prestabiliti (26 o 13 settimane);
- rimborsi per alcune particolari spese sostenute mediante l'*Employment Pathway Fund*, un fondo speciale che finanzia attività volte ad affrontare le barriere all'occupazione del singolo disoccupato e consiste in crediti figurativi, il cui importo è connesso con il livello di svantaggio del disoccupato, limitatamente ai soggetti eligibili. Il provider può utilizzare questi fondi in modo flessibile per assistere un disoccupato o un gruppo di disoccupati. Il modello di funzionamento del Fondo prevede il rimborso delle spese effettuate, adeguatamente documentate. Le spese ammesse sono specificamente indicate dal *DE* (es. spese di trasporto; formazione finalizzata; abiti da lavoro, uniformi e dotazioni di sicurezza; *counselling* nel caso di dipendenze da droga o alcool; lezioni di guida; supporto *post-placement*; in casi particolari affitto di casa, cellulare e quanto può servire ad affrontare bisogni di base). Le spese a valere sull'*Employment Pathway Fund* devono essere esplicitate nel *Job Plan individuale*.

La differenziazione della parte di remunerazione legata al risultato in base ai diversi gruppi di utenza trattati, costituisce l'elemento di incentivazione per indirizzare l'attenzione degli operatori privati sui disoccupati più lontani dal mercato del lavoro.

Con *Jobactive* si è ulteriormente rafforzato il focus sull'attivazione e sono stati introdotti parametri qualitativi nella valutazione delle performances degli operatori, nonché alcuni elementi che danno maggior

rilievo all'attivazione e alla condizionalità (*Mutual Obligation requirements*). In particolare, ha reso obbligatorie esperienze di lavoro anche non retribuite (o, in alternativa, la partecipazione a corsi di formazione di base) della durata minima di sei mesi l'anno con un impegno orario da 15 a 25 ore settimanali, a seconda della tipologia di utenza, attraverso il nuovo programma chiamato "*Work for the Dole*". Una rete di coordinatori del programma supporta i providers tradizionali nella ricerca di opportunità di *work-experiences* che aiutino il disoccupato ad assumere comportamenti favorevoli al lavoro e ad acquisire nuove competenze lavorative e soft skills. Le regole della condizionalità prevedono la dimostrazione di avere condotto almeno 20 ricerche di lavoro in un mese e di aver rispettato gli impegni assunti con il Job Plan. L'operatore privato che ha in carico il disoccupato controlla attivamente la frequenza e la qualità della ricerca di lavoro e il rispetto delle condizioni poste. La performance nel raggiungimento dei risultati è strettamente monitorata e gli investimenti regolarmente riallocati dai fornitori mediocri a quelli migliori.

5.4.1 Lo Star Rating e il monitoraggio della qualità (audit)

Il sistema *Star Ratings* è un sistema di classificazione rappresentato tramite stelline (da 1 a 5, con 5 il valore massimo) derivato da un complesso modello econometrico e sintetizza la capacità lavorativa dei vari operatori delegati ai servizi per l'impiego. È usato dalle persone in cerca di lavoro per confrontare le performances dei diversi operatori locali; dagli operatori come misura della propria performance contrattuale; dal *Federal Department of Employment (DE)* come incentivo al miglioramento delle performances, per riallocare le quote di mercato presso gli operatori privati e per escludere dal mercato i *worst performers*.

Anch'esso ha subito modifiche e aggiustamenti nel tempo, e attualmente prevede un solido disegno di valutazione delle performances basato su principi di efficienza, efficacia, qualità-sicurezza, che riguarda tutte le diverse tipologie di servizi esternalizzati, sebbene le metodologie di misurazione per alcuni servizi differiscano in parte. Condizione necessaria per il calcolo del rating è la disponibilità di dati, sulla base dei quali (misure e ponderazioni) il modello *Star Ratings* calcola un punteggio di *performance* per ciascun sede operativa/sportello locale (site) (non per provider) e a partire da questi risultati determina un punteggio medio nazionale che costituisce il termine di confronto nella classifica degli operatori.

I punteggi sono allocati sulla base del confronto tra risultato di *performance* della sede operativa/sportello e il risultato medio nazionale (es. tutte le sedi locali che registrano un punteggio superiore del 30% o più alla media nazionale sono valutati 5 stelle, mentre un punteggio al di sotto della media del 40% o più riceve la valutazione di 1 stella).

Rispetto al passato, *Jobactive* ha introdotto un meccanismo di audit basato su indicatori di qualità nella valutazione delle *performances* degli operatori privati. In base al *Quality Assurance Framework* tutte le organizzazioni aggiudicatrici di bandi per la prestazione di servizi hanno l'obbligo di acquisire una delle certificazioni di qualità accettate dal *DE* entro un anno dal lancio di *Jobactive* e di mantenere aggiornata la certificazione durante tutto il periodo di vigenza contrattuale. La certificazione della qualità è un onere che spetta al provider. Nell'ambito del *Quality Assurance Framework* il *DE* ha pubblicato una lista di *quality auditors* accreditati per la certificazione delle organizzazioni rispetto a uno o più *quality standards* o *quality principles*. L'audit avviene presso le sedi operative del provider, facendo ricorso a metodologie consentite e condivise, secondo un Piano di audit prefissato dal *DE*. L'esito degli audit avviene attraverso il rilascio di report al provider che ne deve dare comunicazione al *DE*.

Per i principali servizi la valutazione si basa sul calcolo di alcuni indicatori-chiave di *performances* (*Key Performance Indicators, KPIs*), specificando i requisiti per l'applicazione di tale principio nelle pratiche aziendali del provider e i requisiti minimi necessari ai fini della dimostrazione dell'effettivo rispetto di tali principi:

- di efficienza, definiti in termini di tempo medio di assistenza da parte dei servizi prima di trovare lavoro, tasso di fornitura dei servizi di reinserimento (numero di clienti ai quali sono stati forniti servizi di reinserimento), copertura dei posti vacanti (percentuale delle offerte di lavoro per le quali sono state presentate le candidature);
- di efficacia, intesi come proporzione di disoccupati in carico ai servizi per i quali sono stati raggiunti risultati in termini di *placement*, tasso di prevenzione (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati prima che presentino la domanda di sussidio); tasso del flusso in uscita (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati durante o successivamente all'indennità), tasso di *drop out* (percentuale di persone che non hanno alcun piano di reintegro e che tornano a iscriversi).

Oltre alla certificazione degli standard di qualità il *quality audit* deve rilevare anche l'aderenza ai principi di qualità alla base degli accordi contrattuali (*compliance*), attraverso controlli, attività di *contract management*, e attività regolari di monitoraggio dei programmi; in caso di violazioni (es. frode, procedure errate, discriminazione, ecc.) sono previste sanzioni.

Indicatori di *compliance* rientrano nella valutazione dell'indicatore di qualità (KPI 3) insieme al controllo del rispetto nella prestazione del servizio del *Service Guarantee for Jobactive*, che fissa i livelli minimi di servizio del provider e i requisiti richiesti al disoccupato, e rispetto al proprio *Provider's Service Delivery Plan*, che rappresenta gli impegni di servizio assunti dal provider in fase di presentazione dell'offerta tecnica, e del *Joint Charter of Deed Management*, documento condiviso che fissa gli impegni reciproci del DE e dei providers privati per una gestione efficace di *Jobactive*.

Nel caso l'audit rilevi non conformità ai principi è prevista la sospensione della certificazione e/o la messa in campo di azioni correttive, a seconda della gravità dei vizi rilevati.

La misurazione è periodica (trimestrale) e si basa sui dati degli ultimi 2 anni. L'esito della valutazione viene pubblicato sul sito del DE nella forma di un *file excel* che riporta per regione e area il punteggio realizzato da ciascun provider relativamente alle proprie sedi locali e ai diversi gruppi di utenza. A seguito di un punteggio di performance non soddisfacente il DE può decidere di ridurre la quota di mercato o di imporre al provider la chiusura della sede operativa a cui il rating si riferisce. Infine, il rating costituisce una variabile rilevante anche in fase di presentazione delle offerte nelle gare per l'assegnazione dei servizi.

5.4.2 Elementi di efficacia

Il modello australiano si è evoluto in modo significativo da quando ha preso avvio nel 1998. Fin dall'inizio, il Governo sostenne che tale approccio fosse economicamente più vantaggioso rispetto al precedente sistema pubblico (il Commonwealth Employment Service) e, da allora, ha commissionato diverse stime e valutazioni dell'impatto che hanno dimostrato effetti nettamente positivi dell'approccio, in termini sia di sussidi che di risultati occupazionali (Finn, 2011b).

Nel corso del tempo, con l'evoluzione del sistema di esternalizzazione si sono evidenziate alcune tendenze:

- consolidamento dei fornitori (da 300 all'inizio del Job Network nel 1998 a circa 40 con l'attuale implementazione del *Jobactive*);
- aumento della quota di mercato del settore con scopo di lucro (30 per cento durante il JSA; 45 per cento durante il *Jobactive*);
- rafforzamento nell'applicazione dell'approccio basato sul pagamento in base al risultato (durante il JSA circa un terzo dei pagamenti dipendevano dai risultati; con il *Jobactive* oltre la metà);
- persistente e irrisolta tensione tra mantenere la rendicontazione (per evitare comportamenti fraudolenti) e liberare i fornitori dagli oneri amministrativi in modo che possano investire più tempo e creatività nella fornitura dei servizi massimizzando i risultati (Jobs Australia, 2015).

Alcuni aspetti critici rilevati da osservatori (es. OCSE), ma anche dagli stessi operatori privati, hanno fatto emergere la complessità dei contratti gestiti dal singolo provider; la possibilità di migliorare e ottimizzare la struttura degli incentivi, ad es. incentivando maggiormente i servizi rivolti ai disoccupati di breve periodo, la cui remunerazione risultava essere troppo bassa, tanto da indurre i providers a trascurare questo tipo di clientela; o verificando che il sistema di rating sia in grado di compensare adeguatamente gli operatori specialistici che trattano soggetti più difficilmente collocabili sul mercato del lavoro, in considerazione dei risultati occupazionali modesti relativi alle persone con capacità lavorativa ridotta, o rivedendo il sistema degli incentivi in favore di strategie/investimenti che generano risultati occupazionali più stabili e di lungo periodo, come la formazione, sebbene tendano a ritardare il collocamento sul mercato del lavoro. Inoltre, il sistema del rating implica per gli operatori privati costi in termini di adempimenti amministrativi richiesti (es. raccolta dati), tanto più che il rating viene fatto a livello delle sedi locali dei servizi per l'impiego (non di provider). Questo approccio richiede infatti una raccolta dati importante relativa alle variabili prese in considerazione come condizione per generare *ratings* accurati, oggettivi e affidabili.

Altri studi indipendenti hanno sollevato dei dubbi in merito all'efficienza del sistema nell'assistere i disoccupati più svantaggiati e di lungo termine. Ad esempio, Farrow, Hurley e Sturrock (2015) suggeriscono che sebbene il sistema abbia raggiunto risultati ragionevoli sui disoccupati a breve termine, i disoccupati frizionali (coloro che risultano disoccupati nel periodo di transizione da un impiego a un altro) a basso costo, i risultati sui disoccupati svantaggiati si sono dimostrati elusivi.

5.5 Paesi Bassi

Approccio all'acquisto: Acquisto centrale e locale, uso selettivo dei contraenti per la fornitura dei servizi. SPI locali (Comuni) acquistano servizi specifici integrati con servizi di previdenza e assistenza sociale
Acquirente: SPI centrale con sedi locali (UWV) e Municipalità/Comuni

Interazione SPI: Gli SPI (*Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen - UWV*) si dirigono verso un modello di fornitura online dei servizi. I disoccupati si registrano per la ricerca del lavoro e inviano la richiesta di benefit online attraverso il sito dell'UWV. Da recenti analisi (Slotboom and Blommesteijn, 2015) si rileva che la cooperazione tra UWV e comuni non è diffusa.

Il sistema dei servizi per il lavoro nei Paesi Bassi è stato più volte riformato già dalla fine degli anni 80, nell'ultimo decennio le diverse riforme del mercato del lavoro hanno determinato l'odierno sistema di erogazione dei servizi basato sulla cooperazione aperta tra istituzioni centrali, governi locali e agenzie private del lavoro.

Già dalla fine degli anni novanta si è assistito ad uno sviluppo del settore delle agenzie private del lavoro e di lavoro temporaneo anche in risposta alla necessità di ridurre costi e lentezze del sistema pubblico. A partire dal 1998, infatti, il governo olandese comincia ad esternalizzare alcuni servizi prima riservati ai centri pubblici per l'impiego. Nel 2001 con l'approvazione del *Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen SUWI ACT* (legge per la realizzazione di una struttura per il lavoro e il reddito) il collocamento pubblico viene riorganizzato: i Centres for Work and Income (CWI) gestiscono la rete Spi, che ha funzioni di presa in carico, profilazione e matching; l'ente per la gestione delle assicurazioni sociali *Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen (UWV)* gestisce le indennità di disoccupazione mentre i benefit assistenziali restano in capo ai comuni. I servizi di inserimento lavorativo vengono affidati ad una società privata (Kliq).

Con il SUWI ACT, in un'ottica di miglioramento dell'efficacia del sistema dei servizi, il governo centrale ha assunto un ruolo essenzialmente amministrativo, delegando l'attuazione delle politiche e della maggior parte dei servizi per il lavoro ai Comuni che avrebbero a loro volta dovuto dare in appalto fino al 70% dei propri servizi di reinserimento. Con l'intento di aprire il mercato dei servizi e ridurre al minimo l'intervento del governo centrale, si prevedeva la suddivisione del territorio in 35 regioni in cui i servizi pubblici cooperassero con altri stakeholder del territorio, principalmente agenzie private per il lavoro e agenzie di lavoro temporaneo.

La successiva riforma del 2006 ha nuovamente modificato il sistema di appalto di servizi riducendo drasticamente il numero di contratti e di enti abilitati all'erogazione (10 provider per il 75% del mercato). La consistente riduzione del peso dell'UWV nel mercato dei servizi per il lavoro e la conseguente diminuzione degli appalti a provider privati ha determinato un aumento di servizi gestiti direttamente dalle imprese, dalle associazioni datoriali e dalle assicurazioni a loro collegate. Gli eccessivi oneri richiesti dalla contrattualizzazione con l'UWV e i relativi subappalti, hanno spinto gli imprenditori a provvedere autonomamente all'erogazione di servizi per il reintegro e l'assistenza sociale, evitando i limiti e le possibili sanzioni onerose che il contratto con l'UWV prevedeva.

Questa riforma, inoltre, ha permesso ai Comuni di ampliare le modalità di esternalizzazione dei servizi di reinserimento, senza il vincolo dell'obbligo di appaltarne il 70% come previsto dal SUWI ACT. In un'ottica di *make or buy*, infatti, si è rilevato che le municipalità tendono a provvedere in-house all'erogazione di servizi base per l'intero "ciclo di reinserimento" (profiling, orientamento etc.) e ad esternalizzare servizi specifici come il job placement. La maggiore possibilità di scegliere "se e cosa" appaltare ha permesso alle municipalità di adattare alle esigenze dello specifico territorio anche la ripartizione delle risorse da destinare ai servizi per il lavoro, con una particolare attenzione all'integrazione con i servizi di previdenza e assistenza sociale. Molti hanno riportato in-house la gestione del caso e la valutazione iniziale e hanno tendenzialmente esternalizzato la fornitura di servizi specifici, come il collocamento lavorativo, piuttosto che cicli interi di reintegrazione. Le agenzie private per il lavoro sono quindi attori importanti nel sistema dei servizi per l'impiego olandesi, sia in qualità di fornitori contrattualizzati di servizi per l'impiego finanziati dal pubblico che come intermediari del mercato del lavoro. Il lavoro a termine promosso dalle agenzie di lavoro temporaneo è visto come un legittimo risultato lavorativo e come prima fase del percorso verso lavori più regolari (in linea con la filosofia *work first*).

Nel 2009 il *Centres for Work and Income* - CWI è stato incorporato in UWV (diventando *Werkbedrijf*), seguendo il modello organizzativo del *one-stop shop*, superando così la tradizionale separazione tra servizi per il lavoro e servizi previdenziali e di assistenza sociale e lasciando la specificità dei servizi per il lavoro in ambito di assistenza sociale a livello locale. I servizi erogati, sia a livello centrale che locale, sono essenzialmente servizi di reinserimento e riqualificazione e possono essere erogati, sia dall'UWV che dai Comuni, in un sistema in-house o contrattualizzando provider esterni. L'assistenza intensiva dei "servizi di reinserimento" può includere la gestione del caso, la valutazione, la riqualificazione, la formazione professionale e/o ricerca al lavoro, esperienze lavorative obbligatorie e job placement. I servizi possono essere organizzati o acquistati come elementi separati o come un "ciclo di reinserimento" completo. Ciò include l'esternalizzazione del servizio di gestione del caso e spesso permette ai fornitori una flessibilità maggiore sulle modalità di reinserimento di un beneficiario.

Il *Werkbedrijf* (pubblico) effettua la profilazione attraverso il sistema *Kansmeter*, cui si affiancano interviste in profondità con una tecnica denominata *Kwint -qualification intake* ed acquista servizi su misura per gli utenti mediante gare d'appalto. Tali servizi possono consistere in singoli programmi (e il centro continua a seguire l'utente) oppure interi percorsi di reinserimento dalla presa in carico al follow up. Gli utenti sono classificati in 2 gruppi (Stream A, utenti job-ready, e Stream B che raggruppa coloro che hanno più difficoltà a trovare lavoro).

Per gli utenti Stream A è previsto un reinserimento lavorativo entro i 6 mesi, con servizi erogati direttamente dai *Centres for Work and Income*, (CWI) mentre gli altri sono presi in carico da *case manager* dell'ente per la previdenza sociale (UWV), nel caso in cui risultassero eleggibili per sussidi di disoccupazione o altre indennità, oppure da un *case manager* municipale, in caso di necessità di assistenza sociale. I *case manager* indirizzano gli utenti verso agenzie private, selezionate con un bando che ne valuta esperienza, tasso di riuscita dichiarato, prezzo e metodo. La selezione avviene per zone (secondo una divisione amministrativa del territorio sulla base dei gruppi target) e i provider forniscono un piano di inserimento che comprende un piano di azione, un percorso di inserimento e un supporto post-inserimento. La prima fase comporta il pagamento del provider sulla base del piano di azione; la quota maggiore del contributo viene erogata per il percorso di inserimento (una metà nei primi sei mesi di presa in

carico, l'altra metà al raggiungimento del collocamento). L'ultima tranche di pagamento dopo l'effettivo inserimento lavorativo.

Il modello di *contracting-out* ha subito modifiche e correzioni nel tempo, per incrementare l'efficienza e ridurre i comportamenti opportunistici dei privati: se inizialmente ogni attività erogata al disoccupato veniva remunerata (*no cure, less pay*), si è passati ad una remunerazione a risultato occupazionale conseguito (*no cure, no pay*). Nei casi identificati *no cure, no pay dei job-ready*, i provider ricevono un contributo minimo per l'inserimento nei 6 mesi, superati i quali non è previsto pagamento. In tal caso i provider più piccoli sono esposti al rischio di problemi di cash-flow e di erogazione di servizi senza ottenerne il rimborso. Ciò ha determinato un aumento delle tariffe dei providers a copertura dei rischi che l'amministrazione olandese ha cercato di limitare erogando un rimborso anticipato pari al 20% anche nei contratti "*no cure, no pay*" (Fountain, Jane E. 2001), prevedendone la restituzione in caso di mancato collocamento. Garantire piccoli rimborsi nelle diverse fasi ha permesso di ridurre i rischi per i provider e contenere l'aumento dei costi. Tuttavia il risultato di tale modalità gestionale, se da un lato ha permesso di velocizzare la ricollocazione, dall'altro ha impoverito l'offerta di servizi da parte dei provider e ha determinato la sparizione dei contenuti formativi. I piccoli providers hanno pagato per primi il prezzo di tale gestione, sparendo dal mercato e i pochi grandi provider rimasti hanno appiattito l'offerta di servizi a danno della competizione.

In questo quadro nell'ultimo decennio le agenzie private sono diventate sempre più determinanti nel mercato del lavoro olandese. In particolare il sistema di contenimento della spesa nell'erogazione dei servizi pubblici previsto dalla politica di austerità attuata nei Paesi Bassi in contrasto alla crisi del 2008, ha visto rafforzarsi il ruolo della gestione privata dei servizi per l'impiego.

Nel 2015 è stato perfezionato il sistema informativo di governance e gestione dei servizi per il lavoro in cui i servizi pubblici centrali e locali cooperano con tutti gli altri attori presenti sul territorio. L'UWV dal 2015 opera essenzialmente attraverso la piattaforma digitale, limitando a sole 35 postazioni in tutto il territorio nazionale l'erogazione di servizi in-persona. L'erogazione dei servizi avviene on line attraverso l'iscrizione alla piattaforma e ciascun richiedente ha a disposizione un account dal quale accedere ai servizi online. L'utente viene seguito nell'accesso ai servizi da un e-coach che controlla anche l'effettiva attivazione dell'utente nell'usufruire dei servizi pubblici disponibili. La digitalizzazione dei servizi pubblici ha naturalmente influito sulla funzione dei provider privati che oltre a cooperare all'implementazione della piattaforma digitale dei servizi per il lavoro, suppliscono operativamente in tutta la fascia di servizi in presenza che il servizio pubblico non eroga più. Difatti gli utenti nei primi tre mesi di disoccupazione devono iscriversi e partecipare alle iniziative di orientamento e ricerca lavoro che offrono i provider privati a supporto dei servizi online dell'UWV. Si tratta di attività di orientamento, di job placement o di incontri con la formula dello *speed-dating*³ in cui i nuovi disoccupati possono incontrare le imprese e le agenzie di intermediazione o di lavoro temporaneo che offrono lavoro.

³ Il *Job Speed Date* è un incontro veloce e informale con l'obiettivo di far conoscere alle aziende gli "aspiranti lavoratori". In 10 minuti di tempo le aziende e i candidati hanno la possibilità di incontrarsi e conoscersi in maniera informale e senza i vincoli del classico colloquio. Allo scadere dei minuti, un segnale sonoro indica che l'appuntamento veloce è terminato e che il candidato deve spostarsi per conoscere una nuova azienda (ogni azienda ha una postazione fissa e a fare il "giro di conoscenza" sono i candidati). In questa fase di appuntamenti veloci le aziende non dispongono del CV del candidato, l'incontro è finalizzato a capire se un determinato profilo professionale può interessare l'impresa. È dunque importante che l'aspirante lavoratore sia in grado di presentare se stesso in modo chiaro ed efficace. Ad ogni candidato viene assegnato un "numero di riconoscimento" che servirà all'azienda per richiedere il CV dei profili professionali ai quali è interessata.

5.5.1 Elementi di efficacia

Nei Paesi Bassi il panorama dei servizi per l'impiego è cambiato in modo significativo negli ultimi anni e la letteratura specifica non si è mai interessata all'efficacia degli accordi attuali. Koning (2009) ha esaminato l'impatto della contrattualizzazione esterna dei servizi per l'impiego sul volume dell'assistenza sociale dei comuni. Ha individuato un aumento degli investimenti sul welfare-to-work, un aumento dei tassi di deflusso di assistenza sociale, ma inferiore all' 1 %. Finn (2011) fa riferimento a due valutazioni più datate che sono piuttosto limitate sul focus. Koning e Heinrich (2010) hanno esplorato l'impatto differenziale dei vari sistemi di pagamento basati sul risultato ("*no cure, less pay*" versus "*no cure, no pay*") evidenziando, soprattutto, l'aumento degli ultimi tassi di collocamento al lavoro per i lavoratori maggiormente occupabili, ma la minore efficacia sui disoccupati più difficili da collocare.

6 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANPAL Servizi - Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, I rapporti dei servizi pubblici per l'impiego con le imprese. Approfondimento in alcuni paesi europei, maggio 2018.

ANPAL Servizi - Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, Le politiche e i servizi per il lavoro in Germania: focus sul sistema dell'Hartz IV, novembre 2018.

ANPAL Servizi-Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, Scheda Paese Francia, dicembre 2017.

Barbier J.P., Hansen E., Samorodov A., (2003) Public-Private Partnership in Employment Service, Skills Working Paper n. 17, ILO, Geneva.

Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., (2014) "Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment" in *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 6 No. 4.

Brown, T., Potoski M, (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*. 22. 275-297. 10.1002/pam.10117.

Bruttel O. (2005) Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service.

Bruttel O.(2005), 'New private delivery arrangements in Germany: an initial evaluation using new institutional economics', in Sol E. Westerveld M.. (eds), *Contractualism and Employment Services - A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 209-31.

Butler J (ed), (2015) *Rebalancing Public Partnership*, Gower Publishing, September.

Considine M., Lewis J. M., O'sullivan S. (2011) "Quasi-Markets and Service Delivery. Flexibility Following a Decade of Employment Assistance Reform in Australia" *Jnl Soc. Pol.* (2011), 40, 4, 811-833 C Cambridge University Press 2011.

Considine M., Lewis, J, O'Sullivan, S. (2014) *Twenty-first Century Public Management: The Experimentalist Alternative*, Workshop Paper, 11-12, Barton Lecture Theatre, Crawford School, Australian National University.

Considine, M. (2005), *The reform that never ends: quasi-markets and employment services in Australia: Contractualism in Employment Services*, Kluwer Law International.

Crepaldi C. (2018) *La riforma dei centri per l'impiego in Francia, Spagna e UK. Alcune suggestioni per il nostro paese* - welforum.it - Osservatorio nazionale sulle politiche sociali, 2 novembre 2018.

Crowe D., Gash T., Kippin H. "Beyond Big Contracts Commissioning public services for better outcomes".

Department for Work and Pension (DWP) (2013), *The Work Programme Invitation to Tender, Specification and Supporting Information*. www.dwp.gov.uk/docs/work-prog-itt.pdf.

Department for Work and Pension (DWP) (2017, *Work Programme provider guidance*. <https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-dwp-provider-guidance>.

Eardley T., (2003) *Outsourcing Employment Services: What Have We Learned From the Job Network?*, Conference on the Economic and Social Impacts of Outsourcing, Centre for Applied Economic Research, University of New South Wales, Sydney.

EC-Employment, Social Affairs & Inclusion, *Forms of contractual arrangements between employment services*, September 2012.

- Eichenhofer E., Westerveld m. (2005), Contractualism: A Legal Perspective, in E. Sol, M. Westerveld (a cura di), Contractualism in employment service, cit.
- European Commission (2010), An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution towards Full Employment, COM(2010) 682 final, 26 November 2010.
- European Commission (2010), Guidelines for the Employment Policies of the Member States - Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010) 193 final, Brussels 27 April 2010.
- European Commission (2010), Youth on the Move. An Initiative to Unleash the Potential of Young People to Achieve Smart, Sustainable and Inclusive Growth, COM(2010) 477 final, Brussels 15 September 2010.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Employment Policy, "The Role and Activities of Employment Agencies", 2013.
- Farrow K., Hurley S. Sturrock R., (2015) Grand Alibis How Declining Public Sector Capability Affects Services For The Disadvantaged - Centre for Policy Development.
- Fay, R. G. (1997), "Making the Public Employment Service More Effective through the Introduction of Market Signals", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 25, OECD Publishing.
- Finn D., (2000), 'Welfare to work: the local dimension', Journal of European Social Policy,10,1,43-57.
- Finn D., (2009) Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence, Report of research - UK Department for Work and Pensions.
- Finn D., (2016) The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies. The Experience of Selected European Countries - the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom -Policy Research Report, 2016 Learning and Work Institute.
- Finn D., Knuth M., Schweer O., Somerville W. (2005), Reinventing the Public Employment Service: The Changing Role of Employment Assistance in Britain and Germany, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Finn. D., (2011) Subcontracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Finn. D., (2012) Subcontracting In Public Employment Services: The Design And Delivery Of 'Outcome Based' And 'Black Box' Contracts.
- Finn. D., (2014) Contracting out employment programmes - lessons from other OECD countries, Barcelona 9th December, (slide).
- Finn. D., (2016) The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies - The Experience of Selected European Countries - the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom - Policy Research Report, Prepared for the Korea Labour Institute, Learning and Work Institute.
- Fountain, Jane E. 2001. Paradoxes of Public Sector Customer Service. Governance: An International Journal of Policy and Administration 14:55-73.
- Fuller A., Alphametrics Ltd - Applica/Ismeri Europa (2011) Partnerships among employment services, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1.
- Giubileo F.,(2013), Il modello di welfare occupazionale in Lombardia, Emil libri, www.ilibridiemil.it.
- Graeme A. Hodge and Carsten Greve (2017) On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review, Public Works Management & Policy, Vol. 22(1) 55-78.

Greer I., Bredahl K.N., Knuth M., Larsen F. (2017) *The Marketization of Employment Services: The Dilemmas of Europe's Work-First Welfare State* Oxford University Press.

Heckman J. J., Heinrich C. Smith J.(2002). "The Performance Of Performance Standards," *Journal of Human Resources*.

ILO (2015) *Guide on employment policy and international labour standards*, Geneva.

ILO, Notes- Public employment services in Europe - Germany, 2015.

Italia Lavoro/ Programma ACT - Azioni di sostegno per l'attuazione sul territorio delle politiche del lavoro, Sistemi di rating nei servizi per il lavoro - dicembre 2015.

Jahn E.J.,Ochel W., (2007) Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany, in *Journal of European Social Policy*, vol. 17, n. 2, 125-138.

Jensen M.C., Meckling W.H. (1976),*Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, The Journal Of Financial Economics, University of Rochester, Rochester, NY 14627, U.S.

Knuth M. (2012), On contradictions of 'low wage policies': the German example. *KLI International Labor Brief*, 10(1), 24-41.

Knuth M., (2014): Broken hierarchies, quasi-markets, and supported networks. A governance experiment in the second tier of Germany's public employment service. In: *Social Policy and Administration* 48 (2), p. 240-261. Oxford.

Knuth M., (2016): Labor Market Reforms and Labor Market Performance in Germany. In: *International Labor Brief* 14 (1), Korea Labor Institute p. 18-35.

Knuth M., (2018) *The Marketization of Employment Services in Germany* in: *International Labor Brief* 16 Korea Labor Institute (12), p. 31-41.

Koning P., Heinrich C. (2010). *Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services*. Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Papers.

KPMG, *Rethinking public service delivery: A guide to new frameworks*, January 2015.

Lam M., (2007), *Performance Measures For Welfare-To-Work Programmes: The Relevance Of Australian Star Ratings To The Uk*, Work Directions Uk, London.

Le Grand J. Bartlett W., eds. (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. London, MacMillan Press.

Le Grand J., (1999), *Quasi-Markets and Social Policy*, *The Economic Journal*, 101:408 pp. 1256-1267.

Le Grand J., (2011), *Quasi Market Versus State Provisions Of Public Services*, in *Public Reason* 3 (2): 80-89.: www.publicreason.ro (aggiornato a settembre 2015).

Mazza, J.(2011) "FastTracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean." *Technical Note IBD - TN- 344*, Inter-American Development Bank, Washington.

Mazza J., (2000) *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*. IDB Working Paper No. 342 Inter-American Development Bank, Washington.

Merritt, C. C., Kennedy, S. S., Kienapple, M.R. (2018). *The Cost of Saving Money: Public Service Motivation, Private Security Contracting, and the Salience of Employment Status*. *Public Performance & Management Review*.

- Mosley H. (2003). Flexibility and Accountability in Labour Market Policy: A Synthesis. In OECD, ed., Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Mosley H., Schütz H., Breyer N. (2001). Management by Objectives in European Public Employment Services. Discussion Paper FS I 01 - 203. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley H., Sol E, (2005) Contractualism in Employment Services: a socio-economic perspective, in Sol E., Westerveld W. "Contractualism and Employment Services - A New form of welfare state governance. Kluwer Law International, The Hague.
- Murray G. J., (2009) 'Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector', Journal of Purchasing and Supply Management, Vol. 15, Iss. 3, pp. 198-202.
- Nunn A., (2010), performance management and neo-liberal labour market governance: the case of the uk. Reframing corporate social responsibility: lessons from the global financial crisis. W. E. A. Sun. Bingley, emerald.
- Nunn A., (2015), Trends and Developments in PES Partnership Working, Brussels: European Commission.
- OECD (2003), Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy, Paris: OECD.
- OECD. (1999). The Public Employment Service in the United States. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Osborne D. (1993) Reinventing Government Public Productivity & Management Review Vol. 16, No. 4.
- P.G. Bresciani, A. Sartori, (2015) Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali, Franco Angeli, Milano.
- Powers T., (2017) Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs: a literature review, ILO Employment Policy Department EMPLOYMENT Working Paper No. 226.
- Rees J, Mullins D. Bovaird T. (2012). Partnership Working. 10.13140/2.1.4386.3364.
- Rees J. (2014) Public sector commissioning and the third sector: Old wine in new bottles? Public Policy and Administration, Vol. 29(1) 45-63.
- Rees J., Whitworth A., Carter E. (2014) Support for All in the UK Work Programme? Differential Payments, Same Old Problem Social Policy & Administration, Vol. 48, NO. 2, APRIL 2014 PP. 221-239.
- RSA 2020 Public Services Trust, What do people want, need and expect from public services? London: RSA and Ipsos Mori, 2010.
- Sabel C.F, Zeitlin J. (2011) Experimentalist governance. In David Levi-Faur (ed.), The Oxford Handbook of Governance.
- Sabel C.F., (2001) A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism. In OECD (ed.) Governance in the twenty-first century, Paris, OECD.
- Senato della Repubblica Italiana - XI COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro pubblico e privato), COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE Sulla missione di studio sui temi relativi ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per il lavoro, svolta a Berlino nei giorni 25 e 26 settembre 2017, Giovedì 12 ottobre 2017.
- Shergold, P. (2016). Learning from failure: Why large government policy initiatives have gone so badly wrong in the past and how the chances of success in the future can be improved. Report, 5 February. Australian Public Service Commission, Canberra.

Sol, E. Westerveld, M. (2005), *Contractualism in Employment Services - a New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.

Struyven L. Steurs G. (2002). *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*. Un-classified OECD Document, DEELSA/ELSA/WD (2002)10. Paris.

Struyven, L. (2014). *Varieties of market competition in public employment services: A comparison of the emergence and evolution of the new system in Australia, the Netherlands and Belgium*. *Social Policy & Administration*, 48(2), 149-168.

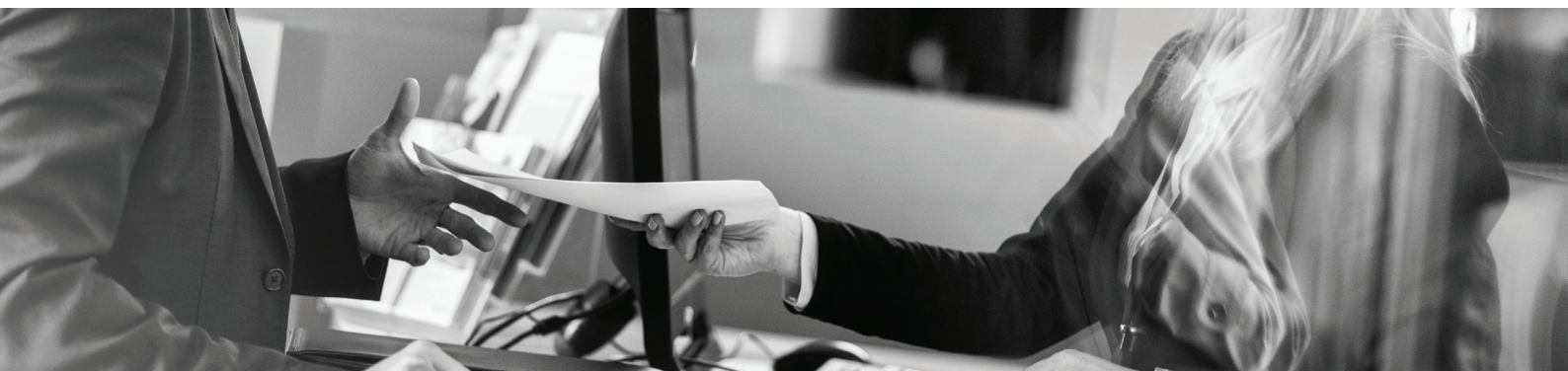
Struyven, L. Steurs G. (2005). *Design and Redesign of a Quasi-market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands*. *Journal of European Social Policy* 15: 211-229.

Thomas J.C. (2013) "Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management" *Public Administration Review*, Vol. 73, Iss. 6, pp. 786-796. © by The American Society for Public Administration.

Thuy P., Hansen E., Price D. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*. Geneva: International Labor Organization. 2001.

Tommaso Grossi (2017), *Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze*, in *bollettino ADAPT* del 13 novembre 2017, n. 38.

Weishaupt, J.T. (2011) *Social partners and the governance of public employment services: trends and experiences from Western Europe*; International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN). - Geneva: ILO, 1 v. ISBN: 9789221250838; 9789221250845 (web pdf).



COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL

L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO ATTRAVERSO IL CONTRACTING-OUT ANALISI COMPARATA DI MODELLI INTERNAZIONALI