

# **LA STRATEGIA EUROPEA SULL'OCCUPAZIONE E LA *GOVERNANCE* DOMESTICA DEL MERCATO DEL LAVORO: VERSO NUOVI ASSETTI ORGANIZZATIVI E DECISIONALI?**

di Maurizio Ferrera ed Elisabetta Gualmini  
(Università di Pavia e Università di Bologna)

Paper preparato per il progetto ISFOL su "L'Impatto della strategia europea dell'occupazione sul mercato del lavoro italiano", Roma, febbraio 2002.

## **1. La strategia europea per l'occupazione: un nuovo modo di fare politica del lavoro**

L'obiettivo principale (potremmo dire la ragion d'essere) della strategia europea per l'occupazione (*European employment strategy* o EES) è, come è noto, quello di orientare le politiche degli stati membri verso comuni priorità strategiche, nonché verso l'adozione di analoghi quadri d'intervento operativo volti a promuovere maggiore e migliore occupazione. Un obiettivo sussidiario della strategia è però anche quello di incidere sulle modalità del *policy making* in quanto tale: a livello nazionale, innanzitutto, ma al tempo stesso anche a livello infra-nazionale e sovra-nazionale. L'espressione con cui la EES viene spesso denominata – il "processo di Lussemburgo" – mette direttamente in luce questo secondo obiettivo, evocando un insieme di norme procedurali (il "processo", appunto) attraverso cui i vari attori coinvolti, ai diversi livelli istituzionali, dovrebbero conseguire i grandi obiettivi dell'intera strategia. Dal punto di vista politico-istituzionale, il processo di Lussemburgo può essere visto come un importante ed originale esperimento di *policy change* su scala continentale, volto a modificare non solo gli obiettivi e gli strumenti d'intervento nel mercato del lavoro, ma anche le dinamiche di interazione fra i molti partecipanti.

Come è noto, il processo di Lussemburgo prevede una sequenza annuale di linee guida, piani d'azione nazionali, relazioni congiunte, raccomandazioni e così via. Al di là di questa "liturgia" quali direzioni di cambiamento "processuale" sono state promosse dall'EES? Mentre per gli obiettivi sostantivi esiste una lista codificata, incentrata sui cosiddetti quattro pilastri (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità), gli obiettivi processuali sono a tutt'oggi rimasti più sfumati e senz'altro non ufficialmente codificati. Ragionando sui documenti e le dichiarazioni ufficiali, è nondimeno possibile individuare un insieme di finalità direttamente o indirettamente perseguite su questo fronte dall'Unione ed in particolare dalla Commissione.

Vi è innanzitutto l'obiettivo di integrare in modo "virtuoso" l'azione dei vari livelli di governo, attraverso nuove forme di *multi-level governance* del mercato

del lavoro europeo. Tale obiettivo di integrazione “verticale” muove dall’assunto che le politiche dell’occupazione necessitano di una accurata “calibratura” territoriale, e dunque di un ampio coinvolgimento degli enti locali e regionali; questo coinvolgimento deve tuttavia dispiegarsi in un quadro di incentivi e di programmi definiti ai livelli di governo superiori. Una finalità parallela e complementare a questa è l’integrazione “orizzontale” fra attori, assicurando adeguate forme di rappresentanza agli interessi funzionali ed accrescendo il loro tasso di partecipazione ai processi decisionali (una modalità di *policy making* che potremmo definire *governance through social partnership*). Il richiamo alla *social partnership* si è fatto sempre più esplicito nel corso del tempo, fino a diventare oggetto di specifiche linee guida nel 2000 e nel 2001<sup>1</sup>.

Un terzo obiettivo “di processo” ha riguardato l’integrazione fra diversi ambiti settoriali: ossia l’opportunità di aprire i “compartimenti stagni” che tradizionalmente racchiudono in se stessi i diversi settori dell’intervento pubblico – sul piano cognitivo oltre che su quello organizzativo e interattivo – ostacolando la gestione di esternalità e interdipendenze. Le esortazioni a promuovere esplicite e più efficaci forme di coordinamento fra politiche del lavoro, da un lato, e politiche fiscali (soprattutto sul versante contributivo), previdenziali, educative e di formazione, assistenziali si sono moltiplicate anno dopo anno, diventando anch’esse oggetto di specifiche linee guida<sup>2</sup>.

Un quarto obiettivo ha riguardato infine la promozione di dinamiche di apprendimento e di “aggiustamento delle politiche” (*policy review*) in base all’esperienza: l’esperienza passata di ciascun sistema nazionale (a tutti i livelli) innanzitutto, ma anche l’esperienza degli altri paesi, grazie al metodo del coordinamento aperto imperniato sul *benchmarking*, sull’identificazione delle buone pratiche, sugli esercizi di *peer review*. L’enfasi sul monitoraggio e la valutazione, sull’adozione di decisioni suffragate da evidenza empirica, sulla fissazione ex ante di priorità d’azione precise e ove possibile quantificate, da monitorare e valutare ex post, è un elemento caratterizzante delle linee guida e più in generale di tutta la strategia per l’occupazione sin dai suoi esordi.

I vari paesi hanno naturalmente risposto in modo diverso alle sollecitazioni di natura “processuale” provenienti dall’EES. La diversità delle risposte nazionali non è dovuta soltanto alla maggiore o minore congruenza di partenza fra le modalità di *policy making* già esistenti e quelle indicate dall’EES, ma anche alla presenza di dinamiche endogene di cambiamento già in atto al momento dell’avvio del processo europeo, che in alcuni casi hanno facilitato, in altri ostacolato l’aggiustamento nelle direzioni auspiccate. Come si vedrà, il nostro

---

<sup>1</sup> Sulla strategia europea per l’occupazione cfr. sezione III del Rapporto Isfol 2001.

<sup>2</sup> Va però anche osservato che su alcuni versanti l’approccio “integrazionista” della Commissione europea è stato di fatto assai meno convinto. E’ questo il caso ad esempio delle politiche di coesione e sviluppo territoriale, sino a di recente mantenute gelosamente separate dalle politiche del lavoro.

paese ha sofferto sotto questo profilo di un duplice handicap: bassa congruenza al punto di partenza e dinamiche endogene per molti aspetti “disturbanti”.

## **2. L’impatto del processo di Lussemburgo sul *policy making* italiano**

A partire dal 1998, il governo italiano si è trovato a fare i conti da un lato con la nuova strategia europea, basata sulla formulazione annuale dei Piani d’Azione Nazionali in stretto raccordo con le linee guida e sulla valutazione sistematica delle politiche effettuate, dall’altro – e nello stesso tempo - con le conseguenze del decentramento delle competenze sul collocamento e sulle politiche attive del lavoro dallo stato alle regioni, come effetto di riforme interne (l. 59/1997 e d. lgs. 469/1997)<sup>3</sup>.

Negli ultimi anni l’Italia è dunque stata coinvolta in un complicato processo di ri-allocazione verso l’alto e verso il basso delle competenze decisionali e gestionali relative al mercato del lavoro, con rilevanti ripercussioni sul numero delle strutture e degli attori coinvolti e sui meccanismi formali e informali di coordinamento.

A questa riorganizzazione delle funzioni ha inoltre contribuito la crescente inclusione delle parti sociali nel processo decisionale pubblico, stimolata sia dai richiami comunitari sulla rilevanza dei valori del partenariato e della compartecipazione nell’ambito della promozione di percorsi di modernizzazione, sia dall’esigenza interna di edificare aree di consenso sulla formulazione e l’implementazione di riforme non marginali del mercato del lavoro come quelle degli anni novanta<sup>4</sup>.

La lettura dei NAP 1998-2001 preparati dal governo italiano è altamente istruttiva per cogliere la portata (e le difficoltà) dei cambiamenti intercorsi. In appendice a questo lavoro è allegata una tabella che, per ciascuno dei quattro grandi obiettivi “processuali” della EES sopra individuati (integrazione verticale e partnership istituzionale; integrazione orizzontale e partnership sociale; integrazione settoriale fra politiche; rafforzamento delle capacità istituzionali), elenca le principali innovazioni introdotte anno dopo anno e menzionate, appunto, dai piani d’azione italiani. Come avverte la tabella, in molti casi si tratta di semplici dichiarazioni di intenti, di propositi annunciati e non realizzati. Ma in altri casi le innovazioni sono state effettivamente introdotte: faticosamente, con ritardi e differenziazioni territoriali, ma pur sempre introdotte. Non sempre queste innovazioni possono essere considerate frutto diretto del processo di Lussemburgo: per fare un solo esempio, il “Patto di Natale” del 1998 fu

---

<sup>3</sup> In riferimento all’evoluzione dell’intervento pubblico nel mercato del lavoro in Italia si vedano Gualmini (1997a; 1997b; 1998), Antonelli e Paganetto (1999), Ferrera e Gualmini (1999), Treu (2001), Sestito (2002).

<sup>4</sup> Sullo sviluppo della concertazione in Italia, cfr. Gualmini (1997a; 1997b), Salvati (2000a; 2000b), Bellardi (1999).

essenzialmente il risultato di dinamiche interne, anche se molte delle misure da esso scaturite sono state poi indicate nei successivi NAP. Purtroppo, l'esigenza di "rispondere a Bruxelles", di programmare e render conto delle realizzazioni, di monitorare e valutare ha senz'altro fatto differenza, fornendo stimoli, esempi, incentivi all'azione. Impegnata com'era sul fronte della convergenza economica e finanziaria, l'Italia ha contribuito poco al disegno organizzativo e sostantivo originario dell'EES e si è quindi trovata a dover intraprendere sforzi di adattamento istituzionale particolarmente intensi. Ma lo sforzo c'è stato e va riconosciuto. Vediamo dunque più da vicino quali sono state le principali dimensioni e le principali tappe di questo sforzo.

### 3. Il livello nazionale

A livello nazionale, l'incontro tra la strategia europea sull'occupazione e il processo decisionale italiano ha suscitato molteplici problemi. Il processo di Lussemburgo ha preso forma nell'ambito di valori e orientamenti culturali di matrice anglossassone e nord-europea, fondati sulla rilevanza delle politiche di prevenzione dello stato di disoccupazione (formazione, orientamento e *counseling* svolti attraverso efficienti uffici di collocamento). Inoltre, per ragioni anche politiche, le prime linee guida enfatizzarono più l'adeguamento delle *policies* che il raggiungimento di target quantitativi, in tal modo mettendo in maggiore difficoltà quei paesi che partivano da situazioni più divergenti rispetto agli assetti nord-europei di riferimento, già largamente imperniati su strumenti attivi.

Come è noto, invece, il modello italiano di politica del lavoro è stato tradizionalmente distinto dalla dominanza dei sussidi e delle politiche erogate successivamente alla perdita dell'impiego, da un sistema di collocamento pubblico iper-burocratico e scarsamente efficiente, nonché da una accentuata disattenzione verso le funzioni di valutazione e di monitoraggio delle politiche in vigore. Non a caso, gli strumenti di raccordo e di dialogo con il *policy making* sovranazionale antecedenti ai PAN, i cosiddetti programmi pluriennali, erano per lo più vissuti dai decisori pubblici come adempimenti di natura burocratica, da assegnarsi a questo o a quell'ufficio ministeriale senza alcuna integrazione reciproca. La struttura organizzativa del Ministero del lavoro, caratterizzata da elevata segmentazione e compartimentalizzazione degli uffici e delle funzioni, e dalla cultura giuridico-formale dei funzionari (dominata dal principio della conformità alla norma) non favoriva di certo lo sviluppo di competenze orientate all'anticipazione e alla soluzione dei problemi e al controllo e alla valutazione ex-post dei risultati delle politiche. Al momento dell'avvio dell'EES, il Ministero non disponeva di alcun ufficio capace di svolgere funzioni di rilevazione e analisi dei dati, per non parlare di *policy planning*. Nel 1987 (tramite la legge n. 56) era stata creata una Direzione generale per l'Osservatorio del mercato del lavoro e

aveva cominciato ad emergere l'esigenza di istituire un vero e proprio Sistema Informativo del Mercato del Lavoro (SIML) che potesse rendere disponibile in rete le statistiche sul mercato del lavoro e le informazioni necessarie agli uffici di collocamento relative all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Era stata istituita una commissione *ad hoc* a cui presero parte i rappresentanti dei principali istituti di ricerca e di rilevazione dei dati del paese, l'Istat, in quel periodo presieduta da Zuliani, l'Isfol e la Banca d'Italia. Ma il sostegno materiale e "politico" a queste iniziative era rimasto troppo esiguo per consentirne un serio decollo<sup>5</sup>.

Scarsamente coordinata era anche la rappresentanza del Ministero nelle sedi internazionali. I rapporti con importanti istituzioni come OCSE, ILO e, appunto, l'Unione europea erano gestiti in modo frammentario, spesso casuale, sulla base di tradizioni "di Direzione" o su disponibilità e interessi personali, non stabili nel tempo. Uno stile di rappresentanza certo non congruo al nuovo quadro di coordinamento previsto dal Trattato di Amsterdam.

Le spinte al cambiamento provenienti dall'UE sono venute poi ad intrecciarsi con gli stimoli derivanti dal basso. La necessità di attrezzarsi per rispondere al nuovo quadro si è presentata contemporaneamente all'avvio del decentramento amministrativo in base al quale il ministero stava per essere privato di ogni responsabilità sulle politiche attive e sugli uffici di collocamento, rimanendo integri solamente i compiti di sorveglianza e di controllo sulle politiche del lavoro e di raccordo e rappresentanza nei confronti degli organismi stranieri (cfr. par. 4).

Dal 1998 in poi si è dunque aperto un periodo di grande fluidità istituzionale che ha reso ancora più complesso il processo di allineamento delle strategie dei decisori pubblici italiani rispetto alle indicazioni e ai vincoli dell'UE.

Pur in questo contesto non certo favorevole, si è nondimeno innescato un lento processo di adeguamento strutturale e di apprendimento cognitivo, in un primo tempo caratterizzato da estemporaneità e casualità, in un secondo tempo contraddistinto da innovazioni e mutamenti maggiormente istituzionalizzati.

Per redigere i primi PAN, quello del 1998 e del 1999, vennero istituite due Commissioni *ad hoc* presso il Ministero, coordinate rispettivamente da Marco Biagi e da Gianfranco Viesti e formate da una decina di esperti e collaboratori (personale dunque esterno al circuito decisionale pubblico), senza un coinvolgimento della macchina organizzativa interna, la quale anzi oppose non poche resistenze alle innovazioni prospettate. Il PAN 1999 registrò nondimeno un primo allargamento della cerchia degli attori istituzionali coinvolti: alla redazione del piano collaborò anche la Presidenza del Consiglio, che proprio in quei mesi stava a sua volta intraprendendo un'operazione di rafforzamento e riqualificazione del proprio dipartimento economico. L'esperienza del 1999 fornì poi un importante insegnamento: i PAN vanno non solo predisposti, ma anche

---

<sup>5</sup> Sulle vicende riguardanti il Servizio informativo del lavoro o SIL, cfr. infra

“difesi” negli esercizi di *peer review* e negli incontri “bilaterali” con la Commissione europea, in vista dei *Joint Employment Reports*. Nonostante l’impegno profuso nella sua preparazione, il PAN 1999 non venne adeguatamente sorretto nelle fasi successive alla sua presentazione ufficiale: la Commissione che l’aveva redatto si era nel frattempo disciolta, la burocrazia ministeriale non si sentiva coinvolta né preparata e all’inizio dell’estate vi era stato un avvicendamento ai vertici politici del Ministero (dimissioni di Sassolino, nomina di Salvi). In assenza di strutture stabili, il sistema delle Commissioni *ad hoc* manifestava tutta la sua debolezza politico-istituzionale.

Sul piano delle competenze specifiche, l’aspetto più critico risultò subito essere quello del monitoraggio e della valutazione; l’obbligo di dover allegare ai PAN un rapporto sull’implementazione delle politiche (*Implementation Report*) non venne fin da subito rispettato a fronte della mancanza di *data set* omogenei e aggiornati sulle politiche esistenti. Anche in questo caso, si procedette attraverso un processo sequenziale di prove ed errori.

Il punto di svolta si ebbe nell’inverno 2000, quando venne istituita una nuova struttura denominata “Gruppo di Monitoraggio”. Dal punto di vista formale, si trattava di una Commissione presso il gabinetto del Ministro, con il compito, appunto, di rilevare e analizzare i dati sul mercato e sulle politiche del lavoro. La direzione del Gruppo venne affidata a Paolo Sestito, che proveniva dalla Banca d’Italia e che aveva lavorato per un certo periodo alla Commissione europea. Il Gruppo non disponeva di personale dedicato full time, ma poteva contare su una decina di componenti appartenenti a varie amministrazioni centrali: non solo il Ministero, ma anche la Presidenza del Consiglio, il Ministero del Tesoro, l’INPS, l’ISTAT, l’ISFOL. L’istituzione del Gruppo di Monitoraggio ha segnato un passaggio importante nella ristrutturazione del *policy making* italiano in campo occupazionale. E’ infatti comparso sulla scena un nuovo attore istituzionale capace di produrre conoscenze empiriche affidabili e di fungere da perno di aggregazione e raccordo fra tecnostutture afferenti ad amministrazioni diverse. Pochi mesi dopo la propria istituzione, il Gruppo ha iniziato a produrre i Rapporti di Monitoraggio, che oggi costituiscono la base empirica più completa e aggiornata sulla diffusione delle politiche del lavoro a livello regionale e nazionale e sui costi ad esse associati. Se paragonato allo status quo antecedente al 1997, lo sforzo compiuto dal nostro paese sul versante conoscitivo appare davvero imponente, come del resto è stato espressamente riconosciuto dalle Relazioni congiunte Commissione-Consiglio.

L’istituzione e l’attivismo del Gruppo di monitoraggio hanno stimolato modifiche organizzative e nuove iniziative anche all’interno del Ministero del Lavoro. Da un lato va segnalato, ad esempio, il rafforzamento della Direzione generale per l’Osservatorio del mercato del lavoro, poi rinominata Direzione Reti Informatiche e Osservatorio del mercato del lavoro: tale Direzione lavora oggi in stretto contatto con il Gruppo stesso. Dall’altro lato vanno menzionati gli sforzi di riqualificazione e riposizionamento (spesso in una logica di vera e propria

concorrenza organizzativa) della Direzione generale dell'Impiego – uno dei principali comparti della burocrazia ministeriale. Questa Direzione si è sforzata di dare un impulso autonomo e distinto alle funzioni di monitoraggio e valutazione, sia mobilitando risorse interne sia attivando contatti con enti esterni (in particolare l'ISFOL, a sua volta in via di riorganizzazione).

A partire dal terzo round del processo (2000), il governo italiano ha cercato non solo di ottemperare meglio alla fase discendente (applicazione delle guidelines, preparazione del nuovo PAN, rendicontazione del precedente), ma anche di partecipare più attivamente alla fase ascendente (definizione delle guidelines, difesa del PAN e impostazione del *Joint Employment Report*). Sul piano più tecnico, si era ormai formata una piccola ma attiva comunità di esperti (non solo il Gruppo di monitoraggio, ma anche i membri dell'*Employment Committee*, nonché alcuni consulenti economici del Ministro e della stessa Presidenza del Consiglio), che svolgeva funzioni di brokeraggio fra l'arena nazionale e quella sovranazionale in entrambe le direzioni. Sul piano più politico, sia il Ministro del lavoro Salvi sia il Presidente del consiglio D'Alema si mobilitarono (con basso coordinamento reciproco) per influenzare l'agenda del primo Consiglio europeo dedicato ai temi socio-economici (Lisbona, marzo 2000), cercando anche alleanze con governi di altri paesi membri. Uno dei risultati di questa mobilitazione è stato il riconoscimento della dimensione regionale (particolarmente rilevante per le dinamiche occupazionali italiane) nelle conclusioni di Lisbona e nelle linee guida per il 2001.

Anche la produzione del quarto PAN (2001) è stata affidata ad un comitato di redazione apposito, coordinato da Gianni Geroldi (nel frattempo nominato come delegato italiano, insieme a Chiara Saraceno, del neo-istituito Comitato per la Protezione Sociale). La Commissione Geroldi ha lavorato in stretto contatto con il Gruppo di monitoraggio: almeno per la parte informativa, la “macchina” programmatica sembra ormai ben collaudata. Le elezioni politiche del maggio 2001 e l'avvicendamento fra i governi Amato e Berlusconi hanno “disturbato” il processo nello snodo cruciale della presentazione e valutazione del PAN nel quadro delle *peer reviews* e degli incontri bilaterali con la Commissione. Il nuovo governo ha presentato peraltro un documento integrativo, in cui si sottolinea il tema della flessibilità. Basandosi sugli scenari del terzo Rapporto di monitoraggio, in questo documento vengono presentati per la prima volta dei target quantitativi.

In base all'esperienza 1998-2001, appare oggi largamente avvertita, fra i principali attori dell'arena amministrativo-governativa, l'esigenza di “internalizzare” – per migliorarla – la funzione programmatica all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, peraltro interessato da un'ampia riorganizzazione sulla scia del d. lgs. 300 del 1999 sull'accorpamento e la riduzione dei dicasteri. La tendenza emergente sembra quella di affidare la responsabilità programmatica ad un sotto-segretario, coadiuvato da una valida

struttura di staff interna e da una rosa di consulenti esterni<sup>6</sup>. Molto sentita appare anche l'esigenza di un maggior raccordo orizzontale con altre amministrazioni (la "combinazione di politiche" - per usare il gergo della Relazione congiunta - è rimasta sinora un obiettivo alquanto marginale nell'agenda governativa), nonché lo sviluppo di vere e proprie funzioni di "valutazione" delle politiche e non solo di "monitoraggio". Il disegno di legge delega sul mercato del lavoro, collegato alla finanziaria per il 2002, prevede a questo proposito un complessivo ridisegno di tutti gli organi e le commissioni preposti al monitoraggio e alla valutazione delle politiche sociali e del lavoro.

#### **4. Il livello sub-nazionale**

L'impatto della strategia europea sull'occupazione è stato forse ancora più complesso per le strutture infra-nazionali di governo del mercato del lavoro. Almeno cinque importanti innovazioni hanno contribuito a scardinare l'intera geografia delle competenze e dei poteri decisionali e gestionali dei governi regionali e locali, sia dall'alto (cioè come frutto di decisioni sovranazionali) sia dal basso (ovvero come risultato di dinamiche di cambiamento interne).

Iniziando da queste ultime occorre ricordare in primo luogo *a)* il processo di devoluzione delle competenze in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive del lavoro dal ministero alle regioni e ai governi locali, in secondo luogo *b)* l'introduzione e lo sviluppo a partire dalla seconda metà degli anni novanta delle politiche di "programmazione negoziata" e infine *c)* il rafforzamento delle pratiche di concertazione tra istituzioni pubbliche e istituzioni private ai diversi livelli territoriali di governo. Queste sfide di natura endogena - che le regioni stanno tuttora affrontando - si sono intrecciate con altre dinamiche di natura esogena che sono il precipitato diretto dello sviluppo della strategia europea sull'occupazione): *d)* la partecipazione delle regioni al negoziato circa l'elaborazione dei Piani d'Azione Nazionale; *e)* la produzione "in proprio" di atti di programmazione delle politiche per il mercato del lavoro secondo il metodo del coordinamento aperto formulato a Bruxelles (i cd. "Piani di Azione regionale"); *f)* la nuova programmazione del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 e infine *g)* l'introduzione e il potenziamento - laddove già esistenti - delle funzioni di monitoraggio e di valutazione delle politiche del lavoro.

La combinazione di queste molteplici innovazioni ha accresciuto il grado di complessità del contesto nell'ambito del quale le regioni si sono trovate ad operare e ha reso più caotici i processi di divisione del lavoro e di attribuzione delle responsabilità tra i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti.

---

<sup>6</sup> Queste sono le modalità prescelte per la redazione del NAP 2002.

In questa sezione intendiamo dunque richiamare sinteticamente le dinamiche di cambiamento elencate sopra cercando di mettere in luce i nodi critici che ancora devono essere risolti.

#### **4.1. Le sfide interne**

Come abbiamo già più volte sottolineato, il processo di decentramento amministrativo, avviatosi con la legge “Bassanini 1” del marzo 1997 (n. 59) e sfociato nel decreto legislativo 469 del dicembre 1997, destinato peraltro a rafforzarsi nell’attuale legislatura dopo la riforma del titolo V della Costituzione (L.C. 3/2001), ha trasferito dal Ministero alle regioni le competenze in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento. Tramite la normativa di recepimento, introdotta tra il 1998 e il 1999<sup>7</sup>, le regioni hanno cercato di attrezzarsi per riuscire a rispondere alle prescrizioni nazionali, per essere in grado cioè da un lato di progettare iniziative e politiche di promozione dell’occupazione adeguate ai fabbisogni del territorio, dall’altro di istituire centri per l’impiego contraddistinti da servizi non solamente burocratico-certificativi ma di consulenza e orientamento ai disoccupati, secondo l’approccio preventivo delineato a Bruxelles.

La riforma del 1997, che ha portato al superamento del monopolio pubblico sul collocamento, dopo cinquant’anni dalla sua istituzione (legge 264 del 1949) e dopo due sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia Europea, è stata in realtà l’esito di un lungo e articolato dibattito e di numerosi tentativi di modernizzazione iniziati agli albori degli anni ottanta e in particolare con un accordo sindacale del 1983 in cui vennero concordate alcune deroghe al principio della chiamata numerica<sup>8</sup>. Le deroghe aumentarono nel corso degli anni ottanta (specialmente grazie alla legge 56/1987) sino a quando nel 1991, un provvedimento nazionale (L. n. 221) annunciò l’abolizione della chiamata numerica a favore di quella nominativa liberalizzando di fatto i meccanismi di avviamento, con la sola esclusione del collocamento dei disabili<sup>9</sup>. Il Patto del

---

<sup>7</sup> La regione più veloce nell’introduzione della normativa di recepimento della Bassanini Lavoro è stata l’Emilia Romagna (legge 25 del luglio 1998), quella più lenta è stata la Calabria che ha introdotto la legge regionale solamente nel febbraio 2001 (L.R. n. 5), dopo che il governo aveva esercitato poteri sostitutivi. I tempi di introduzione della normativa regionale sono dunque stati molto più dilatati rispetto alla previsione normativa (pari a sei mesi dall’entrata in vigore del decreto 469).

<sup>8</sup> Va aggiunto tuttavia – come è noto - che il monopolio pubblico era di fatto costantemente aggirato ed evaso dalla maggior parte degli imprenditori; solo il 10% delle assunzioni sono state filtrate dagli uffici del lavoro pubblici. Per una ricostruzione delle caratteristiche del sistema di collocamento introdotto dalla cd. “legge Fanfani” del 1949 cfr. Gualmini (1998, cap. II), Ichino (1982; 1996).

<sup>9</sup> Anche nel caso dei disabili tuttavia si arriverà nel 1999 con la legge 168 ad un’importante riforma incentrata sul concetto di “collocamento mirato” ovvero di un avviamento basato su

lavoro del settembre 1996 riservò poi uno spazio importante alla riorganizzazione dei servizi per l'impiego combinando i principi della riforma "all'italiana" (maggiormente incentrata sulla revisione delle funzioni e dei servizi amministrativi) con i nuovi obiettivi della strategia europea sull'occupazione basati su una forte integrazione tra politiche attive del lavoro e servizi amministrativi e su una visione del collocamento come insieme di azioni volte a contenere *in via preventiva* il rischio di disoccupazione. Proprio questa giustapposizione di obiettivi e di valori non sempre congruenti (da un lato il paradigma scandinavo dall'altro un orientamento legalistico di tipo weberiano) creò una prima contraddizione interna al disegno di riforma destinata a influenzarne il decorso attuativo.

Il decreto 469 del dicembre 1997 (definito anche "decreto Montecchi" dal nome del proponente, sottosegretario al Ministero del Lavoro) recepì poi le indicazioni contenute nel Patto per il lavoro di Prodi privatizzando le funzioni di collocamento<sup>10</sup> e delegandole ai governi subnazionali.

A seguito di questo provvedimento, in ogni regione<sup>11</sup> è stato istituito un ente strumentale preposto al coordinamento delle iniziative di collocamento e di politica del lavoro e all'assistenza tecnica nei confronti degli Assessorati, che ha assunto denominazioni diverse (Enti Lavoro oppure Agenzie Lavoro), in cui è confluito il personale proveniente dalle strutture disciolte, ovvero dalle Agenzie Regionali per l'Impiego, dipendenti dal Ministero, e dai dipartimenti o servizi "Politiche del lavoro" presso le regioni. Benché le Agenzie o gli Enti Lavoro regionali svolgano un ruolo di coordinamento e di impulso al *decision making*, la maggior parte delle attribuzioni gestionali sono state trasferite alle province che, in controtendenza rispetto al passato, hanno recuperato un ruolo rilevante nella regolazione del mercato del lavoro, condiviso in parte con i comuni. Proprio il *quantum* di autonomia da un lato delle province rispetto alla regione dall'altro degli enti strumentali rispetto agli assessorati permette di scorgere un primo aspetto problematico, ovvero una certa diversificazione (e quindi frammentazione) dei sistemi di regolazione regionali.

Nel complesso, il decreto 469 disegnava un assetto istituzionale di tipo "protofederale" (Marocco e Incagli 2000) imperniato su un trasferimento pieno delle competenze gestionali in materia di collocamento e di politiche attive

---

azioni e politiche specificatamente mirate a rispondere alle esigenze occupazionali dei soggetti portatori di disagio fisico e direttamente connesse ad un inserimento attivo nel mercato del lavoro.

<sup>10</sup> In realtà la privatizzazione del collocamento era già stata anticipata dalla legge Treu del giugno 1997 (n. 196) che ha introdotto in Italia l'istituto del lavoro interinale. Cfr. Biagi (1997).

<sup>11</sup> La riforma del collocamento ha riguardato le sole regioni a statuto ordinario; quelle a statuto straordinario beneficiavano già di elevata autonomia nell'organizzazione delle politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego e avevano in parte anticipato le innovazioni nazionali. Si pensi in particolare alla positiva esperienza dell'Agenzia per l'Impiego della provincia autonoma di Trento.

direttamente alle province lasciando agli enti strumentali – come abbiamo già anticipato - un ruolo di supervisione e di assistenza tecnica (art. 2 /d.lgs. 469). Al Ministero rimanevano poi competenze “residuali”, quali la rappresentanza e il raccordo con gli organismi internazionali e l’Unione Europea, la sorveglianza sui flussi di entrata dei lavoratori stranieri e l’autorizzazione delle attività svolte all’estero, la vigilanza in materia di lavoro e la conciliazione delle controversie individuali, plurime e collettive di rilevanza interregionale (art. 1). Da un assetto istituzionale incentrato su un grado massimo di accentramento (delle funzioni in seno al dicastero del lavoro) si passava così ad una situazione contraddistinta da un massimo di decentramento, configurando una sorta di *unicum* a livello europeo (se si fa eccezione per il Belgio), in cui le regioni godevano di piena autonomia nell’organizzazione dei “propri” servizi per l’impiego (Varesi 1997; 1998; Reyneri 1997; Ghirotti 1998). L’idea di mantenere un organismo centrale o un’agenzia a livello nazionale che potesse coordinare dall’alto i diversi sistemi regionali (sull’esempio del *Bundesanstalt für Arbeit* della Germania) venne presto abbandonata.

Dal punto di vista dell’autonomia delle amministrazioni provinciali nei confronti dei governi sovraordinati, alcune regioni hanno dato vita a un modello fortemente decentrato, in cui sia le funzioni in materia di politiche attive che di collocamento sono state delegate senza riserve alle province (Emilia Romagna, Basilicata, Toscana, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Umbria), in tal modo ottemperando al principio dell’*integrazione* tra le politiche fortemente caldeggiato dal decreto 469, altre invece hanno optato per un decentramento moderato. E così la regione Lazio e la regione Lombardia hanno trattenuto competenze importanti sia sul versante dell’avviamento che delle politiche attive, la Campania ha delegato alle province solo i servizi di orientamento e formazione al lavoro, mentre il Piemonte ha trattenuto a sé la gestione e l’erogazione dei servizi che richiedono un esercizio unitario a livello regionale. Si sono registrati casi poi in cui la delega è passata direttamente dalla regione al livello comunale in tal modo bypassando le province; l’esempio più eclatante è quello del Lazio in cui le funzioni di orientamento al lavoro sono state trasferite senza alcuna mediazione ai diversi sportelli comunali (Marocco e Incagli 2000).

Per quanto riguarda invece le attribuzioni degli enti strumentali, in tutte le regioni essi sono stati dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e quindi di autonomia patrimoniale e contabile (così come prescritto dall’art. 4 comma *d*) del d.lgs. 469/1997). Solo in Emilia Romagna questo non è avvenuto; l’Agenzia beneficia solamente di autonomia organizzativa essendo stata ricondotta all’interno delle strutture della regione e dell’Assessorato al lavoro. Questo è stato peraltro alla base di un conflitto di costituzionalità terminato con un sentenza della Corte Costituzionale (n. 74 del 2001) che ha dichiarato illegittime quelle parti del decreto 469 che in dettaglio prescrivevano le caratteristiche strutturali e di funzionamento degli enti strumentali in tal modo contrastando con il principio di autonomia regionale sancito dall’art. 123 della Costituzione.

Un altro nodo critico della riforma sul collocamento riguarda l'eterogeneità della provenienza e delle competenze del personale dei neo-istituiti centri per l'impiego a livello provinciale e degli Enti lavoro a livello regionale. La maggior parte del personale (non meno del 70%) è stato trasferito dalle strutture ministeriali ai nuovi centri e si tratta quindi di impiegati prevalentemente addestrati a funzioni burocratico-certificative. Agli ex-dipendenti degli uffici di collocamento si sono aggiunti gli ex-impiegati delle Agenzie Regionali per l'Impiego, strutture di supporto tecnico al Ministero istituite nel 1987 (con la legge n. 56), che presentano invece un profilo professionale maggiormente tecnico, poiché le Agenzie erano depositarie anche di funzioni di ricerca, monitoraggio e valutazione nel settore del mercato del lavoro. Vi è poi un terzo gruppo di operatori, i cd. "collaboratori esterni", impiegati dai centri attraverso contratti di collaborazione/consulenza a tempo determinato, che a differenza dei primi due gruppi vengono prevalentemente utilizzati sul versante dei servizi "innovativi" (di orientamento, selezione e *counseling*). Da ciò si comprende come l'attività di formazione per gli addetti ai nuovi centri per l'impiego sia risultata (inevitabilmente) non per tutti soddisfacente dovendo andare incontro ad esigenze e a profili funzionali assai dissimili. L'eterogeneità delle provenienze ha lasciato poi in eredità differenze retributive significative tra gli operatori a parità di mansione svolta.

A livello provinciale, poi, la messa a punto dei centri per l'impiego non appare ancora completata. Nelle regioni del Nord, l'implementazione è stata più rapida rispetto al Sud, dove il problema della riqualificazione delle risorse umane costituisce ancora un ostacolo imponente. Il passaggio da una cultura organizzativa e da modelli di azione addestrati alla certificazione e alla registrazione passiva dello stato di disoccupazione a compiti ed attività di selezione, consulenza e orientamento risulta lento e difficoltoso, scontrandosi con la formazione prevalentemente burocratica degli operatori degli ex uffici di collocamento, convertiti in poco tempo alle nuove funzioni (Gilli e Perri in questo rapporto). Non è un caso che la Commissione Europea nelle sue osservazioni ai PAN 2000 e 2001 abbia individuato nei centri per l'impiego il punto più debole delle riforme in corso in Italia e abbia dato tempo al governo italiano fino al giugno 2003 per adeguarsi a standard di qualità e di funzionamento adeguati<sup>12</sup>.

Nel mezzo del decorso attuativo della riforma si sono inoltre aggiunte le revisioni successive del decreto 469 che hanno ulteriormente complicato il quadro normativo di riferimento.

In particolare, il decreto legislativo 181 dell'aprile 2000 (Disposizioni in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro), ha modificato la definizione

---

<sup>12</sup> Suggerimenti accolti dal Master Plan predisposto dall'Isfol e dal Ministero del Lavoro nel corso del 2000 che contiene gli indicatori di qualità e quantità a cui le regioni e le province devono ottemperare.

della condizione di disoccupato e inoccupato, individuandola nell'immediata disponibilità al lavoro e cercando in tal modo di accogliere le linee guida comunitarie. L'aspetto di maggiore novità del provvedimento risiede nel fatto che i centri per l'impiego sono chiamati ad offrire un colloquio di orientamento ai giovani alla ricerca di primo impiego entro sei mesi dall'iscrizione nelle liste e una proposta di reinserimento nel mercato del lavoro agli altri disoccupati entro dodici mesi (che diventano sei qualora questi ultimi stiano beneficiando di un sussidio previdenziale). Ai senza lavoro è stato dunque conferito un diritto soggettivamente esercitabile nei confronti del servizio, anche se dall'altra parte essi non possono rifiutare le offerte di lavoro o di formazione fornite dai centri per l'impiego, pena la perdita dell'anzianità di iscrizione. E' evidente il tentativo di applicare anche in Italia l'approccio del *welfare to work* (o del *workfare*) di matrice anglosassone, fatto proprio peraltro nel 1996 dalla riorganizzazione dei sussidi di disoccupazione in Gran Bretagna (*Jobseeker Allowance Act*). Nonostante i nobili intenti, tuttavia, le innovazioni del decreto 181 sono venute a sovrapporsi alle norme preesistenti con il risultato di aver generato due diverse liste di iscritti, quelli del vecchio ordinamento e quelli "immediatamente disponibili al lavoro", che hanno finito per ingolfare invece che semplificare il lavoro dei centri per l'impiego (Gilli e Perri in questo rapporto)<sup>13</sup>.

Un'ulteriore difficoltà di tipo organizzativo che ha gravato sugli SPI è stata la mancata attuazione del Sistema Informativo Lavoro (SIL) che – secondo il dettato del 469 – avrebbe dovuto costituire una banca dati elettronica nazionale, gestita dal Ministero del Lavoro, contenente tutte le informazioni necessarie all'incrocio domanda/offerta<sup>14</sup>. Sino ad oggi il Sil non è decollato e le regioni hanno continuato ad utilizzare software locali (versioni più o meno aggiornate di Netlabor) che non consentono la creazione di reti trans-regionali<sup>15</sup>. Al problema della comunicazione e del passaggio di informazioni tra le istituzioni pubbliche si aggiunge quello relativo al rapporto tra soggetti pubblici e agenzie private. Si discute vivacemente nel dibattito corrente sul grado e sulle modalità di accesso dei privati alle informazioni contenute nelle reti pubbliche nonché sulle forme di partecipazione finanziaria.

La seconda sfida di natura endogena che ha coinvolto i governi sub-nazionali in Italia è rappresentata dall'introduzione delle politiche di sviluppo locale, avvenuta tramite la legge 662 del 1996 che recepisce alcune parti del Patto per il lavoro siglato dal governo Prodi e dalle parti sociali nel settembre dello stesso anno. Nell'ambito della "programmazione negoziata" sono ricomprese una serie di misure finalizzate a promuovere l'occupabilità e l'imprenditorialità locale

---

<sup>13</sup> Non è un caso che il decreto 181bis stia cercando di risolvere le principali disfunzioni del 181.

<sup>14</sup> Sulla ricostruzione delle vicende legate al SIL cfr. Rosato (1997).

<sup>15</sup> Alcune regioni (Emilia Romagna e Lombardia) hanno deliberato di appaltare all'esterno la progettazione di un SIL regionale che possa in futuro coesistere e integrarsi con gli altri software regionali.

attraverso la valorizzazione delle risorse e del potenziale produttivo dei diversi territori. Questo approccio “neo-localista” si è proposto come alternativa ai paradigmi di politica economica originatisi negli anni cinquanta e sessanta volti a risolvere il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, l’intervento pubblico straordinario e l’industrializzazione assistita.

Le varianti delle politiche di programmazione negoziata sono numerose (intese di programma, programmi speciali d’area, contratti d’area, etc.); gli strumenti più diffusi risultano essere tuttavia i patti territoriali e i contratti d’area, che solo riduttivamente possono essere considerati politiche del lavoro, essendo mirati a incoraggiare lo sviluppo economico del territorio nel suo complesso. Entrambi gli strumenti si basano sulla concertazione locale tra attori pubblici e privati (comuni, province, comunità montane, aree metropolitane, camere di commercio, banche, imprese, associazioni degli interessi, etc.) accomunati dai medesimi obiettivi di *policy*<sup>16</sup>. A differenza dei patti territoriali i contratti d’area vengono siglati in riferimento a territori in cui già esistono degli insediamenti industriali in crisi da riconvertire o da rilanciare. In questo caso, i sindacati possono derogare dai vincoli salariali e organizzativi fissati dai contratti di lavoro.

I patti territoriali e i contratti d’area si stanno diffondendo in misura crescente nelle regioni italiane e non solo in quelle depresse. Alla fine del 2000 risultano avviati 109 patti territoriali di cui 71 nel Mezzogiorno e 38 nel Centro-Nord per un numero totale di 2.281 comuni coinvolti. I patti finanziati dalla Commissione Europea sono 10 in Italia, prevalentemente concentrati nel Mezzogiorno (9 su 10). Si contano poi 15 contratti d’area, di cui la quasi totalità si trova nel Sud (13 su 15), che vedono la partecipazione di oltre 80 comuni (Ministero del Lavoro 2001).

Sebbene i patti e i contratti d’area vengano formulati in gran parte a livello locale, le regioni detengono un ruolo di coordinamento e di assistenza tecnica sulle iniziative avviate che spesso ritagliano il territorio in maniera diversa rispetto ai confini amministrativi. Le regioni possono poi prendere parte direttamente alla rete di attori che promuove l’ipotesi di patto o il contratto d’area in tal modo ampliando la gamma delle politiche di propria competenza e impegnandosi ulteriormente nello sforzo di integrazione tra differenti settori funzionali<sup>17</sup>.

Infine, una terza sfida in gran parte trasversale alle innovazioni sino a qui presentate ha a che vedere con il progressivo potenziamento delle pratiche di partenariato tra i soggetti pubblici e i soggetti privati ai vari livelli territoriali. Nell’ambito del dibattito politico antecedente alla riforma sul collocamento, si era discusso vivacemente sul grado di coinvolgimento delle parti sociali negli

---

<sup>16</sup> La Relazione Congiunta Commissione/Consiglio del 1998 ha indicato il contratto d’area di Manfredonia come esempio di “*best practice*” nell’ambito della pianificazione contrattata di interventi a livello locale.

<sup>17</sup> Si veda il saggio di Viesti contenuto in questo stesso rapporto.

organismi di gestione dei servizi per l'impiego. Sia nei paesi dell'Europa del Nord che in alcuni paesi dell'Europa continentale, come ad esempio la Germania, la presenza del sindacato come cogestore dei servizi per l'impiego è ampiamente diffusa e legittimata. Vi era poi un'esperienza simile dentro ai confini nazionali: l'Agenzia per l'Impiego della provincia autonoma di Trento che ospita le parti sociali nel proprio Consiglio di Amministrazione.

Il decreto 469 ha dunque accolto seppure con qualche moderazione l'orientamento predominante in Europa istituendo due importanti organismi di concertazione e di coordinamento: le Commissioni Tripartite sia a livello regionale che provinciale, dove i soggetti pubblici si incontrano con quelli privati e cercano punti di convergenza sulle iniziative programmate; e il Comitato di Coordinamento Interistituzionale che riunisce i rappresentanti dei diversi livelli di governo territoriale (regioni e province). Entrambi questi organismi svolgono un ruolo fondamentale nella discussione preventiva delle politiche formative e occupazionali, permettendo di anticipare eventuali conflitti e resistenze nella fase dell'implementazione. Rispetto alle Commissioni Regionali per l'Impiego del vecchio ordinamento, i nuovi organismi di concertazione hanno assunto funzioni più dinamiche e attive e quindi non più solamente consultive (Gualmini e Alti 2001).

Ma questi organismi non sono i soli a svolgere funzioni di *governance through social partnership*. Il processo di decentramento amministrativo ha portato in realtà alla proliferazione di comitati e commissioni di concertazione sia di natura inter-istituzionale (aggregando le istituzioni pubbliche situate ai diversi livelli di governo territoriale) che di natura mista (pubblico-privato). Si pensi alle varie Conferenze interistituzionali (la Conferenza Stato – Regioni, la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali e la Conferenza Unificata, la Conferenza dei Presidenti di regione) e ai vari tavoli di concertazione su singole politiche pubbliche (le commissioni sul sommerso, i comitati sulla formazione permanente, le conferenze sul terzo settore, i consigli sulle pari opportunità, etc.). A partire dalla seconda metà degli anni novanta si è assistito ad un processo di progressiva frammentazione delle sedi e degli organismi deputati a svolgere un ruolo nella fase di programmazione e di implementazione delle politiche del lavoro che da un lato ha esteso i margini della partecipazione locale dall'altro ha accresciuto la complessità delle reti decisionali.

## **4.2. Le sfide esterne**

Le sfide di natura esogena per le regioni italiane sono il prodotto diretto della strategia europea sull'occupazione che – dopo il vertice di Amsterdam e la successiva revisione del Trattato – ha preso forma dal summit di Lussemburgo (novembre 1997) in poi. Nell'ambito del metodo cd. del “coordinamento aperto”, i governi nazionali sono stati invitati a coinvolgere direttamente le regioni e i

governi locali sia nella preparazione dei piani nazionali d'azione sia nella implementation delle linee guida. I livelli di governo infra-nazionali sono più recentemente stati sollecitati a produrre i propri piani d'azione: regionali (PAR) e locali (PAL).

Questo modello di programmazione multi-livello – che ha come obiettivo quello di fare leva sulla partecipazione dei livelli locali di governo, i più prossimi all'erogazione delle politiche – non appare tuttavia ancora completamente rodato in Italia. Le varie sequenze del processo decisionale non appaiono ancora esenti da ostacoli e difficoltà per i soggetti istituzionali coinvolti, scarsamente abituati a lavorare insieme a coordinarsi mutualmente.

Un primo aspetto problematico è dunque rappresentato dalla natura delle relazioni di scambio tra le regioni e il Ministero nell'ambito dell'elaborazione dei PAN. Facendo riferimento ai quattro anni intercorsi tra il 1998 e il 2001, questi rapporti sono apparsi in Italia scarsi e discontinui, e soprattutto non formalizzati. In quel periodo i rappresentanti delle regioni hanno avuto dei contatti con il Ministero solamente sulla base di conoscenze e rapporti personali preesistenti con alcuni membri del comitato di redazione. Alle regioni vennero inizialmente richiesti suggerimenti e indicazioni circa le *best practices* da includere nei PAN ma a queste richieste non ha mai seguito un negoziato reale di scambio e di confronto. E' sorto poi fin da subito un problema di sovrapposizione di competenze con la Conferenza Stato-Regioni che è l'organismo formalmente deputato a dare parere sui PAN. Non era quindi del tutto chiara la divisione delle competenze e delle responsabilità tra le varie sedi di raccordo regioni/Ministero.

La partecipazione dei governi regionali ai tavoli di discussione nazionali è stata inoltre piuttosto discontinua e disomogenea e ancora una volta schiacciata sulla divisione Nord/Sud. Le regioni maggiormente presenti sono state l'Emilia Romagna, la Toscana, la Lombardia, il Piemonte e le Marche; mentre decisamente assenti sono state le regioni del Mezzogiorno.

L'aspetto più importante tuttavia è che lo strumento del Piano d'Azione Nazionale è ancora vissuto e percepito dalla maggior parte delle regioni come un documento prevalentemente politico, come un contenitore di intenti e di principi programmatici e non operativi, e soprattutto come un documento “vuoto” ovvero sprovvisto di canali di finanziamento propri.

Al discorso sui PAN si collega da vicino quello sui Piani di Azione Regionale che - sempre in ottemperanza ai principi del coordinamento aperto - dovrebbero costituire lo strumento privilegiato attraverso cui le regioni modellano i loro interventi di politica del lavoro in sintonia da un lato con le linee guida europee dall'altro con i bisogni del territorio. La situazione registrata nelle regioni alla fine dell'anno 2001 è tuttavia molto distante dalle procedure ideali.

Come si può notare dalla tabella 2 allegata in appendice, le leggi regionali di recepimento del decreto 469 prevedono tutte l'introduzione di strumenti programmatici nel settore delle politiche del lavoro che vanno ad aggiungersi e

quindi a completare l'iter di programmazione già contenuto nei Piani operativi regionali relativi al Fondo Sociale. Sino ad oggi tuttavia solamente alcune regioni hanno introdotto tali strumenti (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Calabria, Liguria, Marche, Toscana, Umbria, Veneto), utilizzando denominazioni diversificate (piani annuali, piani pluriennali, piani di attività, etc.) e soprattutto mettendo insieme "pezzi" della programmazione preesistente che sfociano in documenti programmatici piuttosto distanti dal modello di PAR delineato a Bruxelles. Altre regioni hanno accettato faticosamente di coordinarsi con i PAN nazionali, sia per ragioni di tipo politico sia perché considerano tale interscambio come un intralcio e un appesantimento delle attività ordinarie. Solo la regione Toscana ha introdotto a partire dal 1999 un documento definito "Piano d'azione regionale", che emula in tutto l'omologo nazionale, classificando le politiche esistenti sulla base dei quattro pilastri; mentre le regioni Emilia Romagna e Lombardia hanno deciso di mettere a bando un finanziamento per attività di consulenza sulla progettazione dei PAR previsti a partire dal 2002.

Il documento principale del *decision making* regionale in materia di mercato del lavoro rimane dunque il Piano operativo regionale, considerato dalle regioni come lo strumento finanziariamente più appetibile e "pesante", perché permette di gestire il cofinanziamento fornito dal Fondo Sociale.

Proprio la nuova programmazione del FSE per il periodo 2000-2006 costituisce la terza sfida di natura esogena per le regioni italiane, avendo contribuito a promuovere la crescita di competenze decisionali, gestionali e valutative prima inesistenti. Il metodo di pianificazione e di attuazione delle azioni cofinanziate dal Fse ha in qualche modo anticipato le sperimentazioni e le innovazioni apportate dal processo di Lussemburgo (Bulgarelli *et al.* in questo rapporto). Lo stesso meccanismo di programmazione a cascata dei fondi strutturali (prima il negoziato all'interno degli stati membri sui principali obiettivi di *policy* di breve e medio periodo, poi l'elaborazione dei Quadri comunitari di Sostegno, poi i Piani Operativi Regionali e i Complementi di Programmazione) ha fornito lo schema di base per il coordinamento multi-livello che si estrinseca nella catena decisionale "PAN-RAP-LAP".

Un primo elemento di novità della riforma dei fondi strutturali del 1999 è dato dalla riduzione degli obiettivi di destinazione dei fondi strutturali (da sei a tre) e dalla conseguente concentrazione degli interventi cofinanziabili, aspetti che hanno sollecitato le regioni a progettare interventi di politica del lavoro maggiormente integrati e non esclusivamente riguardanti la formazione professionale. Nel POR sono infatti venute a congiungersi tutte le politiche del lavoro di competenza regionale e in particolare la riorganizzazione dei centri per l'impiego, misura tra le più importanti nell'ambito dell'Asse sull'occupabilità. Un secondo elemento di novità è costituito dall'intreccio sempre più saldo tra la struttura dei POR e la struttura dei PAN; i quattro pilastri di Lussemburgo costituiscono l'ossatura di base non solo dei Piani di azione ma anche dei Piani operativi regionali; essendo diventati questi ultimi il principale strumento di

spesa per le misure contenute nei PAN. Un terzo elemento da sottolineare è il rafforzamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione che sono state uno dei prodotti più importanti della cultura del FSE. Le regioni hanno il compito di monitorare l'iter di attuazione delle misure cofinanziate, la cui gestione avviene nella maggior parte dei casi a livello provinciale, attraverso strutture e organismi appositi, tra cui il Comitato di sorveglianza, organismo paritetico che include rappresentanti delle province, delle regioni e delle parti sociali. Vengono poi condotte con grande sistematicità attività di valutazione vera e propria, come quella svolta dell'UVAL, struttura di valutazione Isfol-Inea dell'obiettivo 1. Certamente le prestazioni regionali appaiono assai differenziate da regione a regione; alcune regioni (soprattutto quelle dell'obiettivo 3) vantano una tradizione ormai pienamente sperimentata di programmazione che si unisce ad un'elevata capacità di spesa dei fondi, mentre altre (quelle dell'OB. 1) non presentano ancora quelle capacità istituzionali adeguate a fronteggiare l'iter di programmazione e di attuazione.

Un ultimo effetto della strategia comunitaria sull'occupazione è costituito dal potenziamento delle funzioni di monitoraggio e di valutazione all'interno delle strutture decisionali regionali. Come è noto, la cultura della valutazione è stata particolarmente deficitaria nelle pubbliche amministrazioni italiane, addestrate al legalismo e al formalismo ovvero al principio della conformità al dato normativo. Già negli anni ottanta tuttavia, con la legge 56 del 1987, erano stati istituiti Osservatori per il Mercato del Lavoro presso le regioni che avevano però il compito di monitorare le dinamiche del mercato del lavoro regionale senza alcuna incursione sull'impatto delle politiche. Un impulso più decisivo è pervenuto - come anticipato sopra - dalla programmazione del FSE, dalla strategia europea per l'occupazione e da riforme interne (come quella portata dalla legge 144 del 1999 che ha istituito i nuclei di valutazione nei ministeri e nelle regioni italiane).

Sia la programmazione del FSE che le caratteristiche delle politiche e dei servizi per il lavoro trasferiti a livello locale richiedono procedure di controllo e di valutazione ex post che in una sorta di circolo virtuoso leghino inscindibilmente la progettazione degli interventi alla loro diffusione e ai loro esiti sul mercato del lavoro. Come emerge dalla tabella 3 riportata in appendice, tuttavia, il grado di diffusione delle competenze sul monitoraggio e la valutazione risulta assai differenziato. In alcune regioni sono stati creati strutture ed uffici ad hoc presso gli Enti o le Agenzie Lavoro con personale appositamente dedicato che producono volumi, rapporti annuali e banche dati sulla valutazione d'impatto delle politiche (Vd. Lombardia, Emilia Romagna e Veneto). In altre regioni non esistono invece uffici autonomi per la valutazione e queste attività hanno carattere episodico e frammentario, riguardando per lo più singole politiche e singoli lassi temporali.

Nella maggior parte delle regioni tuttavia le attività di valutazione sono di frequente esternalizzate ad esperti e docenti universitari a cui vengono forniti i

dati e le informazioni necessarie. Occorreranno ancora alcuni anni perché le Agenzie e gli Enti Lavoro riescano a dotarsi di attrezzature e soprattutto di competenze per portare avanti con sistematicità attività sia di monitoraggio che di valutazione vera e propria.

## 5. Il ruolo delle parti sociali

Come abbiamo già anticipato, nell'ambito della strategia europea sull'occupazione, il metodo del partenariato e del confronto tra il governo e le parti sociali viene esplicitamente indicato come uno degli strumenti privilegiati di formulazione degli interventi e delle misure di *policy*.

Già nel 1998, le linee guida 4 e 5 del pilastro 1 sull'occupabilità contenevano un chiaro richiamo alle parti sociali a promuovere accordi – sia bilaterali che trilaterali - che potessero favorire le politiche di formazione sul lavoro e di tirocinio. Secondo la linea guida 13 compresa nell'ambito del pilastro 3 sull'adattabilità, le parti sociali avrebbero inoltre dovuto dare vita ad iniziative concertate di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e di flessibilità dell'orario. Negli anni successivi gli inviti al dialogo sociale non si sono arrestati: le linee guida 5 e 16 del 1999, 5 e 15 del 2000, 12 e 14 del 2001 hanno saldamente collegato l'elaborazione di interventi concreti di occupabilità al valore della compartecipazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Nel giugno 2000 infine il Consiglio Europeo nelle conclusioni del vertice di S. Maria di Feira ha esplicitamente sollecitato le parti sociali a svolgere un ruolo attivo nella definizione, attuazione e valutazione delle politiche del lavoro soprattutto nell'ambito dei temi della formazione permanente, delle pari opportunità e dell'organizzazione del lavoro nelle imprese.

In Italia tuttavia le pratiche di concertazione si sono sviluppate a prescindere dalla strategia europea sull'occupazione con la quale sono venute solo successivamente ad intrecciarsi.

Gli accordi triangolari sono tornati in auge nei primi anni novanta - dopo gli esperimenti (più o meno riusciti) degli anni settanta e ottanta (l'accordo del 1977 promosso da un governo di larga coalizione e il cd. "Lodo Scotti" del 1983 sul costo del lavoro e la scala mobile)<sup>18</sup> - come risposta alle condizioni di emergenza (economica e finanziaria) in cui versava il paese e quindi all'esigenza di edificare aree di consenso intorno al *policy making* ordinario e straordinario.

La relazione tra pratiche consensuali di intermediazione degli interessi e obiettivi di risanamento finanziario è apparsa quindi fin da subito molto stretta, così come è avvenuto in altri paesi europei. Non è un caso infatti che il ritorno della concertazione degli anni novanta abbia caratterizzato i paesi europei che

---

<sup>18</sup> Sulle caratteristiche degli scambi triangolari degli anni settanta e soprattutto degli anni ottanta la letteratura è abbondante; tra i tanti, Regini (1991; 1999) e Goldthorpe (1989).

mostravano di avere maggiori difficoltà nel cammino di ingresso nell'Unione economica e monetaria, vale a dire quelli al di fuori dell'area del marco (Italia, Spagna, Portogallo, Finlandia e Irlanda) (Schmitter e Grote 1997).

All'esigenza di entrare nell'area dell'Euro si è poi accompagnato – sempre agli albori degli anni novanta - il crollo di quel sistema di *party government* che aveva dominato incontrastato la scena politica italiana dal dopoguerra in poi. La formazione di esecutivi “tecnici” (in particolare i governi Amato, Ciampi e Dini) rese necessario acquisire la legittimazione delle parti sociali per guidare e gestire il *policy making* e il risanamento dei conti pubblici<sup>19</sup> (Ferrera e Gualmini 1999; Sestito 2002).

E così nel 1992, il governo tecnico guidato da Amato chiamò a raccolta le parti sociali per elaborare soluzioni e programmi urgenti di risposta alla crisi economica e alle tappe pressanti dell'integrazione europea. I risultati più rilevanti dell'accordo furono – com'è noto - l'abolizione della scala mobile<sup>20</sup> e il congelamento della contrattazione aziendale sul salario per gli anni 1992 e 1993. Solo un anno dopo, l'accordo Amato fu ripreso e rinnovato dal nuovo primo ministro Ciampi che si proponeva le medesime finalità: definitivo smantellamento delle indicizzazioni salariali, riforma della contrattazione collettiva e consolidamento della politica dei redditi come strumento privilegiato della politica economica<sup>21</sup>. Nel settembre del 1996 venne poi siglato un altro Patto sociale (il Patto per il lavoro) da parte del governo Prodi e delle organizzazioni degli interessi, che conteneva importanti misure di modernizzazione delle politiche del lavoro, come la riforma del collocamento e l'introduzione della programmazione negoziata. Gran parte di quell'accordo conflui nella legge Treu del 1997 (n. 196). L'ondata della concertazione degli anni novanta si è conclusa infine con il patto sull'economia e sullo sviluppo (cd. “Patto di Natale”) siglato dal governo D'Alema e dalle parti sociali nel dicembre del 1998, che potenziava significativamente le regole e le procedure della concertazione, la quale venne estesa a tutti i livelli territoriali e a numerosi settori di politica pubblica. L'accordo venne peraltro firmato da un numero cospicuo di sigle associative (33).<sup>22</sup> Purtroppo, il Patto di Natale, tra le secche del dibattito politico e del conflitto inter-sindacale, è rimasto in buona parte inattuato.

---

<sup>19</sup> Così come testimoniato direttamente da Amato in uno scritto che riporta la sua esperienza come Presidente del Consiglio (Amato 1994). Sulla transizione politico-istituzionale in Italia, ovvero sul passaggio dalla “Prima” alla “Seconda” Repubblica, cfr. Freddi, Di Palma e Fabbrini (2000), Fabbrini (2000).

<sup>20</sup> Cosa che provocò le dimissioni del leader della Cgil Trentin, sprovvisto del mandato di firma dalle fabbriche.

<sup>21</sup> Sulla politica economica degli anni novanta in Italia vd. Onofri (2001) e Salvati (2000b).

<sup>22</sup> Più in dettaglio, il Patto di Natale estendeva il metodo della concertazione su tre diversi piani: quello della negoziazione delle politiche sociali che richiedono oneri di spesa da parte dello stato; quello dei rapporti tra le imprese e i lavoratori e infine quello relativo alla trasposizione delle direttive comunitarie.

Le pratiche di partenariato “all’italiana” si sono dunque sviluppate *in parallelo* alla strategia europea sull’occupazione e sulla base di specifici obiettivi di breve periodo (il risanamento finanziario e la disinflazione)<sup>23</sup>. Solamente gli accordi Prodi e D’Alema avevano contenuti e finalità di *policy* maggiormente connessi ad un disegno più lungimirante di modernizzazione del mercato del lavoro, facendo presagire che la concertazione fosse diventata lo strumento principale del *policy making* economico e sociale. Ma gli eventi degli anni successivi hanno smentito tali aspettative.

Non è un caso infatti che proprio gli accordi Prodi e D’Alema siano stati richiamati nei Piani di azione nazionali del 1998 e del 1999 come esempi di partenariato (cfr. la tabella 1 in appendice); il primo per l’enfasi sulle politiche di concertazione e di sviluppo locale e il secondo perché prevedeva il coinvolgimento delle parti sociali nell’elaborazione degli stessi PAN pur riservando al governo ogni responsabilità circa le linee strategiche generali di politica del lavoro.

Al di là degli accordi di concertazione del periodo 1992-1998, saldamente connessi ad obiettivi di politica economica interna, i rapporti tra le parti sociali e il governo – ad esempio per quanto riguarda il processo di elaborazione dei PAN - sono stati nel complesso scarsi e non formalizzati.

Più in dettaglio, si sono osservate fasi differenti. Nell’anno di avvio dei PAN, il 1998, gli incontri tra gli esperti del Ministero e le organizzazioni di rappresentanza degli interessi sono stati sporadici e prevalentemente di tipo burocratico-formale, mirati cioè a “far prendere visione” dei contenuti del Piano, in gran parte però già definiti altrove. L’esigenza di ottemperare in tempi rapidi agli adempimenti comunitari, in assenza peraltro di una riflessione e di un confronto preventivi sui significati e le finalità delle nuove procedure sovranazionali, ha reso incerta sin dall’inizio la possibilità di inaugurare un dialogo costruttivo con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali.

Nei due anni successivi, invece, i momenti di incontro tra il Ministero e le parti sociali non solo si sono intensificati ma hanno anche modificato la loro natura, essendosi svolti all’inizio dell’iter di formulazione dei PAN con l’intento di incidere sul contenuto sostanziale delle diverse parti dei documenti da presentare a Bruxelles. In entrambi gli anni sono stati organizzati seminari pubblici di presentazione delle linee guida europee con la partecipazione di rappresentanti della Direzione Generale Occupazione, a cui hanno seguito incontri più ristretti nelle sedi istituzionali del Ministero, in particolare

---

<sup>23</sup> Sostiene questa tesi anche Sestito (2002) il quale sottolinea inoltre come la concertazione “all’italiana” sia stata contraddistinta – a differenza degli scambi triangolari neocorporativi veri e propri - da strategie e comportamenti *diseguali* delle associazioni sindacali: da un lato la Cisl più favorevole agli accordi consensuali e all’inclusione nel *policy making* governativo, dall’altro la Cgil più refrattaria a tale coinvolgimento e maggiormente interessata a separare nitidamente la sfera delle attribuzioni sindacali da quella delle competenze governative.

nell'ambito del Comitato consultivo permanente sulla legislazione del lavoro. Purtroppo, queste procedure di consultazione, benché rispettose dei vincoli e degli obblighi fissati dalla Commissione, non hanno inciso significativamente sui contenuti dei PAN, in gran parte delineati dai governi pro-tempore.

Nel 2001, il dialogo si è protratto, favorito dalla presenza a capo della commissione di redazione del PAN, di un esperto, Gianni Geroldi, che aveva già avuto rapporti di collaborazione con almeno una delle controparti del Ministero (il sindacato), anche se gli incipienti impegni elettorali del governo hanno reso affrettati e “disturbati” gli incontri. Solo un mese prima della scadenza dei termini di inoltro del PAN alla Commissione, sono state organizzate alcune riunioni in cui sono stati illustrati gli obiettivi del Piano, alle quali però non ha seguito un vero e proprio processo di negoziazione con le parti sociali.

Si può dire dunque che la strategia europea sull'occupazione non abbia ancora favorito l'instaurarsi di pratiche di partenariato *strutturate*; non sono infatti ancora sorti comitati o commissioni *ad hoc* per ospitare il confronto<sup>24</sup>.

Dal punto di vista dei contenuti dei PAN, le posizioni del sindacato e della principale organizzazione degli interessi imprenditoriali, la Confindustria, sono apparse inoltre piuttosto divergenti.

Le tre principali organizzazioni sindacali hanno fornito un giudizio unanimemente positivo su almeno due diversi aspetti dei PAN, quello dedicato alla riforma del collocamento e quello rivolto alla riorganizzazione degli ammortizzatori sociali. Il completamento della riforma dei servizi per l'impiego, secondo gli standard di efficienza e di qualità previsti dalla Commissione Europea, costituiva un'indiscutibile priorità per il sindacato, nella convinzione che il “nuovo” collocamento potesse diventare il fulcro delle politiche e dei servizi per il lavoro sulla base di due diverse finalità, quella del rispetto e della rispondenza alle esigenze specifiche dei territori e quella dell'integrazione tra funzioni di avviamento e di politica attiva del lavoro (orientamento, selezione e inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro). Un secondo obiettivo di rilevanza strategica per le organizzazioni dei lavoratori era rappresentato dal riordino della disciplina sugli ammortizzatori sociali, le cui linee fondamentali erano già state tracciate da numerose commissioni ministeriali, dalle commissioni Liso dei primi anni novanta alla commissione Onofri istituita dal governo Prodi. A differenza dei servizi per l'impiego, però, pur essendo stata accolta nei PAN, la riforma degli ammortizzatori non si è ancora tradotta in progetti operativi ed è stata attualmente inclusa nel disegno di legge delega del governo Berlusconi sulla modernizzazione del mercato del lavoro, presentato nel novembre 2001 e inserito come collegato alla finanziaria per il 2002.

---

<sup>24</sup> Ad eccezione del cd. “Comitatone” - proposto da D'Antona - che avrebbe dovuto aggregare le 32 associazioni firmatarie del Patto di Natale del 1998, ma che in realtà non si è mai riunito.

Diversa è stata la posizione delle organizzazioni industriali che puntavano la loro attenzione sulle politiche di flessibilizzazione dell'orario e dell'organizzazione del lavoro e sulle iniziative di qualificazione delle risorse umane, in altre parole sul pilastro 3 della strategia di Lussemburgo relativo all'adattabilità. I rappresentanti della Confindustria hanno aspramente criticato l'impostazione data ai PAN dai governi pro-tempore rimarcando la sostanziale indisponibilità di questi ultimi a recepire concretamente le proposte di parte imprenditoriale. Più in dettaglio, l'approccio perseguito dai governi nei confronti del Mezzogiorno, incentrato su agevolazioni e sgravi fiscali concentrati in singole aree del paese (quelle depresse) e non estesi a tutto il territorio nazionale, così come le misure di flessibilità "addomesticata" introdotte nei PAN, sono stati ritenuti scarsamente in grado di rispondere alle esigenze di competitività delle imprese. A proposito della flessibilità dell'orario di lavoro e in particolare del part time, la Confindustria era poi impegnata nel periodo 1998-2000 nel negoziato con il sindacato sul recepimento della direttiva europea, di cui gli esecutivi sembrano non aver tenuto conto.

Purtuttavia, sia il sindacato che le associazioni datoriali hanno valutato positivamente il nuovo metodo di pianificazione delle politiche del lavoro avviatosi in Italia dal 1998 in poi come risposta al processo di Lussemburgo. La necessità di rispettare tempi e scadenze precise e di attenersi a parametri e obiettivi predefiniti di intervento è un fattore di novità rispetto alle tradizionali modalità di elaborazione delle politiche del lavoro, benché molto rimanga ancora da fare sul versante degli strumenti e delle competenze per la valutazione e il monitoraggio delle politiche, l'altro grande filone della strategia comunitaria.

Nel complesso, occorre dunque riconoscere che nell'ultimo decennio, seppure con alcuni tentennamenti e incertezze, il dialogo sociale – sia preventivo alla formulazione delle politiche che in corso d'opera - ha registrato nel nostro paese un certo rafforzamento sia come effetto di esigenze di aggiustamento economico interne che del processo di Lussemburgo.

Nei prossimi anni sarà possibile verificare se l'impatto della EES diventerà più visibile e pervasivo. Nel dibattito politico più recente, dopo il cambio nella coalizione di governo dal centro-sinistra al centro-destra si è aperto un vivace dibattito sul grado di effettivo radicamento dei modelli trilaterali di *policy making* in Italia a fronte del debole grado di attuazione del Patto di Natale, da un lato, e dell'opposizione da parte di alcune sigle sindacali alle proposte del nuovo governo, dall'altro lato.

Il Libro Bianco sul mercato del lavoro presentato dal Ministro del Lavoro del governo Berlusconi nell'ottobre 2001 ha tuttavia chiaramente confermato il valore del partenariato, sia "istituzionale" che "sociale", per l'azione di governo in Italia, pur criticando le modalità di concertazione dei governi precedenti, considerate nel complesso scarsamente efficaci. Il metodo del "coordinamento aperto", che sembra restituire all'esecutivo di centro-destra un margine maggiore di manovra e di decisione rispetto al passato, è indicato come particolarmente

promettente non solo per strutturare le relazioni fra il nostro paese e la UE, ma anche quelle fra governo centrale e governi infra-nazionali da un lato e governo e parti sociali dall'altro. Resta naturalmente da vedere se questi auspici "processuali" del Libro bianco riusciranno a trovare concreta e rapida attuazione sul piano organizzativo.

## 6. Conclusioni

Come abbiamo cercato di dimostrare sino a qui, il decennio degli anni novanta ha portato numerosi cambiamenti nel modello di regolazione del mercato del lavoro italiano che hanno coinvolto tutti i livelli di governo, nazionale, regionale e locale. Molti di questi mutamenti – così come è avvenuto negli altri paesi dell'Unione - sono stati il riflesso della strategia europea sull'occupazione, definita e perfezionata da Lussemburgo in poi.

Ma la complessità del caso italiano risiede nel fatto che l'impatto della strategia europea si è *temporalmente* intrecciato con una serie di dinamiche di riforma endogena non solo riguardanti il mercato del lavoro ma l'assetto politico istituzionale del nostro paese che da oltre vent'anni erano presenti nell'agenda decisionale dei governi. In particolare il fenomeno del decentramento amministrativo e l'apertura ai privati di servizi e funzioni tradizionalmente poste sotto il monopolio pubblico.

La combinazione delle sfide di cambiamento provenienti dall'ambiente domestico con quelle provenienti dall'arena sovranazionale è stata dunque alla base di una incisiva redistribuzione e riorganizzazione delle funzioni e delle competenze in materia di mercato del lavoro ancora non del tutto completate. Il nostro paese è dunque ancora al centro di una fase di profonda *transizione* nell'ambito della quale sia il livello centrale che i governi locali sono chiamati a ridefinire la loro stessa identità e i loro profili funzionali.

Un aspetto è certo tuttavia. Il periodo di fluidità istituzionale della seconda metà degli anni novanta e dei primi anni del nuovo decennio ha provocato da un lato l'alleggerimento funzionale delle strutture ministeriali dall'altro l'appesantimento dei livelli regionali e locali. Il trasferimento delle competenze sulle politiche attive e il collocamento dal Ministero del Lavoro alle regioni e alle province (che è venuto a completare quel processo di devoluzione iniziato negli anni settanta con la formazione professionale) ha ridisegnato l'area di attività dei governi regionali, ora responsabili del governo e del coordinamento di un ventaglio amplissimo di funzioni in gran parte delegate alle province in parte gestite direttamente. Al processo di decentramento in senso "verticale" si è poi affiancato il passaggio di funzioni in senso "orizzontale" dal pubblico al privato. La partecipazione dei soggetti privati nelle attività di orientamento e di avviamento e l'intensificarsi delle pratiche di concertazione e partenariato in

riferimento ad ogni singola politica del lavoro ha reso ancora più ampia ed estesa la rete dei soggetti da coordinare.

Si sta dunque sempre più configurando un nuovo modello di *governance* del mercato del lavoro che poggia su un network complesso e ampio di attori nazionali e locali, pubblici e privati che partecipano più o meno direttamente alla gestione dei servizi e delle politiche del lavoro. Questa rete di relazioni inter-istituzionali appare tuttavia ancora priva di regole condivise e interiorizzate e di chiari centri di riferimento poiché i soggetti che vi prendono parte godono tutti di autonomia e di legittimità crescenti. Sia le regioni che le province che i comuni hanno visto aumentare la quota di funzioni e di responsabilità loro attribuita e hanno quindi rivendicato un ruolo di maggiore potere decisionale e strategico. Ma in assenza di regole condivise e di un centro in grado di governare, la rete rischia di produrre spinte centrifughe. E' vero che la Strategia europea dell'occupazione (e il quadro procedurale del processo di Lussemburgo in particolare) continuerà a fornire un prezioso argine a tali spinte centrifughe. Ma anche quest'argine - almeno nella sua attuale conformazione - potrebbe rivelarsi insufficiente. In questa luce appare dunque urgente avviare una riflessione strategica su due fronti:

- 1) quali ingredienti della strategia europea (e del "processo" in particolare) andrebbero rafforzati/modificati/introdotti ex novo per razionalizzare e stabilizzare il nuovo sistema di governance del mercato del lavoro italiano? Altri paesi stanno maturando proposte volte a rendere la strategia europea più "sintonica" rispetto alle dinamiche interne (anche solo in termini di calendario). Anche l'Italia dovrebbe sfruttare gli spazi che si apriranno a seguito della *review* in corso per affermare i propri interessi istituzionali.
- 2) Quali spunti e suggerimenti operativi possono essere tratti dalle esperienze degli altri paesi europei e dalle loro "buone pratiche"? La strategia europea ha indotto una vera e propria messe di innovazioni istituzionali e amministrative a livello nazionale e infra-nazionale, che costituisce una occasione unica per dinamiche di apprendimento fra paesi e di *policy transfer*.

Il potenziamento delle attività di concertazione e di partenariato, il rafforzamento della partecipazione dal basso e della sussidiarietà, la ricerca dell'integrazione funzionale tra i diversi settori dell'intervento pubblico e il consolidamento delle attività di monitoraggio e valutazione sono i nuovi pilastri intorno a cui è chiamata a gravitare la *governance* del mercato del lavoro italiano, dopo Lussemburgo e dopo le riforme di *policy* domestiche. Ma molti passi devono essere ancora compiuti prima di raggiungere un equilibrio soddisfacente.

## APPENDICE

**Tabella 1: Principali innovazioni istituzionali elencate nei NAP 1998-2001 - Raffronto tra gli obiettivi processuali della EES e le misure previste dai Piani d'Azione nazionali per l'occupazione.**

### PAN ANNO 1998

OBIETTIVI PROCESSUALI EES	MISURE NAP
PARTNERSHIP ISTITUZIONALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma di cooperazione tra Ministero del Lavoro e governi regionali e locali per sostegno giovani disoccupati alla ricerca di un lavoro *</li> <li>- Decentramento dei servizi pubblici per l'Impiego (ex D. lgs. 469/97) **</li> <li>- Piano nazionale per la Formazione degli Adulti e relativa articolazione territoriale attraverso l'attivazione di Centri di Formazione Permanente **</li> <li>- Coinvolgimento governi locali nell'adozione di misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (quarto pilastro)**</li> </ul>
PARTNERSHIP SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratti d'area e patti territoriali**</li> <li>- Coinvolgimento parti sociali nella concertazione di accordi relativi la "modernizzazione dell'organizzazione lavorativa" (terzo pilastro) **</li> <li>- Rafforzamento del ruolo delle parti sociali nel sistema di formazione permanente *</li> </ul>
INTEGRAZIONE DELLE DIVERSE POLITICHE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Istituzione di un'unità coordinata, in seno alla Presidenza del Consiglio, per le politiche formative ed educative *</li> <li>- Azioni sperimentali di integrazione formazione/lavoro per i disabili *</li> <li>- <i>Demonstration projects</i> (progetto pilota europeo per la mobilità dei giovani disoccupati) **</li> <li>- Creazione di <i>Italia Lavoro</i> (società a partecipazione pubblica volta alla promozione di iniziative per l'occupazione e all'assistenza tecnica alle amministrazioni pubbliche) *</li> </ul>
CAPACITA' ISTITUZIONALI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costituzione di <i>un'Authority</i> per l'applicazione della legge sul no-profit *</li> <li>- Costituzione di una <i>task force</i>, costituita in seno al Ministero del Lavoro, col compito di gestire il monitoraggio Pan 1998 a livello centrale **</li> <li>- Viene segnalata la presenza di meccanismi autonomi di monitoraggio del FSE (coprono buona parte delle misure previste dal Pan) **</li> <li>- Promozione di "sportelli informativi" per le imprese **</li> <li>- Semplificazione delle attività amministrative *</li> <li>-</li> </ul>

Con un asterisco (\*) sono indicate le misure previste dai Nap che costituiscono dichiarazioni d'intenti, i due asterischi (\*\*) segnalano, al contrario, le effettive innovazioni istituzionali.

## PAN ANNO 1999

---

### OBIETTIVI PROCESSUALI EES

### MISURE NAP

#### PARTNERSHIP ISTITUZIONALE

- Riordino del sistema della Formazione professionale e relativa valorizzazione del ruolo programmatorio delle regioni \*
- Riferimento al Comitato Nazionale di Parità (CNP) (ex l. 215/91) e al consolidamento sistema delle Consigliere di parità nazionale, regionale e locale \*\*

#### PARTNERSHIP SOCIALE

- Richiamo al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 (concertazione con parti sociali) \*\*
- Patto di solidarietà e protocollo aggiuntivo tra Governo e Forum del Terzo settore \*\*

#### INTEGRAZIONE DELLE DIVERSE POLITICHE

- Raccordo con il Dpef, con il Master Plan in materia di formazione, istruzione, ricerca e trasferimento tecnologico e con i documenti preparatori per la programmazione dei fondi comunitari 2000-2006\*\*
- Unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica e creazione del nuovo Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di Coesione \*\*
- Master Plan, piano pluriennale per rafforzare e riqualificare il sistema di istruzione, formazione e ricerca e trasferimento tecnologico \*\*

#### CAPACITA' ISTITUZIONALI

- Riferimento ai Piani d'Azione Regionali per l'Occupazione (predisposti da alcune regioni) \*\*
  - Progetto Nord-Sud di collaborazione tra Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia ed Emilia-Romagna per la formazione imprenditoriale \*\*
  - Liberalizzazione dei servizi di *job placement* (ex art 10, D. Lgs 469/97) ed individuazione di elementi di complementarità e concorrenza con le stesse strutture pubbliche \*\*
  - Rafforzamento capacità di monitoraggio e valutazione delle politiche previste dal Nap 1999 \*
  - Avvio in fase di predisposizione del Nap 1999 di un'iniziativa coordinata di monitoraggio della spesa e dei beneficiari delle politiche previste \*\*
  - Progetto Silof (sistema integrato per la gestione delle diverse funzioni dei Spi) \*\*
  - Cooperazione tra Emilia Romagna, Veneto ed alcune regioni meridionali in seno ai Programmi di inserimento professionale \*\*
  - SIL (Sistema informativo Lavoro) \*
  - "Carta elettronica del lavoro" (in previsione) \*
  - Impegno a rendere operativa la Fondazione per la Formazione Continua (istituita dalla l 196/97) \*
  - Struttura dedicata alla delegificazione costituita in seno alla Presidenza del Consiglio \*\*
  - Osservatorio sulle Semplificazioni \*\*
  - Commissione per il monitoraggio delle azioni di sviluppo
-

- 
- dell'occupazione nel Terzo Settore (in seno al Min. del Lavoro) \*\*
- Procedura selezione e finanziamento dei Patti territoriali tramite bandi di gara \*\*
  - Osservatorio sulla Flessibilità (in seno al Min Pari Opportunità) \*\*
  - Applicazione della nuova prassi di *gender analysis*, con l'indicazione di competenze femminili ai tavoli di concertazioni interministeriali per la programmazione Fondi strutturali 2000-2006 \*\*
  - Adozione di nuove metodologie di valutazione dell'impatto di genere e relativa revisione sistema statistico nazionale \*\*
  - Creazione di un nucleo di monitoraggio dell'impatto di genere nella realizzazione delle misure previste dal Patto sociale \*
  - Osservatorio per l'Imprenditorialità Femminile \*\*
  - Progetto "Valore Donna" che prevede una "Banca delle ore", al fine di favorire una certa flessibilità dell'orario lavorativo per i dipendenti con figli \*\*
  - Piano d'azione per l'inserimento e l'impiegabilità delle donne adulte nelle regioni del Centro-Nord fuoriuscite dal mercato del lavoro \*\*
  - Costituzione di *Sviluppo Italia* \*\*
  - Costituzione di Italia Lavoro \*\*
  - Creazione di un "gruppo strategico" per l'imprenditorialità femminile da parte di Sviluppo Italia in concerto con il Ministero delle Pari Opportunità \*\*
-

## PAN ANNO 2000

---

### OBIETTIVI PROCESSUALI EES

### MISURE NAP

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Organizzazione decentrata dei Spi attraverso la definizione dei livelli quantitativi e qualitativi delle funzioni essenziali (Accordo in data 16 dicembre 1999 della Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie Locali in materia di individuazione degli standard minimi di funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego) **</li><li>- Sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), istituito dal Collegato alla legge finanziaria 1999, art 11**</li><li>- Comitato tecnico di raccordo tra Ministero del Lavoro, regioni, provincie e comuni al fine di riunificare i diversi sistemi informativi **</li><li>- Commissione per l'adozione di un sistema nazionale delle competenze (Min. Lavoro, Min. Istruzione, Murst, regioni) *</li></ul>
PARTNERSHIP ISTITUZIONALE	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sistema integrato di educazione degli adulti e di formazione permanente, e relative linee guida per l'uniforme sviluppo del sistema sul territorio (Collegato alla Finanziaria 2000, capo IV e Accordo del 2 marzo 2000 della Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali) **</li><li>- Centri Territoriali Permanenti e sistema integrato di educazione e formazione permanente **</li><li>- Crescente ruolo delle regioni e degli enti locali per l'assorbimento contrattuale degli LSU (D. Lgs. 81/2000) **</li><li>- Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare (struttura tecnica presso la Presidenza del Consiglio ed articolazione regionale e locale) **</li></ul>
PARTNERSHIP SOCIALE INTEGRAZIONE DELLE DIVERSE POLITICHE	<ul style="list-style-type: none"><li>- Valutazione del Nap da parte delle parti sociali **</li><li>- Programma Triennale per le politiche di superamento dell'handicap**</li><li>- Procedura di sorveglianza multilaterale (master plan) presso la Presidenza del Consiglio del Master Plan e sulle attività previste dal Patto sociale del 1998**</li><li>- Osservatorio Nazionale per il Lavoro dei disabili **</li><li>- Comitato per la gestione di un Fondo nazionale per il Diritto al Lavoro dei Disabili *</li></ul>
CAPACITA' ISTITUZIONALI	<ul style="list-style-type: none"><li>- Riassetto degli istituti delle pubbliche assistenze (IPA) *</li><li>- Riferimento alla Riforma sistema Nazionale della Ricerca (avvenuta nel corso del 1999)**</li><li>- Accelerazione nella semplificazione dei procedimenti amministrativi e diffusione utilizzo di procedure informatiche e pratiche di autocertificazione. Sistema di regolazione dei provvedimenti amministrativi * *</li><li>- Numerosi interventi di formazione a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica a sostegno delle innovazioni amministrative **</li><li>- Rete unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) per migliorare le capacità operative delle amministrazioni *</li></ul>

---

- 
- Progetto RAP 100 a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica\*\*
  - Azioni di formazione del personale della pubblica amministrazione tramite misure del Fse\*\*
  - Istituzione di strumenti di valutazione, comitati, commissioni e gruppi di lavoro per il monitoraggio e la valutazione delle disparità di genere \*
  - Piano triennale per la ricerca scientifica e tecnologica \*
  -
-

## PAN ANNO 2001

---

OBIETTIVI PROCESSUALI EES	MISURE NAP
PARTNERSHIP ISTITUZIONALE	- In corso d'attuazione l'accordo Stato-Regioni sugli standard minimi di funzionamento dei Spi **
PARTNERSHIP SOCIALE	- Patti integrati territoriali * - Rafforzamento del ruolo parti sociali nella formazione continua: art. 118 della Legge 388/2000 prevede la costituzione di Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua gestiti dalle parti sociali **
INTEGRAZIONE DELLE DIVERSE POLITICHE	- Presenza Consigliere di parità regionali e provinciali in tutti i Comitati di sorveglianza e nei tavoli di partenariato locale ( D. Lgs 196/200; ex Regolamento comunitario CE n. 1260/99) **  - Riferimento alla Tecnostruttura delle regioni per il Fse (Associazione costituita nel 1998 dalle Regioni e dalle Province autonome con sede a Roma) e attività di monitoraggio delle azioni regionali per l'istruzione, la formazione e il lavoro ** - Preparazione Master Plan regionali per i Spi * - Piano d'azione per la società dell'informazione ** - Piano d'azione per l'e-government ** - Rapporti di monitoraggio sulle politiche del lavoro (gruppo di lavoro in seno al Ministero del Lavoro) ** - Attivazione di apposite <i>Task force</i> consulenziali presso il Ministero del Lavoro**
CAPACITA' ISTITUZIONALI	- Piano d'azione sull'inclusione sociale (Nap-sincl) ** - Redazione di rapporti da parte della Commissione per le politiche dell'integrazione degli immigrati ** - Costituzione di una "Piattaforma per l'emersione", da parte del Comitato nazionale per l'emersione, composta da provvedimenti di carattere generale e da misure operative a livello settoriale e territoriale ** - Sistema di formazione individuale (voucher) e conti individuali di formazione (CIF) ** - Predisposizione di una valutazione dell'impatto di genere della quota del 10% del Fse in tutti i Por e Pon * - Predisposizione di un Piano nazionale per l'occupazione femminile*

---

**Tabella 2: L'attività di programmazione delle regioni nel settore del mercato del lavoro**

	<b>MISURE PREVISTE DALLE LEGGI REGIONALI</b>	<b>MISURE APPROVATE<sup>25</sup></b>
ABRUZZO	- Programmazione delle Politiche del Lavoro e degli interventi in materia di Orientamento e F. P. - Piano annuale redatto in attuazione della Legge quadro sulle politiche regionali di sostegno all'occupazione	
BASILICATA	- "Piano pluriennale" - "Piano annuale"	- Piano pluriennale (2001-3) - Piano annuale 2002 (bozza)
CALABRIA*	- Programma regionale per le politiche attive del lavoro - "Piano triennale" per le politiche del lavoro e per le politiche formative	- Piano Pluriennale (bozza)
CAMPANIA*	- "Piano annuale" - "Indirizzi programmatici" di norma triennali per le politiche del lavoro e per le politiche formative	- Piano pluriennale (2001-2003) - "Piano di attività annuale" (introdotto a partire dal 2000)
EMILIA ROMAGNA*	- "Piano annuale" delle attività delle politiche per il lavoro - Piano pluriennale per le politiche attive del lavoro (integrato con il Piano Pluriennale concernenti la F.P. e l'istruzione)	- manca la predisposizione dei piani annuali e pluriennali previsti dalla legge regionale
LAZIO*	- Piano annuale di attuazione del Piano pluriennale per le politiche attive del lavoro	
LIGURIA*	- "Programma triennale dei servizi per l'impiego, delle politiche formative e del lavoro" - "Indirizzi programmatici" annuali per la definizione degli interventi regionali in materia di politiche del lavoro, dei servizi per l'impiego e delle politiche formative	- Programma triennale dei Spi e delle politiche formative e del lavoro 1999-2001 - Piano d'azione regionale triennale per l'occupazione 2001
LOMBARDIA*		

<sup>25</sup> Tra i documenti di programmazione attuati non sono presi in considerazione i Programmi operativi regionali del Fse e i complementi di programmazione che pur concernono misure di politica attiva del lavoro. A tal proposito, ricordiamo che, per quanto riguarda la programmazione 2000-2006, le regioni che hanno previsto un Por sono: Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

MARCHE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Piano triennale degli interventi per le politiche attive per il lavoro”</li> <li>- Piano annuale degli interventi per le politiche attive del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano triennale per gli interventi delle politiche attive del lavoro 2000/2002</li> <li>- Piano annuale delle politiche attive del lavoro 2000</li> </ul>
MOLISE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Programma Triennale delle politiche integrate del lavoro, formazione ed educazione”</li> <li>- “Piano annuale delle politiche integrate del lavoro, formazione, istruzione ed educazione”</li> <li>- “Piano Triennale” per le politiche del lavoro, unificato con il Piano triennale in materia di formazione e orientamento professionale</li> </ul>	
PIEMONTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Piano annuale” delle azioni da realizzare in materia di politiche del lavoro, con opportune specifiche ed articolazioni territoriali</li> <li>- “Piano pluriennale” per le politiche del lavoro e per le politiche formative integrate con i sistemi educativi</li> </ul>	
PUGLIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano attuativo annuale</li> <li>- “Piano regionale” per le politiche dell’impiego e per le politiche attive del lavoro (il Piano si articola nel: dispositivo di piano, nel programma finanziario, nel disciplinare di attuazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano regionale per le politiche dell’impiego e per le politiche attive del lavoro 1999/2000 (Delib Consiglio Regionale n. 394/1998)</li> </ul>
TOSCANA		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano Regionale per l’occupazione 1999 (Decisioni della Giunta regionale n. 48/99 e n. 43/99)</li> <li>- Master Plan regionale per i servizi per l’impiego</li> <li>- Piano regionale per l’occupazione 2001-2002</li> </ul>
UMBRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma di norma triennale, per le politiche del lavoro e per le politiche formative integrate con quelle dei sistemi educativi</li> <li>- “Programma” aggiornato annualmente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non è stato prodotto il documento di programmazione</li> </ul>
VENETO*		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma triennale 1998-2000 per la formazione professionale, l’informazione, l’orientamento e le politiche del lavoro (ex L. R. n. 10/1990)</li> <li>- Programma regionale per il lavoro (PRL) 2000</li> <li>-</li> </ul>

\* Regioni in cui è prevista a livello provinciale la riproduzione del modello di pianificazione degli interventi

**Tabella 3: L'attività di monitoraggio delle regioni nel settore del mercato del lavoro<sup>26</sup>**

ABRUZZO	attività di monitoraggio non ancora attivate (dato dicembre 2000).
BASILICATA	sono state effettuate alcune azioni di monitoraggio per la qualità dei servizi, ma generale carenza delle attività di monitoraggio.
CALABRIA	manca sistematica attività di monitoraggio.
CAMPANIA	5 rapporti sul mercato del lavoro contenenti alcuni paragrafi relativi alla valutazione e al monitoraggio delle politiche.
EMILIA R.	redazione di un rapporto annuale sulle politiche del lavoro (giunto, nel 2001, alla sua quarta edizione); 7-8 rapporti specifici sulla valutazione di singole politiche.
LAZIO	numerose pubblicazioni tra le quali: la redazione di note congiunturali trimestrali (a partire dal 1998); rapporti annuali sull'occupazione (dal 1997); "le Circoscrizioni per l'impiego", pubblicazione di approfondimento dei mercati del lavoro sub provinciali ed alcune Monografie (Analisi della domanda del mercato del lavoro nel Lazio; Il lavoro dei cittadini extracomunitari nel Lazio; Analisi del sistema produttivo laziale).
LIGURIA	attivazione di un sistema di monitoraggio standardizzato per le attività formative adottato a livello nazionale (procedura del Ministero del Tesoro IGFOR) e di un sistema di monitoraggio standardizzato tra provincia e Regione. Si segnala, inoltre, la decisione di affidare all'Università di Genova il compito di predisporre e concorrere ad implementare il sistema regionale di valutazione delle politiche del lavoro, la convenzione stipulata con l'Agenzia Liguria Lavoro per la rilevazione degli esiti occupazionali dei corsi di formazione finanziati, nonché l'assistenza tecnica di Datasiel (società informatica a partecipazione regionale) al sistema informativo/informatico regionale e provinciale.
LOMBARDIA	carenza di un'azione sistematica di monitoraggio. Si segnala un rapporto sulla performance del mercato del lavoro locale (anno 1999), contenente alcune informazioni circa l'attività di monitoraggio.
MARCHE	numerose attività di monitoraggio che terminano con la produzione di una serie di lavori quali: il report quadrimestrale, "Lavoro News"; "Lavoro Flash", periodo di approfondimento; la pubblicazione, da parte dell'ARMAL (Ente strumentale) di una guida agli incentivi per l'imprenditorialità giovanile; un documento di monitoraggio sulla sperimentazione nell'ambito dell'apprendistato nei settori dell'industria tessile e dell'artigianato; un vademecum generale sull'applicazione regionale della normativa nazionale in tema di politiche del lavoro; un periodico trimestrale, a cura dell'Assessorato al lavoro; due studi specifici: uno dedicato allo stato di avanzamento dei Cpi e l'altro all'accreditamento

<sup>26</sup> Le attività di monitoraggio indicate sono dedotte dalla lettura dei Por, documenti di programmazione e dalla consultazione dei siti web regionali, ma non pretendono di coprire, in maniera esaustiva, l'insieme delle azioni effettivamente attuate. Non è stato, inoltre, preso in considerazione né il monitoraggio degli interventi connessi alla programmazione dei fondi strutturali europei, né quello relativo alle misure di formazione professionale previste dalla programmazione regionale.

---

MOLISE	dei centri di formazione; e con l'organizzazione di seminari e convegni.
PIEMONTE	mancano specifiche attività di monitoraggio. tra le principali attività di monitoraggio ricordiamo: il sistema di monitoraggio e valutazione dei tirocini formativi di orientamento; la pubblicazione di "Lavoro Dossier", bollettino periodico d'informazione sull'andamento del mercato del lavoro, sui problemi e i risultati delle politiche attive del lavoro; le rilevazioni periodiche ed le elaborazioni di rapporti regionali; l'organizzazione di attività seminariali e formative.
PUGLIA	predisposizione di misure di monitoraggio, ma non in regime.
TOSCANA	Intensa attività di monitoraggio, ma non organicamente strutturata o attribuita ad un unico ufficio. Redazione di diversi rapporti su varie tematiche relative alle politiche del lavoro, all'apprendistato, ai tirocini formativi e di orientamento; il rapporto annuale sul Mercato del Lavoro regionale; il rapporto quadrimestrale sulle forze lavoro in Toscana; il rapporto annuale sui lavori atipici, sull'occupazione femminile, sul lavoro minorile ed il rapporto regionale del Censis. L'Ente regionale Toscana fornisce, inoltre, consulenza alle Province per le relative azioni di gestione e valutazione delle politiche del lavoro. Le attività di ricerca sono numerose (eventi seminariali, ricorso ad esperti esterni, etc.).
UMBRIA	Attività di monitoraggio trasversale ai vari servizi, non esiste un unico nucleo di valutazione e monitoraggio; presenza, oltre ai previsti comitati di sorveglianza, della Figura del "valutatore indipendente" regionale per le misure relative ai Por). Tra le principali pubblicazioni troviamo: le banche dati sull'andamento della domanda e dell'offerta di lavoro, sui lavoratori part-time, sui Pip, sugli apprendisti, sui LSU e il notiziario trimestrale "Umbria Lavoro".
VENETO	il Programma regionale per il lavoro 2000 pone come una delle priorità della strategia regionale il rafforzamento del sistema di monitoraggio e valutazione dei Spi e delle politiche attive: 1) favorendo lo sviluppo di studi ed analisi del mercato del lavoro, 2) attivando la rilevazione permanente di buone prassi, 3) costituendo una <i>task force</i> in grado di supportare le amministrazioni provinciali ed i centri per l'impiego nella elaborazione di progetti innovativi. Tra le pubblicazioni principali ricordiamo: il documento "Progetto Sistema Informativo Lavoro della Regione Veneto", volto alla diffusione di tale <i>best practice</i> a livello nazionale; il rapporto annuale e altre pubblicazioni dell'Agenzia Veneto Lavoro (i "Tartufi", i "Materiali di lavoro", working paper, etc.).

---