



LA PERFORMANCE NEL QUASI-MERCATO DEI SERVIZI PER L'OCCUPAZIONE

Indicazioni dalle esperienze di
Regno Unito e Australia

POLITICHE ATTIVE

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

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

Commissario straordinario: Raffaele Tangorra

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

www.anpal.gov.it

Il lavoro rientra nelle attività previste dal Piano triennale ANPAL realizzate dalla Struttura di Ricerca e consulenza tecnico-scientifica Analisi di contesto e comparative (responsabile Alessandro Chiozza).

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

Coordinamento: Alessandro Chiozza, Mafalda D'Onofrio

Autori del testo: Simona Acunzo, Mafalda D'Onofrio, Giovanna Mangano

Revisione dei testi ed editing: Mafalda D'Onofrio

La ricerca è stata chiusa il 31 dicembre 2019

Testo aggiornato a maggio 2020

Testo pubblicato a settembre 2021

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia. Alcuni diritti riservati [2021] [Anpal]

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



ISSN 2724-5462

ISBN 978-88-31264-15-0

Collana Biblioteca ANPAL

Valorizza i risultati dell'attività di ricerca e del know-how scientifico di ANPAL su temi quali Politiche attive, Formazione, Lavoro, Progetti comunitari.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

INDICE

1. LA MARKETIZZAZIONE DEI SERVIZI PER IL LAVORO.....	6
1.1 <i>La gestione del mercato dei servizi per il lavoro.....</i>	<i>10</i>
2. INDICATORI DI PERFORMANCE DEI PROVIDER E PAGAMENTI “RESULT-BASED” NEI SERVIZI PER IL LAVORO IN CONTRACTING OUT	14
3. REGNO UNITO	19
3.1 <i>Sistema di pagamento per Job Outcome</i>	<i>22</i>
3.2 <i>Livelli di performance attesi</i>	<i>25</i>
3.3 <i>Sistema di controllo della performance.....</i>	<i>29</i>
4. AUSTRALIA	34
4.1 <i>La valutazione della performance dei provider</i>	<i>37</i>
4.2 <i>Star Rating.....</i>	<i>41</i>
4.3 <i>Quality Assurance Framework</i>	<i>43</i>
4.4 <i>Compliance indicator – Indicatore di conformità</i>	<i>45</i>
4.5 <i>Valutazione della performance, pagamenti e allocazione delle risorse</i>	<i>47</i>
5. CONCLUSIONI	49
6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	52
7. GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI	60

1. LA MARKETIZZAZIONE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

Questo report costituisce un'ulteriore fase dell'indagine riguardante le forme di partnership e contracting-out adottate a livello internazionale per la gestione delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego pubblici (*Public employment services* – PES).

La Strategia Europea per l'occupazione 2020 ha richiesto ai PES di superare il ruolo burocratico e tradizionale di registrazione dei disoccupati e di monitorare e sostenere le attività di ricerca di lavoro, offrendo una serie di servizi e misure rivolte a un'ampia varietà di gruppi di utenti, alcuni con necessità complesse. L'ultima revisione di tale strategia, nel gennaio 2019, che guarda oltre il 2020 e prefigura un'evoluzione del ruolo dei PES, descrive l'impatto che i servizi per l'occupazione hanno prodotto sui mercati del lavoro nazionali, considerando le differenti configurazioni istituzionali, gli obiettivi nazionali e i diversi servizi erogati. Le indicazioni che ne derivano spingono nella direzione di un cambiamento continuo, in risposta ai sempre più rapidi sviluppi del mercato del lavoro (per esempio, l'occupazione nelle emergenti “platform economy”, l'evoluzione delle forme di lavoro non standard, la mobilità lavorativa) che configurano una platea di utenti molto più eterogenea rispetto al passato.

Ciò ha richiesto ai PES una flessibilità e una rapidità organizzativa che ha spinto molti Paesi a riconfigurare l'intero sistema riservando al servizio pubblico un ruolo di “regia” e coordinamento di una rete di attori a vario titolo coinvolti nell'erogazione di servizi per l'occupazione. Numerosi studi si sono interessati a come si realizzino partnership tra i diversi operatori del mercato del lavoro: la partnership si è confermata il nuovo modo di attuare politiche del lavoro (European Commission 2010; Sabel 2001; Sabel, Zeitlin 2011) dallo scioglimento dei monopoli pubblici dei servizi per l'impiego formalizzata dalla convenzione ILO 181/97; i Paesi Bassi sono stati i primi in Europa a introdurre la competizione tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, seguiti in breve tempo da altri Paesi che miravano a incrementare le performance delle organizzazioni pubbliche d'intermediazione del lavoro o semplicemente intendevano superare le limitate capacità del servizio pubblico e ampliare l'offerta di servizi per il lavoro. Un processo simile si è osservato in quasi tutti i Paesi europei, con velocità diverse (Finn, 2011), mentre oltreoceano l'Australia è ben presto diventata un punto di riferimento per la privatizzazione del servizio per l'occupazione, seguita da USA, Giappone, Repubblica di Corea e alcuni Paesi dell'Est-Europa (non ancora membri dell'Unione Europea all'epoca della convenzione ILO) (ILO 2011).

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

La governance dei PES è divenuta più complessa e sofisticata: diverse riforme hanno gradualmente enfatizzato la ridefinizione dei sistemi di welfare riducendo la dipendenza dei disoccupati dalle prestazioni sociali e di supporto al reddito predisposti dallo Stato, attraverso strumenti e meccanismi che incoraggiano i lavoratori a cercare, accettare e mantenere un posto

di lavoro. Tali strumenti comprendono i servizi per il lavoro, erogati da strutture che hanno subito numerosi interventi di riforma, durante gli anni '90, per rispondere a tale compito.

Le cosiddette politiche di attivazione fanno parte, solitamente, di riforme più ampie, che modificano l'intero sistema, intervenendo anche nelle relazioni tra Stato, individui e fornitori di servizi di welfare (*providers*). Uno degli interventi di riforma più condivisi, il *New Public Management* (NPM), ha introdotto un cambiamento del ruolo dello Stato nella governance delle politiche pubbliche, definita "marketizzazione" (Knuth 2018; Greer, Breidahl, Knuth, Larsen 2017; Tomkinson 2016; Modell, Wiesel 2008), ovvero l'introduzione di meccanismi di mercato, finalizzati all'incremento dell'efficacia dei servizi pubblici, della qualità dei servizi erogati e dell'efficienza economica, sfruttando la reattività dei fornitori privati e le loro competenze, e favorendo la loro competizione a vantaggio della libertà di scelta dei consumatori. (Le Grand 2003; Struyven, Steurs 2005).

Anche se il concetto di marketizzazione non è di per sé univoco e trova differenti caratteristiche nei vari contesti in cui è applicato, con esiti anche molto diversi, nell'ambito delle politiche per l'occupazione i principi di mercato generalmente stabiliscono una separazione tra lo Stato che gestisce i servizi e i provider che li erogano sul territorio, con diversi gradi di autonomia e competizione tra provider stabiliti dai meccanismi di regolamentazione e dalle configurazioni istituzionali. Tali configurazioni, analizzate in letteratura come uno dei tipi di relazione possibili tra servizio pubblico e provider privati, sono giudicate come innovatrici e in grado di fornire spunti di apprendimento per la pubblica amministrazione (Finn 2011)

La marketizzazione dei PES non ha generato un mercato puro, sono molto più frequenti i casi in cui i Paesi hanno adottato un sistema di *quasi-mercato* (Marocco 2016; Bredgaard, Larsen 2008; Struyven, Steurs, 2005), una forma ibrida d'intervento pubblico in cui la competizione tra attori privati è regolamentata da bandi di gara pubblici, è finanziata con risorse pubbliche e in cui il potere d'acquisto non risiede in capo all'utente finale, ma all'istituzione che agisce come un cliente su incarico degli stessi utenti finali.

Per essere efficace ed efficiente, il quasi-mercato ha bisogno di strutture organizzative, tipiche del NPM, che garantiscano la competizione, la circolazione d'informazioni utile a determinare l'efficienza dei programmi implementati, che identifichino e rispondano tempestivamente ai bisogni delle persone in cerca di occupazione (servizi su misura), che forniscano servizi di qualità, avendo la possibilità di determinare in tempi rapidi le migliori modalità di erogazione dei servizi (flessibilità) (Nicholls, Tomkinson 2013; Tomkinson 2016) e definiscano chiaramente gli outcome dei servizi erogati (Considine, Lewis 2014).

La maggior parte dei Paesi UE e OCSE ha adottato il quasi-mercato in tempi diversi, giungendo comunemente alla formula organizzativa dell'affidamento in *contracting-out*, ovvero l'assegnazione di alcune attività (o meglio di programmi mirati all'occupazione di determinati target) a operatori privati. Le forme con cui tali affidamenti si realizzano sono state indagate in letteratura, cercando di sistematizzare le esperienze e trarne delle indicazioni di management, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei compiti, dei ruoli e degli obiettivi degli attori coinvolti (Mosley, Sol, 2005).

La prima tipologia individuata, i *Government internal contracts*, fa riferimento ad accordi interni, con varie denominazioni (*performance agreements, common protocols, service pacts, inter-institutional ententes*), che configurano contratti pubblici tra lo Stato e il Sistema PES regionale, o comunque territorialmente subordinato, o tra PES e Sistemi locali pubblici (scuole, Servizi sociali ecc.) finalizzati al coinvolgimento di altri attori che non sarebbero altrimenti autorizzati a entrare nel mercato dei servizi al lavoro, per una migliore integrazione dei servizi e una più agevole circolazione delle informazioni su e per i beneficiari. Ciò configura un decentramento della gestione dei servizi, in cui i rapporti tra il Governo e i gestori – nel primo caso le istituzioni locali, nel secondo l’agenzia pubblica PES – sono disciplinati da un “accordo di performance”, nell’ambito del quale sono definiti i risultati attesi e le modalità con cui vengono premiati i comportamenti virtuosi degli enti, tutti pubblici, impegnati nella gestione/erogazione dei servizi all’impiego. Accordi del genere sono in uso in Austria, in cui la cooperazione tra *Arbeitsmarktservice* (AMS – il servizio pubblico per l’impiego) e le municipalità è regolata da decreti amministrativi derivati da leggi federali. Riflettono l’influenza di una gestione per performance, mutuata dal settore privato, ma senza alcun meccanismo sanzionatorio in caso di non conformità, il cui scopo è il coordinamento delle attività in trasparenza.

In altri Paesi tali accordi costituiscono una “prima fase” di un più articolato sistema di governance: in Regno Unito, ad esempio, ogni anno il Ministero competente e il Job Center siglano l’*Agency Performance Agreement* in cui stabiliscono target da raggiungere e indicatori per valutare la performance in base agli obiettivi prefissati. Un processo simile avviene nella regione delle Fiandre in Belgio, dove il VDAB non è più soltanto l’attore centrale nella governance dei PES, ma assume ruoli diversi e si relaziona col settore privato attraverso bandi di gara per affidamento, partnership, accordi di co-erogazione di servizi nei *Job shop* locali, modulando i propri servizi in modo che siano sempre complementari a quelli forniti da altri intermediari, garantendo sempre la tutela delle persone più a rischio nel mercato del lavoro. L’obiettivo principale di tali accordi non è ridurre il volume dell’attività pubblica (i servizi di base sono sempre garantiti per tutte le tipologie di utenti) ma di organizzarla diversamente, per realizzare progetti tarati sulla domanda da parte degli utenti in cerca di occupazione, ed erogare servizi attraverso una rete di partner privati e pubblici che si modula secondo le necessità del territorio, grazie ad una governance che combina caratteristiche proprie della gerarchia pubblica con elementi di marketizzazione e di networking (Stiglitz 1988; Le Grand, Bartlett, 1993; Struyven 2004; Struyven, Steurs 2005; O’Sullivan, Considine, 2015), in costante interazione con gli attori coinvolti.

La seconda tipologia, i *Market-based service provider contracts*, costituisce il sistema definito “contracting-out” (ANPAL 2019) ed è la forma più diffusa di privatizzazione in tema di politiche del lavoro, dopo una lunga applicazione nei campi della formazione (Mosley, Sol 2005), con lo scopo di raggiungere più alti livelli di efficienza e flessibilità. In alcuni casi il servizio pubblico continua a operare come fornitore principale di servizi e affida al privato (con licenze e accreditamento) alcuni servizi o attività attraverso un sistema di bandi e stipulando «contratti» – in senso tecnico (Eichenhofer, Westerveld 2005) – che disciplinano le modalità di esternalizzazione di talune (o tutte) attività a favore di soggetti esterni alla pubblica

amministrazione. Il ruolo del servizio pubblico diventa quello di “gateway” che decide di acquistare servizi da attori privati in un sistema di quasi-mercato. I servizi possono essere messi a bando dal sistema PES nazionale o dagli enti locali coinvolti (Regioni, Province ecc.). L’esternalizzazione può riguardare singoli servizi o l’intero processo. In tal caso il ruolo dei PES è di primo contatto e registrazione dell’utente, che consente la definizione dei requisiti per accedere al servizio. I criteri definiti nei bandi delimitano il panorama di attori coinvolgibili (Le Grand, Bartlett, 1993). I Paesi Bassi hanno avuto un ruolo di apripista in Europa per l’attuazione di un sistema di esternalizzazione di questo tipo, stipulando contratti di stampo privatistico che implicavano rigidi vincoli legati alla performance già dagli anni 90. Formalmente il PES olandese è ancora un sistema di quasi-mercato, anche se le municipalità hanno, nei fatti, preferito sempre più spesso l’affidamento dei servizi a partner in-house piuttosto che stimolare la competizione tra provider privati, anche a causa di forti tagli di bilancio relativi alle esternalizzazioni (Struyven, 2014). Le limitazioni finanziarie hanno impedito lo sviluppo del sistema di quasi-mercato olandese, che, di fatto, è tornato ad essere un sistema guidato dall’offerta di servizi predefiniti (van Gestel, Oomens, Buwalda, 2019).

Ciò che emerge dalla letteratura comparativa sul tema è che tali tipologie di affidamento di servizi non identificano una rigida struttura predefinita con cui sono gestite tutte le politiche del lavoro o tutto il sistema PES; in alcuni casi le modalità di affidamento si sono evolute (ne sono casi esemplificativi Australia e Regno Unito) adottando tale soluzione ai programmi, più che ai servizi, sfruttando a pieno la flessibilità che il contracting-out offre: l’esternalizzazione non riguarda servizi ma interi “percorsi di servizio” (*trajectory, path*) per specifici target di utenti.

La terza tipologia è denominata *Client contracts*: si tratta di accordi tra il soggetto erogatore di servizi o trattamenti – pubblico e/o privato – e il cliente finale, in cui sono enucleati il piano d’inserimento (o reinserimento) del soggetto, nonché diritti e doveri di quest’ultimo. Il caso più diffuso è il *voucher*, che rappresenta un accordo tra utilizzatore finale (come portatore del voucher) e i provider. In Germania sono usati prevalentemente per servizi formativi, per servizi definiti *short-term activation course* (come corsi di orientamento, tutoraggio per la redazione dei CV, formazione per sostenere colloqui di assunzione, prove di tirocinio) o per alcuni servizi di placement. Il sistema dei voucher permette al cliente di selezionare autonomamente il provider da cui ottenere i servizi, in un tempo solitamente di tre mesi. I provider possono farsi pubblicità sulle piattaforme pubbliche e nelle sedi PES, e la competizione in questa forma di esternalizzazione si concretizza, di fatto, nella capacità di raggiungere più clienti possibili e nella varietà di servizi offerti. La qualità dei servizi è garantita dall’accreditamento presso il servizio pubblico, che implica anche un controllo dei costi dei servizi erogati dai provider, dell’organizzazione stessa del servizio e delle procedure. Il provider viene rimborsato dei costi sostenuti per erogare servizi solo se rispetta gli standard stabiliti dall’Agenzia Federale per l’impiego. Tuttavia, senza la guida del sistema pubblico, che indirizza l’utente verso i servizi presso cui utilizzare il voucher, si corre il rischio di ridurre l’accesso ai provider accreditati: è stato sottolineato che il sistema di *voucher* non sempre stimola il ricorso a provider privati: circa il 10.5% dei *voucher* rilasciati all’utenza in Germania non è stato utilizzato (Anpal 2019). Ciò rischia di creare un deterrente per il sistema di accreditamento, già molto oneroso per i

provider, e di sfavorire l'innovazione e la sperimentazione di servizi, nel timore di non attrarre sufficiente utenza e di non raggiungere un numero di voucher in grado di ripagare i costi sostenuti (è il caso di alcuni corsi di formazione, che vengono cancellati per il mancato raggiungimento del numero minimo di partecipanti).

1.1 La gestione del mercato dei servizi per il lavoro

Dalla prima analisi di scouting della letteratura scientifica e amministrativa in tema di affidamento dei servizi per il lavoro a operatori privati è emerso che la marketizzazione delle relazioni tra PES e provider privati e la diffusione di elementi di mercato (*market-signal*) nel placement e nell'erogazione di servizi rivolti alle persone in cerca di occupazione vanno a configurare una relazione contrattuale asimmetrica tra Stato e provider.

Questo tipo di relazione è stato analizzato da Jensen e Meckling (1976) nell'elaborazione della *Teoria dell'Agenzia*, che definisce un rapporto contrattuale, di tipo formale o informale, in cui un soggetto (principale) delega a un altro (agente) l'utilizzo di alcune risorse o il compimento, per suo conto, di determinate attività. In tale relazione i due partecipanti sono portatori d'interessi divergenti e hanno un accesso diverso alle informazioni rilevanti per la gestione del servizio da erogare: il provider ha normalmente più informazioni del governo centrale, utilizza le asimmetrie informative a proprio vantaggio e attua comportamenti opportunistici (*gaming o moral hazard*) mentre il PES nazionale non può controllare completamente l'attività erogata sul territorio, se non attivando meccanismi di controllo e aumentando i costi di gestione (Anpal, 2019).

Per aumentare la trasparenza e la legittimazione dell'operato dei provider è necessaria una strategia che combini tre meccanismi individuati per risolvere o mitigare l'effetto di queste asimmetrie tra l'amministrazione pubblica che gestisce il servizio per il lavoro e il provider (Weishaupt 2011; Tomkinson 2016):

- *Pagamento di incentivi*, per allineare gli interessi delle parti, attraverso sistemi di pagamento che permettano di far coincidere la massimizzazione dei profitti del provider con la massimizzazione dell'utilità per lo Stato. Solitamente questo sistema si traduce in pagamenti basati sulla performance. Ciò comporta la necessità che la misurazione della performance sia attendibile e verificabile.
- *Circolazione di informazioni*, che si traduce in performance benchmarking o audit e valutazioni cadenzate.
- *Controllo*, ovvero la definizione di un ampio set di regole e regolamenti dettagliati su come i provider debbano erogare i servizi che hanno ottenuto in appalto. È vero però che tale meccanismo è stato giudicato contrario al principio stesso di contracting-out, poiché ne limita molto la flessibilità, aumenta i costi e influenza negativamente il rapporto di fiducia che s'instaura tra agente e principale.

La letteratura analizzata concorda nel ritenere che l'applicazione di un solo meccanismo sia insufficiente a contrastare i meccanismi perversi generati dall'asimmetria contrattuale dei quasi-mercati, ma sia necessario un approccio misto, che integri i tre meccanismi già nel disegno del programma da affidare in contracting-out (Hodge, Greve 2017; Greer, Breidahl, Knuth, Larsen, 2017; Krug, Stephan 2016; Shergold 2016; Carter, Whitworth 2015; Carter, Whitworth 2015; Nunn 2015; Behaghel, Crépon, Gurgand 2014; Larsen, Wright 2014; Rees 2014; Bredgaard, Larsen 2008; Bruttel 2005; Crowe, Gash, Kippin 2014; Le Grand 2011; Finn 2009; Lindsay, Mcquaid 2008; Eardley 2003; Fay 1997).

In continuità con lo studio precedente¹, questo report concentra l'attenzione sulle modalità di applicazione di tali meccanismi da parte del gestore pubblico attraverso il pagamento della prestazione erogata dal provider privato nella formula "*result-based*" nei due Paesi che da più tempo e in maniera più definita hanno adottato tale pratica: Australia e Regno Unito, cercando di cogliere elementi utili all'applicazione di un meccanismo simile anche al sistema per il lavoro italiano.

La formula "*result-based*" si configura come la soluzione "mista" ipotizzata in letteratura, poiché permette di incentivare il provider al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal servizio pubblico, di ottenere le informazioni relative all'operato stesso del provider e in qualche misura operare una forma di controllo per garantire uno standard minimo nell'erogazione dei servizi a tutti gli utenti.

In Italia la partnership tra pubblico-privato è regolata dall'istituto dell'accreditamento, già esistente da tempo in altri sistemi di erogazione dei servizi alla persona, in particolare nei settori della sanità, dei servizi sociali e della formazione professionale, dove è stato introdotto per disciplinare l'accesso dei soggetti privati nella gestione di tali servizi. L'accreditamento viene esteso al settore dei servizi al lavoro con la legge 30/2003 (Legge Biagi) e regolato dal d.lgs. 276/2003. I successivi interventi normativi, in particolare la legge delega 183/2014 e il relativo decreto attuativo (d.lgs. 150/2015), inserito nel più ampio spettro di riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive del cosiddetto "Jobs Act", hanno condotto all'attuale configurazione del rapporto pubblico-privato nei servizi per il lavoro italiani.

L'accreditamento degli operatori privati nei servizi pubblici per il lavoro così come regolato secondo il d.lgs. 276/2003 era essenzialmente competenza delle Regioni, il che ha determinato una marcata differenziazione territoriale nella gestione dell'istituto stesso e del rapporto con gli enti accreditati; secondo il d.lgs. 276/2003, infatti, ciascuna Regione può definire e regolamentare, pur attenendosi ai principi generali dettati dalla legge, il proprio regime di accreditamento. Ciò ha dato vita ad un processo molto lungo e differenziato di definizione del sistema a livello nazionale (molte Regioni hanno regolato il proprio accreditamento a più di dieci anni di distanza dalla legge istitutiva), per cui si è assistito all'esperienza di Regioni in cui la delega ai privati è stata preminente e hanno prontamente regolato il proprio regime di accreditamento (ad esempio la regione Lombardia) e Regioni che hanno volutamente prorogato

¹ ANPAL (2019), L'attuazione delle politiche attive del lavoro attraverso il contracting-out. Analisi comparata di modelli internazionali, Collana Biblioteca Anpal n. 10/2019

la definizione del proprio regime di accreditamento, sia perché fortemente improntate ad un approccio pubblico dei servizi per il lavoro (Emilia Romagna) sia per motivi più organizzativi della governance delle politiche (Calabria). Nel corso degli anni le modifiche al decreto hanno portato all'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un apposito albo nazionale delle agenzie per il lavoro 'autorizzate' allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, al quale si riferiscono gli elenchi regionali di enti accreditati all'erogazione dei servizi a livello territoriale. Successivamente in un'ottica di valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati la legge 183/2014 e il relativo decreto attuativo d.lgs. 150/2015 hanno determinato l'istituzione di un'agenzia nazionale di coordinamento delle politiche attive e dei servizi per il lavoro (ANPAL), la definizione dei criteri per l'accredimento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego.

Il modello di accreditamento applicato ai servizi per il lavoro è derivato dal settore sanitario, mutuandone la sequenza delle tre A (Marocco, Liso 2011):

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

Da questa tipologizzazione di base, si sono nel tempo sviluppate possibili variazioni determinando principalmente due modelli di attuazione: un primo modello vede l'introduzione di una fase intermedia tra quella dell'accredimento e quella dell'accordo contrattuale.

In questo modello, definito *candidatura*, gli operatori, per accedere al servizio pubblico, non solo dovranno essere accreditati e quindi essere in possesso di particolari standard di qualificazione ma sono inoltre tenuti a partecipare a una gara per l'affidamento dei servizi. Solo in caso di vincita della stessa gara, gli operatori accederanno al servizio pubblico tramite la stipula dell'accordo contrattuale.

Un secondo modello definito *libero*, caratterizzato dall'introduzione, quale sistema alternativo di remunerazione delle prestazioni erogate dagli operatori accreditati, di titoli di acquisto (*voucher*) da distribuire agli utenti del servizio pubblico e da spendere presso gli stessi operatori. In questo contesto, in un rapporto anche più competitivo, l'accredimento consente l'accesso immediato all'offerta del servizio pubblico, senza cioè la necessità di un accordo tra il servizio pubblico e gli operatori privati. Per tali sue caratteristiche, l'accredimento *libero* può essere concesso a una pluralità indefinita di soggetti e crea così un quasi-mercato. (Bresciani, Sartori 2015).

Entrambi i modelli si configurano comunque quali relazioni *outcome-based*, dove il pagamento a risultato delle prestazioni rappresenta l'elemento fondante nella gestione del rapporto tra

pubblico e privato nell'erogazione dei servizi per il lavoro italiani. In particolare, nel modello a *candidatura* i termini dell'accordo contrattuale sono dettati e gestiti dal Pubblico e il Privato assume una funzione essenzialmente "servente" e nulla è lasciato all'autonomia del singolo operatore. Tale modello è utilizzato ad esempio nell'attuazione delle attività del programma Garanzia Giovani², che prevede che gli operatori debbano fare riferimento alla Regione di appartenenza per conoscere i criteri e le modalità di accreditamento necessarie all'erogazione dei servizi previsti dal programma e successivamente in virtù di tale accreditamento possano partecipare ai bandi regionali di selezione degli operatori che partecipano al programma. Come detto la relazione tra le parti è di gestione, attuazione e controllo da parte del pubblico (CPI e Regione di riferimento a livello territoriale e Agenzia Nazionale Politiche Attive – ANPAL a livello nazionale) e di sola attuazione per gli operatori privati. I pagamenti degli operatori sono considerati ammissibili solo per gli specifici servizi messi a bando e sono erogati prevalentemente a risultato (formativo, occupazionale, ecc.) ottenuto.

L'esempio di Australia e Regno Unito, Paesi frequentemente eletti ad esempio di sistema per l'impiego privatizzato basato su prestazioni "*result-based*", (Considine 2005; Larsen, Wright 2014; Gamage, Martins 2018; Tomkinson 2016; Webster 2015; Saunders, 2015) è di sicuro interesse per comprendere al meglio come sviluppare i programmi italiani in cui il servizio pubblico per l'impiego è affiancato da operatori privati.

Nei due casi prescelti, il sistema per il lavoro ha mutuato l'esperienza da altri campi di applicazione (dalla difesa, alla finanza, alla cooperazione internazionale) (Webster 2015), diventando sinonimo di razionalizzazione finanziaria e di privatizzazione dei servizi. Australia e Regno Unito hanno adottato il contracting-out per l'erogazione dei servizi per il lavoro in momenti diversi e con modalità differenti, modificandolo e adattandolo nel tempo sia ai contesti socio-economici in cui veniva applicato, sia, in ottica di project management, in funzione dei risultati ottenuti nel ciclo di programma precedente. Ciò che accomuna le due esperienze è l'adozione di tale soluzione ai programmi, più che ai servizi, sfruttando a pieno la flessibilità che il contracting-out offre: l'esternalizzazione non riguarda servizi ma interi "percorsi di servizio" (*trajectory, path*) per specifici target di utenti.

² Il programma Garanzia Giovani è un'iniziativa europea, istituita a seguito della raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013, nata dalla necessità di fronteggiare le difficoltà di inserimento lavorativo e la disoccupazione giovanile. I finanziamenti sono rivolti ai Paesi con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. www.garanzীগiovani.gov.it

2. INDICATORI DI PERFORMANCE DEI PROVIDER E PAGAMENTI “RESULT-BASED” NEI SERVIZI PER IL LAVORO IN CONTRACTING OUT

L'applicazione del contracting-out nel settore dei PES ha sollevato, nel tempo, preoccupazioni relative all'inesperienza dei governi di far fronte a tutti i rischi derivati dallo scontro tra le regole di mercato e il sistema valoriale del servizio pubblico. Alcuni studi hanno evidenziato il peso dell'azione dei provider nel determinare risultati occupazionali per i disoccupati (in Knuth 2012), altri (in Koning e Heinrich 2010) che l'intero processo di affidamento dell'erogazione dei servizi ai provider privati favorisce il placement di breve durata, o comunque un esito occupazionale non di qualità. Da tali indicazioni è derivato un maggior investimento dei Paesi in forme di monitoraggio e valutazione delle attività svolte dagli erogatori dei servizi e la presenza di sistemi di premialità per gli stessi fornitori, considerati necessari strumenti di governance pubblica per garantire che il provider effettivamente operi nell'interesse PES (Bruttel 2005).

Il sistema di premialità dell'operato efficace dei provider è stato affrontato, nel tempo, in diversi modi dai vari Paesi in base ai regolamenti nazionali, ma in linea generale tale incentivo si traduce in forme di pagamento in base alla prestazione:

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

In alcuni casi analizzati in letteratura la remunerazione basata sulla performance, *result-based* oppure nella forma di mix di costi fissi e a risultato, è stato lo strumento di governance più efficace nel gestire i programmi in contracting-out, identificando i risultati attesi (output o outcome) e lasciando ai provider la flessibilità di agire autonomamente per raggiungere questi obiettivi (ANPAL 2019). Tale flessibilità conferita ai provider privati viene definita “*black box*”, che, nella sua forma più pura, consente loro di “fare quello che serve” (Powers 2017) per raggiungere gli obiettivi definiti, rimuovendo qualsiasi definizione di servizio da parte del gestore pubblico ma lasciandola completamente nelle mani dei provider. Il governo paga per avere risultati, non per le attività: ciò comporta che i dettagli delle azioni implementate per

raggiungere gli obiettivi, anche in caso di pieno successo, non saranno mai condivisi con il servizio pubblico ma saranno vantaggio competitivo unicamente del provider.

Le modalità di pagamento adottate dai diversi Paesi variano molto, da pagamenti incrementali (per esempio in tranche temporali, in base alla sostenibilità del risultato o alla durata dell'occupazione trovata) al conseguimento per ogni disoccupato di un periodo definito (es. sei mesi) di lavoro continuo. Nel modello di puro *result-based*, i provider non ricevono il pagamento fino a che non raggiungono uno specifico esito. In tale modalità, definita *no cure- no pay*, il provider si assume tutto il rischio del servizio.

L'utilizzo di tali forme di contratto tra l'amministrazione pubblica e provider privati ha implicato il calcolo dei costi standard di servizio per stabilire livelli di prezzo per i differenti servizi da appaltare e, di conseguenza, ha spinto le amministrazioni PES da un lato a riconsiderare il range di servizi erogabili da soggetti privati, dall'altro a incrementare la propria capacità di gestione di nuove forme contrattuali.

L'approccio *result-based* può essere un utile strumento per mitigare alcuni comportamenti opportunistici dei provider: il rischio di scrematura (*creaming* o *cream skimming* o *cherry picking*), ovvero l'investimento di risorse sui disoccupati più facilmente collocabili, che meno hanno necessità di interventi mirati, e i meccanismi di *parking*, ovvero il tenere in sospeso i disoccupati difficilmente collocabili senza offrire loro servizi adeguati, possono essere dissuasi rafforzando i meccanismi di monitoraggio e implementando il sistema di pagamento basato su livelli misurati di raggiungimento dei risultati.

Il pilastro centrale del sistema di gestione della performance è rappresentato, nel caso specifico dei PES, dall'adozione di un approccio di gestione per obiettivi (*Management-by-Objectives* - MbO). Seppur con declinazioni diverse, i macro-obiettivi sono pressoché comuni a tutti i Paesi: riduzione dei tassi di disoccupazione, aumento dell'occupazione, efficienza del matching, articolati in set di obiettivi relativi al processo o al risultato, più o meno quantificabili e più o meno concertati tra i diversi livelli di governance.

Ciò comporta l'individuazione di finalità strategiche generali, (spinta e direzione da imprimere alle attività per raggiungere la "mission" in una prospettiva di medio-lungo termine) da cui derivano obiettivi operativi specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e con scadenze precise (identificati con l'acronimo S.M.A.R.T.), attraverso le quali l'organizzazione monitora il progresso nel raggiungimento degli obiettivi generali in un dato periodo. La quantificazione degli obiettivi operativi concretizza gli indicatori di performance, che misurano il livello di raggiungimento di tali obiettivi (European Commission, Weishaupt, 2014).

Tali indicatori possono essere di *output* o di *outcome*, dove l'*output* indica il volume di un'attività, l'esito diretto dell'azione realizzata, e sono solitamente i più utilizzati come parametri di performance; mentre l'*outcome* si riferisce all'impatto che l'attività ha ottenuto sul contesto nel quale agisce.

Le modalità con cui i PES affrontano il tema della valutazione della performance pubblica sono ancora un tema dibattuto e centrale nella letteratura di settore europea e dei paesi OCSE (Gamage, Martins 2018; Finn 2016, 2012; Greer, Bredahl, Knuth, Larsen 2017; Heckman, Heinrich, Smith 2002; Fox, O'Leary 2017). Alcuni tentativi di analizzare il *performance*

management in ottica comparativa, con finalità diverse e risultati controversi, si riducono spesso a declinazioni dei casi studio nazionali, considerando impossibile, o perlomeno non rigoroso, scindere l'analisi della performance dei PES dal contesto istituzionale, economico e sociale in cui s'inserisce.

Tuttavia, la produzione di indicatori di performance, in Europa, sembra rispondere più a necessità amministrative, di reportistica interna (Programmazione Nazionale, documentazione richiesta dall'UE, secondo quanto previsto dall'*Open Method of Coordination* della SEO ecc.) che ad usi di carattere valutativo.

Dagli studi considerati in quest'analisi emerge una grande frammentazione di pratiche, un comune accordo sulle definizioni generali ma una totale indipendenza nella scelta di cosa e come considerare performance dei PES, sia pubblici che privati: le prime differenze emergono già nella definizione degli obiettivi operativi, che alcuni Paesi individuano annualmente mentre altri su scale temporali più ampie. La definizione dei target è sempre negoziata a livello nazionale con i ministeri di riferimento, ma non mancano casi in cui a questa negoziazione se ne affianca una ulteriore, sub-nazionale, che può produrre obiettivi aggiuntivi. Inoltre, la maggior parte dei Paesi Europei utilizza una combinazione di indicatori di input, output e di outcome, alcuni utilizzano un'ampia gamma di indicatori mentre altri ne utilizzano pochi, alcuni includono misure di soddisfazione dell'utenza, pochissimi includono nell'utenza anche le imprese. Alcuni Paesi utilizzano modelli di analisi della performance mutuati dalla gestione strategica d'impresa, come il *Balanced Scorecard* (Kaplan, Norton, 1992) – o *valutazione bilanciata* - uno strumento di supporto gestionale che permette di tradurre la missione e la strategia dell'impresa in un insieme coerente di misure di performance, facilitandone la misurabilità. Tuttavia, la maggior parte si limita alla semplice illustrazione degli indicatori, senza una chiara relazione causale tra essi, o senza una esplicita analisi della connessione tra le performance dei PES e le condizioni del mercato del lavoro.

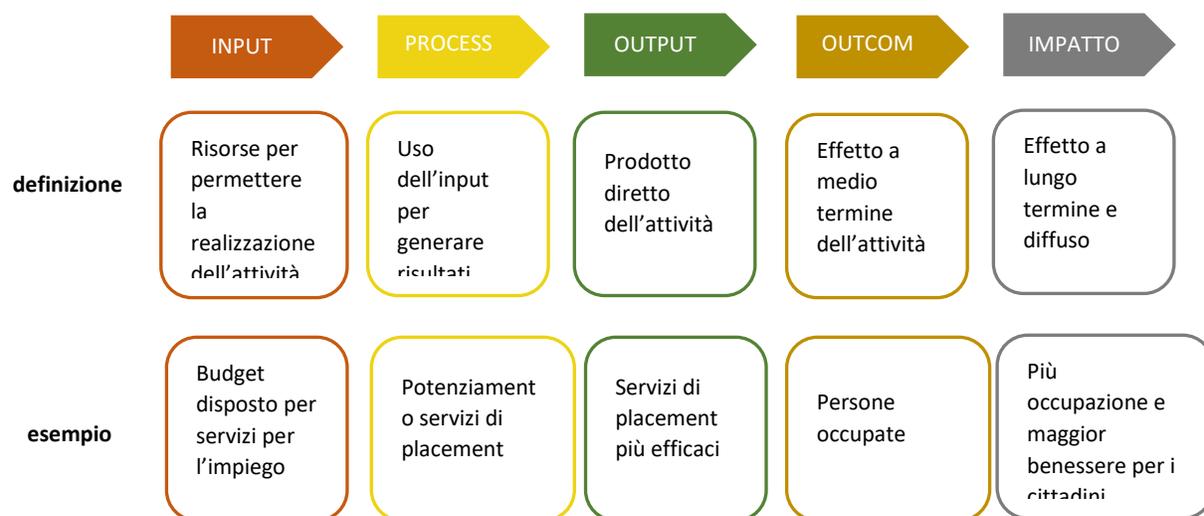
L'utilizzo di misure di analisi della performance per comprendere l'efficacia dei PES come operatori del mercato del lavoro sta lentamente prendendo piede, sia come parte di una più ampia valutazione della spesa nazionale in politiche attive del lavoro, sia perché normativamente previsto dal sistema di gestione dei PES adottato. L'apparente arbitrarietà nella scelta di cosa includere nella valutazione della performance deriva in parte dalle singole normative nazionali in materia di mercato del lavoro, che definiscono in modo differente (e spesso incompatibile) le platee di occupati e disoccupati, dettaglio non banale considerando quanto impatta sulla quantificazione di qualsiasi esito di intervento da parte dei PES, soprattutto nei casi in cui l'indicatore considerato si riferisca agli outcome. Alcuni Paesi realizzano indicatori specifici per ciascun settore economico, altri per ciascun gruppo di utenti in cerca di occupazione (per età, genere, disabilità, gruppo etnico ecc.).

Le conclusioni espresse dalla letteratura tecnica e critica sull'argomento e dagli studi di caso si limitano ad indicare alcuni principi generali importanti nella progettazione di sistemi di misurazione delle prestazioni, come la disponibilità di basi di dati affidabili, complete e tempestive, la necessità di un'analisi costi-benefici per qualsiasi tipo di azione mediata dai PES,

la costante attenzione al pericolo di generare incentivi perversi, senza trarne effettive indicazioni di policy.

Nei casi in cui il dibattito sia incentrato sui servizi erogati in contracting-out, si manifesta un comune accordo sull'idea che la definizione corretta dell'outcome in un contratto con sistemi di pagamento a prestazione *result-based* sia determinante per la corretta realizzazione delle attività, e si presta particolare attenzione alla verificabilità degli outcome, alla sicurezza di attribuirli all'attività dei provider e non a fattori esterni concomitanti. In questi casi il sistema di pagamento a risultato implica la pianificazione della cosiddetta *result chain* (*National Audit Office 2015 - Regno Unito*), che individua i passaggi necessari per la corretta definizione di input, output e soprattutto di outcome, su cui si basa il sistema di pagamento.

Figura 1: schematizzazione del result-chain



Fonte: elaborazione ANPAL da National Audit Office (2015)

In Italia, i programmi attuati attraverso l'affidamento a provider privati non prevedono un sistema specifico di valutazione degli operatori (pubblici e privati) quanto piuttosto il monitoraggio e valutazione della performance del programma e dei servizi erogati. Nello specifico, il "Piano italiano Garanzia Giovani" è oggetto di un'attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione degli interventi, finalizzati a documentare il numero e le caratteristiche dei destinatari raggiunti, nonché l'avanzamento della spesa e gli effetti delle misure sulla situazione occupazionale dei beneficiari, e a individuare eventuali azioni correttive, nulla si evince invece rispetto all'efficacia delle prestazioni degli operatori.

L'evoluzione normativa relativa al rapporto pubblico - privato di erogazione dei servizi configuratasi con la legge 183/2014 e più ampiamente col decreto attuativo d.lgs. 150/2015 sembrerebbe rivolta verso un modello "più libero" di accreditamento. Il d.lgs. 150/2015, infatti, affianca all'accreditamento regionale un Albo nazionale di operatori autorizzati in cui oltre che gli enti già accreditati a livello regionale, confluiscono quegli operatori (privati e pubblici) che

vogliono essere autorizzati a lavorare su tutto il territorio nazionale in una prospettiva di rapporto sinergico tra autorità pubblica centrale e operatori accreditati. L'iscrizione all'Albo informatico delle Agenzie per il Lavoro gestito da ANPAL, è condizione essenziale per chi vuole operare nell'attuazione della misura di *welfare to work* dell'Assegno di Ricollocazione – AdR (così come previsto dall'art.23 del d.lgs. 150/2015) e più in generale nel campo dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In principio l'istituzione di un albo nazionale aveva permesso altresì “l'immissione sul mercato” in regime di accreditamento anche di quegli enti che per varie motivazioni non avevano potuto/voluto accreditarsi a livello regionale. Nel caso dell'AdR sembrerebbe che si ragioni in un'ottica più competitiva nel rapporto pubblico-privato potendo il titolare dell'assegno scegliere liberamente se “spendere” il suo assegno presso un CPI o un provider esterno. Naturalmente gli elementi di condizionalità (come ad esempio la capacità dei provider di sostenere l'attivazione dei beneficiari, o di erogare servizi per classi svantaggiate) che sottendono alla gestione dell'assegno limitano “la libertà” di azione dei provider soprattutto se privati. Anche in questo caso parliamo di pagamenti ai provider “prevalentemente” a risultato occupazionale ottenuto e secondo la modulazione dell'assegno in relazione al profilo di occupabilità del soggetto assistito, che prevede maggiori compensi per la ricollocazione dei soggetti più svantaggiati al fine anche di limitare i rischi di effetti distorsivi quali *creaming o parking*.

Relativamente alla valutazione della performance degli operatori il d.lgs. 150/15 in modo innovativo prevedeva una specifica attività di monitoraggio e valutazione delle prestazioni degli operatori con riferimento ai risultati occupazionali di breve o medio periodo, tenendo conto dei profili di occupabilità dei titolari dell'assegno. Dagli esiti delle attività di monitoraggio e valutazione si prevedeva la possibilità per i provider meno performanti di adottare le dovute azioni correttive, in assenza delle quali l'ANPAL avrebbe potuto anche revocare l'accredimento a operare con l'AdR. Tuttavia, il difficile processo di implementazione della misura e le trasformazioni normative intervenute sull'utilizzo dell'AdR a seguito del D.L. 4/2019, che istituisce l'Assegno di Ricollocazione per il Reddito di Cittadinanza, hanno negativamente influito sulla messa a punto del sistema di valutazione della performance degli operatori che al momento risulta essere ancora in definizione.

Nei capitoli successivi verranno illustrati i casi esemplificativi di Regno Unito e Australia, in cui i sistemi per il lavoro sono realizzati in contracting out e i provider privati vengono remunerati in base agli outcome. In estrema sintesi, i due Paesi hanno identificato come outcome la riduzione del sussidio di disoccupazione: in tal senso viene considerato come risultato dell'operato dei provider la collocazione di un disoccupato in un impiego dalla durata minima di tredici settimane, con un pagamento aggiuntivo per collocazioni in occupazioni della durata minima di ventisei settimane, compreso l'autoimpiego (Bruttel 2005).

Tuttavia, come si vedrà in seguito, i meccanismi di pagamento sono stati modificati e perfezionati nel tempo, spesso criticati per la dubbia efficacia ed efficienza, per la forte esposizione a rischi dovuti alla bassa performance dei provider.

3. REGNO UNITO

Il *Department for Work and Pensions* (DWP) è responsabile dell'implementazione dei programmi governativi per l'occupazione in tutto il territorio britannico, si serve di una vasta rete di servizi per il lavoro sia pubblici (*Job Center Plus* - JCP) che privati, appartenenti anche al mondo del no-profit; i primi si occupano prevalentemente di gestire i sussidi di disoccupazione, di svolgere funzioni di orientamento, intermediazione e assistenza al lavoro; i secondi erogano servizi per il lavoro adeguati alle specifiche esigenze dei vari clienti, in particolare quelli più distanti dal mondo del lavoro. Con l'attivazione dal 2011 al 2017 del *Work Programme* (WP) è stata inserita in unico programma una vasta platea di destinatari e intensificata la collaborazione con il mondo privato al fine di potenziare l'offerta dei servizi (basti pensare che gli operatori privati hanno erogato l'80% dei servizi nel corso del WP) e favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di un numero più ampio possibile di disoccupati secondo un approccio *work first*, ovvero un approccio volto a collocare quanto prima la persona focalizzandosi sulla ricerca di un qualsiasi lavoro piuttosto che del lavoro rispondente alle proprie competenze, secondo il principio che "qualsiasi lavoro è meglio di un non lavoro". Lo scopo ultimo è ridurre il ricorso alle varie forme di sostegno al reddito, gli obiettivi strategici del WP sono, infatti:

- Occupazione sostenibile che porti all'indipendenza economica e a un ridotto uso dei sussidi
- Focus sui soggetti più distanti dal mondo del lavoro
- Risultati per il maggior numero di partecipanti in tempi brevi
- Efficienza finanziaria

I JCP selezionano i disoccupati da assegnare al WP sulla base di una serie di criteri di eleggibilità che tengono conto prevalentemente della tipologia di sussidio richiesto:

- *Employment and Support Allowance* – ESA (Sussidio di supporto al lavoro)
- *Jobseekers Allowance* – JSA (Indennità di disoccupazione)
- *Income Support IS* (Sostegno al reddito)
- *Incapacity Benefits - IB* (Assegno di invalidità)
- *Universal Credit* – UC (una forma di sussidio che ha progressivamente sostituito diversi assegni, tra i quali JSA e ESA, destinati ai disoccupati o agli individui a basso reddito).

La maggior parte degli individui inseriti nel WP sono disoccupati da almeno 9-12 mesi, richiedenti le forme di sussidio JSA ed ESA; si tratta di clienti lontani dal mondo del lavoro che rischiano di diventare disoccupati a lungo termine o che presentano particolari difficoltà di inserimento (es. disabili, ex-detenuiti, persone con problemi di salute o dipendenze da alcool, senzatetto, giovani NEET). Nella selezione si tiene inoltre conto di ulteriori condizioni, come l'età, in base alle quali l'accesso al programma avviene in momenti diversi (Tabella 1). Per cui se, ad esempio, a richiedere un sussidio JSA è un disoccupato di età compresa tra i 18 e 24 anni

questo sarà eleggibile solo dopo aver completato presso il JCP un'attività preparatoria al programma della durata di 9 mesi. I criteri di eleggibilità prevedono anche una partecipazione al programma di natura obbligatoria o volontaria. Ad esempio, gli individui che richiedono un JSA con un'età superiore ai 25 anni devono obbligatoriamente partecipare al programma e svolgere le attività pianificate, pena le sanzioni previste in caso di inadempienza (Gamage, Martins 2018).

Tabella 1: Tempi di affidamento al WP e modalità di partecipazione per gruppo di clienti

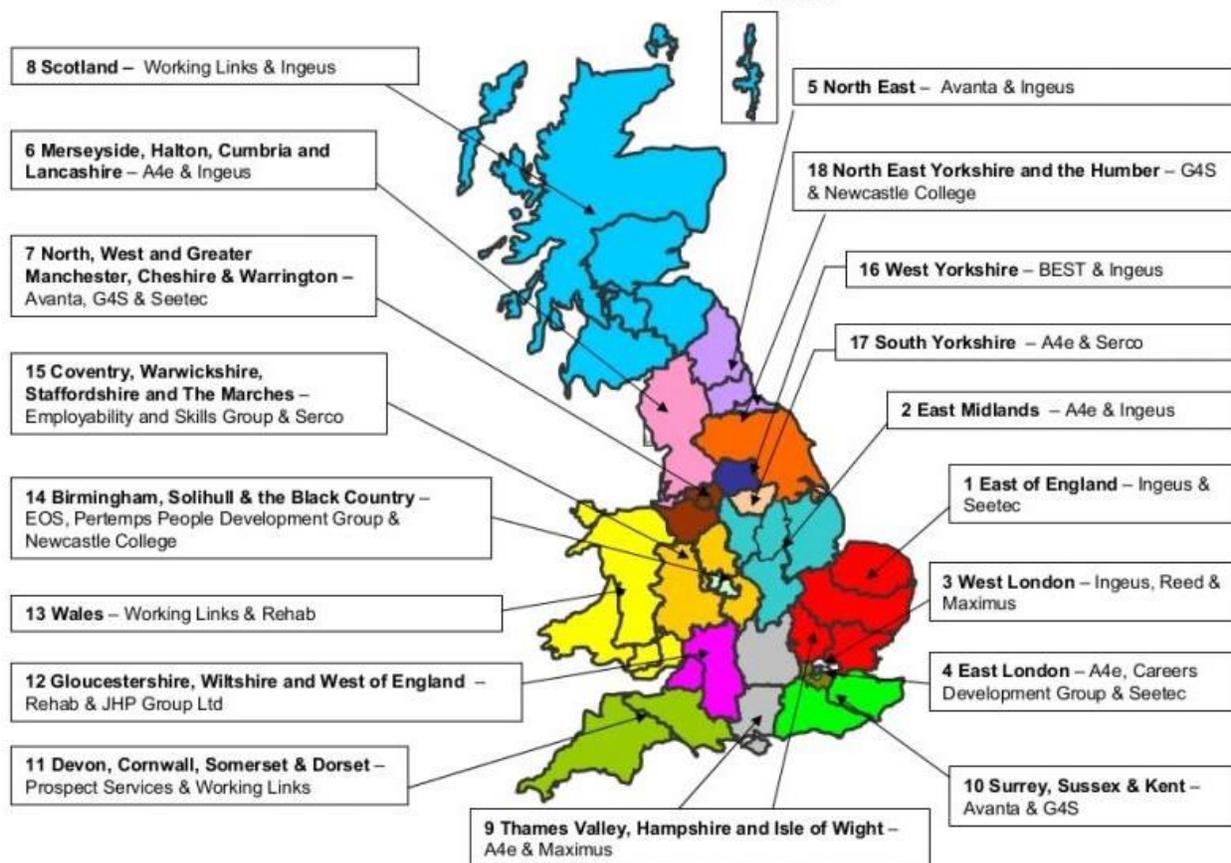
Gruppo di clienti	Tempi di affidamento al WP	Gruppo di pagamento WP	Partecipazione
JSA di età compresa 18 - 24	dopo 9 mesi di attività preparatoria	1	Obbligatoria
JSA dai 25 anni di età	dopo 12 mesi di attività preparatoria	2	Obbligatoria
JSA con accesso anticipato a causa di particolari difficoltà (es. detenuti, giovani NEET, disabili, senzatetto, dipendenti da alcool e droga)	dopo 3 mesi di attività preparatoria	3	Obbligatoria o volontaria in base alle condizioni del cliente
JSA ex percettori di assegno di invalidità	dopo 3 mesi di attività preparatoria	4	Obbligatoria
ESA che si prevede non saranno pronti ad accedere nel mondo del lavoro nel breve periodo	quando la valutazione sulle capacità lavorative è conclusa	6	Volontaria
ESA che si prevede riusciranno ad essere pronti per il mondo del lavoro in un periodo compreso tra i 3 e i 12 mesi	quando la valutazione sulle capacità lavorative è conclusa	6	Obbligatoria
ESA che da poco non usufruiscono dell'assegno di invalidità	- in qualsiasi momento se si prevede che il cliente sia pronto per il lavoro in un periodo dai 3 ai 12 mesi	7	Obbligatoria
	- in qualsiasi momento se non si prevede che il cliente sia pronto per il lavoro nel breve periodo		Volontaria
Clienti con Assegno di invalidità e Sostegno al reddito (solo in Inghilterra)	in qualsiasi momento	8	Volontaria
JSA ex-detenuti	immediatamente oppure dalla data di richiesta del sussidio se fatta entro 13 settimane dalla scarcerazione	9	Obbligatoria

Fonte: elaborazione ANPAL da DWP – WP Provider Guidance, capitolo 2; House of Commons - Work Programme: background and statistics

Una volta che i criteri di eleggibilità sono soddisfatti, i disoccupati vengono automaticamente inseriti in uno dei gruppi di clienti previsti dal WP che determinano il sistema di pagamento e vengono assegnati casualmente ai provider presenti nell'area geografica di appartenenza. Da quel momento il provider ha 104 settimane di tempo per rispondere ai fabbisogni del cliente e aiutarlo a trovare una occupazione di lunga durata o comunque per un periodo minimo come stabilito dal DWP per ogni gruppo di cliente.

Per realizzare gli obiettivi del WP (tra cui la riduzione dell'uso dei sussidi JSA del 40% e quelli ESA del 22%, questi ultimi sono richiesti da clienti più difficili da collocare) il territorio nazionale è stato suddiviso in 18 aree (*Contract Package Area - CPA*), in ciascuna delle quali il DWP ha pubblicato le gare di appalto attraverso cui ha selezionato, secondo principi qualitativi e quantitativi ben definiti, un ugual numero di *Prime Provider* (15 privati, 1 pubblico e 2 organizzazioni no-profit), vale a dire fornitori economicamente solidi con il compito di erogare servizi ai diversi gruppi di utenti. Al fine di stimolare la competizione tra provider e quindi la loro performance in ogni area sono presenti almeno 2 operatori, 3 nelle zone urbane, per un totale di 40 contratti sottoscritti dal DWP e un importo finale pari a 5 miliardi di sterline.

Figura 2: Zone CPA e relativi Prime provider del Work Programme



Fonte: Department for Work and Pensions 2012

I *Prime Provider* sono legati contrattualmente al DWP tramite un *Framework Document* (accordo quadro) che ne fissa i requisiti, gli standard di condotta e i livelli minimi di servizio per l'intera durata del programma, modulati sulla base dei cambiamenti economici e politici. Le capacità di specializzazione e modulazione alle esigenze locali vengono mantenute dalla possibilità di subappaltare l'erogazione dei programmi a una propria rete di provider minori (denominata *supply chain*) che operano a livello territoriale e la cui modalità di collaborazione è regolata internamente dagli accordi partenariali (ANPAL 2019).

I *Prime Provider* possono subappaltare solo una parte o la totalità dei servizi, due sono, infatti, le tipologie di *supply chain* previste dal WP, una garantisce la fornitura dei servizi esclusivamente attraverso i subappaltatori, l'altra è una combinazione tra contraente diretto e subappaltatori. Il primo modello è stato scelto solo da due *provider*. Esistono poi due livelli di subappaltatori: il primo comprende i sub-contraenti responsabili dei servizi "end-to-end" e del raggiungimento di un risultato lavorativo sostenibile per il disoccupato; il secondo è rappresentato da sub-contraenti esperti in determinati settori che forniscono interventi e servizi mirati come e quando richiesto da un sub-contraente di primo livello o da un provider (Gamage, Martins 2018).

La corretta gestione del partenariato è garantita dal *Merlin Standard*, un processo di accreditamento a cui tutti i *Prime Provider* hanno dovuto sottoporsi prima di aderire al bando e che misura l'adesione a un codice di condotta. Ad essere valutato è il *Prime Provider* ma con il coinvolgimento anche dei partner.

I provider privati sono soggetti a valutazione della performance da parte del DWP in relazione a diversi fattori (*outcome* realizzati, qualità, efficienza, soddisfazione del cliente e gestione dei subappaltati, ecc.). La valutazione è particolarmente determinante per il compenso che è vincolato al raggiungimento di determinati risultati (*result-based payment*) (ANPAL 2019). Sia i servizi pubblici che quelli privati vengono, infatti, valutati e remunerati sulla base dei risultati raggiunti e non sulla base delle attività svolte. In particolare:

- i JCP vengono valutati in base alla riduzione del volume dei sussidi erogati rispetto al proprio bacino di utenza;
- i provider privati vengono remunerati sulla base del numero di individui collocati e della durata dei relativi contratti di lavoro. La remunerazione varia anche in funzione delle condizioni di svantaggio dei lavoratori, raggruppati in categorie sulla base di alcuni indicatori sociodemografici, a cui corrispondono prestazioni specifiche (Anpal Servizi, 2015).

Per un controllo del DWP sull'operato dei provider e sulla validità della richiesta dei pagamenti, è indispensabile che questi registrino sugli strumenti IT forniti dal DWP, in particolare quello denominato *Provider Referral and Payment System (PraP)* condiviso anche con i JCP, tutte le informazioni e i cambiamenti di condizione riguardanti i clienti. Ad esempio, per ogni periodo di impiego del cliente, il provider è tenuto a fornire informazioni quali: la tipologia di impiego (subordinato o autonomo), dettagli sul datore di lavoro, dettagli sul partecipante, qualifica del lavoro, data di inizio e di fine impiego, il numero di ore lavorate per settimana, la retribuzione per settimana, il periodo nel quale è cessato l'uso del sussidio da parte del cliente.

3.1 Sistema di pagamento per Job Outcome

Il *Work Programme* suddivide le persone da inserire al lavoro in gruppi di clienti attraverso un sistema di *profiling* basato sul grado di "distanza dal mercato del lavoro", a cui corrispondono categorie di pagamento per il servizio reso dal provider, e che solitamente prevedono compensi

crescenti in base alle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro del cliente (Anpal Servizi, 2015).

Come anticipato in questo report, tale sistema di pagamento è stato introdotto per evitare che i *provider* investissero maggiormente sui disoccupati più facilmente collocabili provocando così meccanismi di *creaming o parking* dei disoccupati più lontani dal mondo del lavoro, non offrendo loro servizi adeguati.

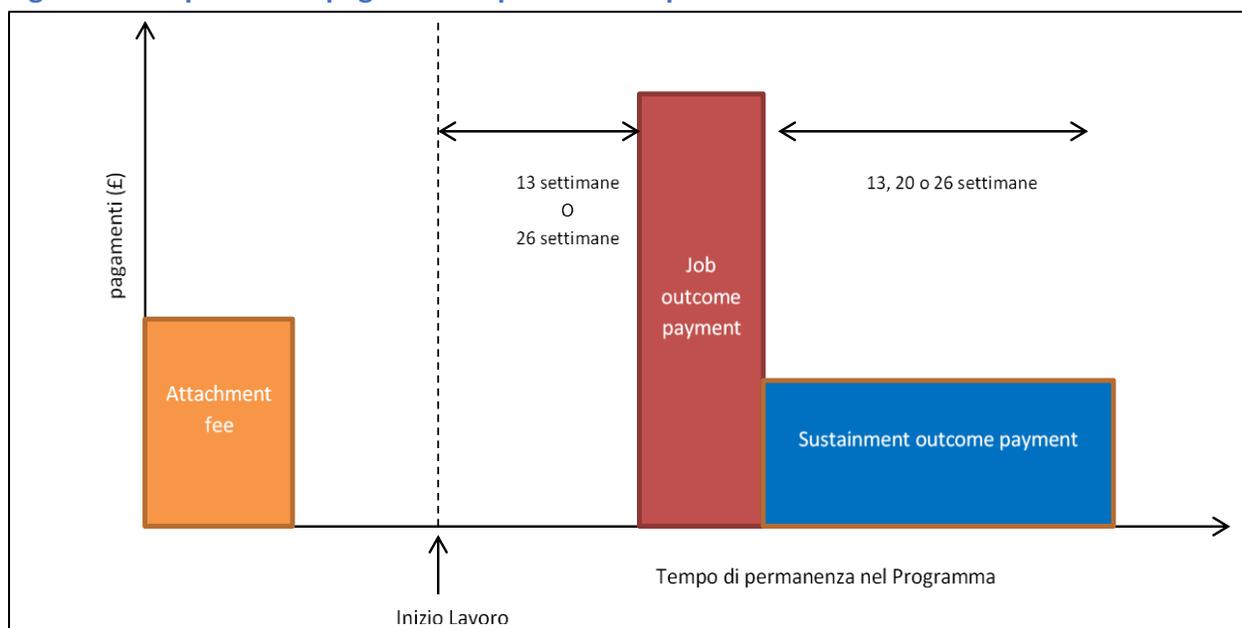
Il sistema di pagamento previsto dal WP è *result-based*, cioè legato alla valutazione dei risultati raggiunti (*Job Outcome*) secondo specifici criteri:

1. numero effettivo degli individui collocati per gruppo di pagamento
2. sostenibilità dell'impiego: il provider privato ha il compito di collocare l'utente per un periodo minimo in maniera continuativa o cumulativa (corrispondente al totale delle settimane in cui l'individuo è stato impiegato, esclusi gli eventuali periodi di disoccupazione intermedi) stabilito dal DWP per ogni gruppo di clienti. Qualora il *provider* non raggiungesse il periodo minimo di inserimento lavorativo previsto, non viene riconosciuto alcun diritto al pagamento del proprio *fee*.

Il programma definisce le tipologie di pagamenti descritte di seguito, l'erogazione avviene in momenti diversi a partire dalla presa in carico degli utenti ed è vincolata alla registrazione nel *PraP* da parte del provider di tutti i risultati progressivamente raggiunti. Per maggiori dettagli si veda la Figura 3 che presenta la tempistica dei pagamenti e la tabella 2 che elenca le tipologie di pagamento per gruppo di clienti.

- *Attachment fee* è la quota erogata al provider per ogni disoccupato preso in carico con il quale sono state già concluse le prime attività (*attachment activities*). Tale pagamento è andato gradualmente decrescendo a partire dal 2014, vale a dire con la riduzione del numero delle prese in carico;
- *Job outcome payment* è concesso a fronte del collocamento per un periodo minimo continuativo o cumulativo definito per ogni gruppo di clienti (*job outcome payment trigger point*), precisamente 13 settimane per i clienti più difficili da collocare e 26 settimane per le altre categorie. La tipologia di lavoro può essere sia autonoma che subordinata. Tale pagamento fa riferimento al criterio della "sostenibilità dell'impiego" e può essere richiesto una sola volta per cliente.
- *Sustainment outcome payment* viene elargito per ogni periodo di 4 settimane di collocamento continuativo in più a partire dal *Job outcome payment* o dal pagamento dell'ultimo *Sustainment outcome payment* (si possono ottenere da 13 a 26 *Sustainment outcome payment* per cliente in base al gruppo di appartenenza). Tale meccanismo favorisce i contatti protratti con i clienti, se questi, infatti, lasciano il lavoro prima che si concluda il periodo di presa in carico stabilito (104 settimane) devono rientrare nelle attività previste dal WP fino alla sua conclusione ovvero fino a nuovo impiego. Se il provider reinserisce il cliente al lavoro può richiedere ulteriori compensi sotto forma di *Sustainment Outcome Payment* fino al raggiungimento della remunerazione massima prevista per ciascun gruppo (Anpal Servizi, 2015).

Figura 3: Tempistica dei pagamenti a partire dalla presa in carico



Fonte: elaborazione ANPAL da Department for Work and Pensions 2012

Osservando i dati in tabella 2 si può notare come, per il principio di cui si è detto e per diminuire la distanza di collocamento tra i *jobseeker*, più il cliente è distante dal mondo del lavoro più il provider è incentivato a intervenire sul suo inserimento lavorativo. Per cui il primo dei pagamenti vincolati a un risultato lavorativo (*Job Outcome Payment*) è previsto al raggiungimento di 13 settimane consecutive o cumulative di permanenza lavorativa per tutti i clienti che presentano maggiori difficoltà di inserimento, questi sono i percettori dell'indennità di supporto all'occupazione ESA e alcune categorie richiedenti il sussidio di disoccupazione JSA (GP3 e 4: giovani NEET, detenuti, disabili, senzateetto, dipendenti da alcool e droga), per tutti gli altri clienti JSA sono previste invece 26 settimane di permanenza al lavoro. Viceversa, per la riscossione del *Sustainment Payment* il periodo di permanenza nel lavoro previsto è maggiore per le categorie con difficoltà di inserimento.

Il compenso di un provider va da un minimo di £3.810 a un massimo di £13.520, ma il principio alla base del sistema di pagamento è che l'operatore privato trovi remunerativo partecipare al WP solo se garantisce la sostenibilità del lavoro per il proprio cliente: è, infatti, a partire dal *Sustainment Payment* che il provider recupera l'investimento fatto per adeguare le competenze del cliente e renderlo effettivamente pronto per l'inserimento al lavoro (Anpal Servizi, 2015).

Tabella 2: tipologia di pagamenti per gruppo di clienti - GP

Gruppo di pagamento	Gruppo di clienti	Attachement payment	Job outcome payment (ammontare massimo)	Settimana in cui avviene l'erogazione del Job outcome (trigger point)	Sustainement payment per periodi di 4 settimane	Numero massimo di Sustainement payment per periodi di 4 settimane	Importo massimo totale
1	JSA 18-24	£400	£1.200	26	£170	13	£3.810
2	JSA 25+	£400	£1.200	26	£215	13	£4.395
3	JSA accesso anticipato	£400	£1.200	13	£250	20	£6.600
4	JSA ex percettori di assegno di invalidità	£400	£1.200	13	£250	20	£6.600
5	ESA volontari	£400	£1.000	13	£115	20	£3.700
6	Tutti i clienti ESA	£400	£1.200	13	£235	20	£6.300
7	ESA ex percettori di assegno di invalidità	£400	£3.500	13	£370	26	£13.520
8	Clienti di sostegno al reddito /assegno di invalidità (Solo Inghilterra)	£400	£1.00	13	£145	13	£3.285
9	JSA ex- detenuti	£400	£1.200	26	£200	20	£5.600

Fonte: Department for Work and Pensions, 2016

Il WP prevede anche degli strumenti per stimolare la performance dei provider attraverso incentivi o sanzioni di impatto economico, questi sono regolati dal superamento della soglia dei *Minimum Performance Levels* (MPL) e dal meccanismo di *Market Share Shift* di cui si parlerà più avanti.

3.2 Livelli di performance attesi

Le caratteristiche principali del WP consistono in un focus centrato sul pagamento *result-based* e in un approccio alla progettazione dei servizi definita *black box* (Finn, 2016; Finn, 2011a.): nella sua forma pura, tale progettazione rimuove ogni tipo di definizione del servizio da parte del soggetto appaltante (il DWP), lasciando l'intera decisione al provider, chiamato a "fare ciò che serve" per raggiungere gli obiettivi definiti (ANPAL 2019). Il WP definisce però le responsabilità principali dei *provider* dal momento della presa in carico del cliente, i termini contrattuali che seguono indicano anche alcuni indicatori di performance (DWP, *Work Programme Provider Guidance, capitolo 1*):

- portare a termine le attività di *attachment* (primi contatti) con i nuovi partecipanti entro 15 giorni lavorativi
- portare a termine le attività individuali di *attachment* con il Gruppo di clienti assegnato entro 4 settimane dal trasferimento globale
- realizzare il colloquio diagnostico individuale con ciascuno dei gruppi assegnati entro 8 settimane dal trasferimento globale
- supportare il partecipante nella ricerca di un impiego stabile attraverso una fornitura di servizi che sia in linea con i servizi minimi garantiti e con le modalità di fornitura dichiarate in fase di candidatura
- rivolgersi al *Labour Market Decision Makers* (figura interna al DWP) per qualsiasi dubbio relativo alla conformità alle norme e comunicare al DWP quando i partecipanti vengono riassunti
- comunicare al *Jobcentre Plus* quando un cliente JSA necessita di essere trasferito a un *Training Allowance* (assegno di formazione)
- riferire al *Jobcentre Plus* dettagli sui cambiamenti nelle condizioni dei partecipanti
- per ogni partecipante che completa il programma produrre un exit report entro 10 giorni dalla richiesta del *Jobcentre Plus*
- assicurare il rispetto dei requisiti del FSE³

In corso di candidatura i provider hanno dovuto fornire una descrizione dei “Livelli Minimi di Servizio” garantiti (*Minimum Service Levels - MSL*) e del percorso di attivazione del cliente (*customer journey*), tali informazioni sono state poi trasposte dal DWP in alcuni indicatori di performance chiamati *Minimum Service Delivery Standards*. Rientrando tali standard nei termini contrattuali, in caso di mancata erogazione del servizio in conformità ai livelli minimi garantiti, il DWP ha potuto prendere provvedimenti per violazione del regolamento contrattuale.

I *Minimum Delivery Standards* sono delle indicazioni di massima che variano da provider a provider sulla base dei MSL dichiarati, questi però ricadono principalmente in 5 categorie (Gamage, Martins 2018):

- *Case Management* – inserimento dei clienti nel programma, monitoraggio e sanzioni iniziali per inadempienze
- *Employment Services* – servizi per l’inserimento dei clienti in attività che favoriscono l’occupazione quali la ricerca del lavoro, l’offerta di una occupazione e l’inserimento in percorsi di formazione adatti ai fabbisogni
- *Support Services* - servizi ulteriori a sostegno dei clienti, come servizi a favore della cura dei bambini e servizi di trasporto
- *Specialised support* – servizi specialistici diretti ad esempio a coloro che soffrono di problemi di salute mentale o di abuso di stupefacenti
- *In-work, Retention and Re-engagement Services* – servizi di supporto a coloro che hanno già un’occupazione ma che necessitano di aiuto supplementare o per mantenere il proprio posto di lavoro o in quanto prevedono di perdere la propria occupazione. Tale

³ Al momento dello studio, il Regno Unito faceva ancora parte dell’Unione Europea.

servizio comprende anche l'identificazione dei *jobseeker* precedentemente reimpiegati che nel frattempo hanno perso il lavoro e richiedono supporto aggiuntivo per ritornare ad essere occupati.

Maggiori dettagli sugli indicatori di performance utilizzati dal DWP si possono estrapolare da una lettura attenta del documento *Minimum Service Delivery Standards for Work Programme Providers* del DWP. È impossibile ricostruire la vastità degli indicatori utilizzati per la valutazione dei MSL ma, volendo riutilizzare le categorie proposte dallo studio di Gamage e Martins, alcuni degli indicatori contenuti in questo documento possono essere così raggruppati:

Tabella 3: esempi di indicatori di performance per i livelli minimi di servizio garantiti

Livelli minimi di servizio garantiti	
Categorie	Alcuni indicatori di performance
<i>Case management</i>	giorni intercorsi tra la registrazione del cliente nel WP e il primo contatto con il <i>provider</i> ; giorni intercorsi tra la prima valutazione dei fabbisogni e la stesura del Piano di Lavoro individuale; modalità e tempi per il supporto alla stesura del CV;
<i>Employment Services</i>	tipologia di accesso alle informazioni utili sulle offerte di lavoro e i corsi di formazione; numero di accessi ai corsi <i>on-line</i> ; frequenza dell'aggiornamento del Piano di Lavoro individuale
<i>Support Services</i>	tipologia e frequenza di supporto alle famiglie; tipologia e frequenza di supporto per favorire la transizione al lavoro (ad esempio tramite l'accesso a finanziamenti per coprire i costi iniziali di viaggio, di assistenza all'infanzia, di attrezzature varie per il lavoro)
<i>Specialised support</i>	tipologia e frequenza di supporto personalizzato per chi presenta problemi di salute o familiari;
<i>In- Work, retention and re-engagement services</i>	numero e regolarità dei contatti da parte degli operatori con i clienti per verificarne i progressi e fornire un eventuale supporto aggiuntivo; offerta di servizi personalizzati e flessibili in base alla valutazione continua dei fabbisogni; tipologia e frequenza di servizi di supporto al lavoro che coinvolgano sia il lavoratore che il datore di lavoro; rapidità degli interventi per favorire il reinserimento nel mondo del lavoro ed evitare il ritorno all'uso dei benefit.

Fonte: elaborazione ANPAL

A supporto della dichiarazione dei MSL, i provider hanno dovuto presentare due ulteriori documenti - il Piano di Attività e il *Flight Path*⁴ – usati mensilmente dal DWP per valutare le azioni avviate per migliorare la performance. In particolare, il Piano di Attività contiene informazioni dettagliate rispetto alle strategie e agli obiettivi di performance che si intendono raggiungere, principali attività previste, tappe intermedie e termini entro cui raggiungere determinati livelli di performance ma anche le difficoltà che si prevedono e come si intende superarle. Il *Performance Manager*, figura interna al DWP prevista dal WP, supporta il provider verificando l'adeguatezza del piano di attività rispetto agli obiettivi previsti e eventualmente richiedendo degli aggiornamenti.

Il Piano di Attività, che deve essere in linea con i MSL, fornisce dettagli su come verranno usati i 4 elementi chiave della performance anche in relazione alla gestione del partenariato e con un

⁴ Il *Flight Path* è un documento che raccoglie e quantifica, mese per mese, informazioni sui risultati raggiunti dal provider rispetto alle attività previste dal Piano di Attività. Può essere personalizzato da ogni provider

focus sugli aspetti aggiuntivi che permetteranno di raggiungere progressivamente livelli di performance migliori. Le informazioni richieste dal DWP nel piano di attività sono:

1. Risorse: quantità di risorse che si intendono impiegare per raggiungere i risultati attesi. Si possono includere dettagli su: quantità di risorse extra impiegate per raggiungere risultati aggiuntivi; e/o in che modo viene potenziato il livello di efficacia del personale, ad esempio la produttività; la riduzione del turnover; l'identificazione e la copertura in tempi brevi dei posti vacanti; la riduzione della media dei giorni lavorativi persi.
2. Strategia per la fornitura dei servizi: qual è la strategia per trasformare le risorse in risultati e quali modifiche si stanno apportando a questa per migliorare la performance. Si possono includere dettagli su: qualità della dirigenza; percorso di attivazione dei clienti; modalità per indirizzare le risorse verso i vari gruppi dei beneficiari con informazioni ad esempio sul volume dei richiedenti e la gestione di tale volume; la distribuzione del personale nelle varie funzioni; verifica dei risultati.
3. Gestione della Performance: in che modo si intende implementare la strategia di fornitura dei servizi e come si intende assicurarne la corretta applicazione. Si possono includere dettagli su: tipologia degli obiettivi che si danno al personale, misura in cui il personale sta raggiungendo gli obiettivi prefissati, come si intende gestire il personale che non raggiunge gli obiettivi, come si intende premiare una buona performance; locali per la fornitura dei servizi e performance dei subfornitori; obiettivi e performance rispetto a tali obiettivi; come si intende modificare la gestione della performance.
4. Controllo della Performance: efficacia con la quale si registrerà l'intera performance. Si possono includere dettagli sul miglioramento dei sistemi di tracciamento, dei sistemi di evidenza e della validazione dei risultati.

Il WP prevede inoltre degli standard minimi di performance che si applicano a tutti i gruppi di clienti, si tratta dei *Minimum Performance Level* calcolati dal DWP sulla base delle serie storiche della c.d. *non-intervention performance* (vale a dire il numero di posti di lavoro che si sarebbero creati in assenza del WP, quindi a prescindere dall'intervento dei provider) maggiorata del 10% (ANPAL 2019). Il MPL si applica a tutti i gruppi di clienti, sebbene i provider siano tenuti da contratto a raggiungere almeno quelli relativi ai gruppi di pagamento 1, 2, e 6 che rappresentano comunque il 74% degli inserimenti totali previsti (nel novembre 2012 il gruppo 6 è stato suddiviso in ulteriori due sottogruppi: 6A per i soli nuovi disoccupati richiedenti il sussidio ESA e 6B che include i beneficiari ESA con più difficoltà per i quali è previsto un inserimento lavorativo non prima di 12 mesi dalla presa in carico).

Il WP definisce che i partecipanti appartenenti al GP 1,2, e 6 possono raggiungere un *job outcome* fino a 30 mesi dopo la presa in carico da parte del provider. Per tutti gli altri GP i provider hanno fino a 31 mesi di tempo dalla presa in carico per raggiungere un *job outcome*. Le percentuali ultime calcolate dal DWP per ciascun gruppo di pagamento sono:

Tabella 4: livelli minimi di performance per gruppo di pagamento - GP

Gruppo di Pagamento	MPL finali	Termine entro cui raggiungere un <i>Job Outcome</i>
GP1 - JSA 18-24	38.4%	30 mesi
GP2 - JSA 25+	29.8%	30 mesi
GP6A – tutti i clienti ESA	13.2%	27 mesi
GP6B- clienti ESA pronti per il mondo del lavoro non prima di 12 mesi	6.6%	27 mesi
GP3 - JSA accesso anticipato	22.0%	31 mesi
GP4 - JSA ex percettori di assegno di invalidità	16.0%	31 mesi
GP5 - ESA volontari	42.4%	31 mesi
GP7 - ESA ex percettori di assegno di invalidità	8.9%	31 mesi
GP8 - Clienti con sostegno al reddito /assegno di invalidità (Solo Inghilterra)	44.7%	31 mesi
GP9 - JSA ex-detenuti	27.1%	31 mesi

Fonte: elaborazione ANPAL da Department for Work and Pension (DWP) (2017)

3.3 Sistema di controllo della performance

Il Work Programme prevede un rigido e articolato monitoraggio della performance con verifiche in diversi momenti dell'anno (mensili, trimestrali, semestrali) durante le quali i provider devono fornire evidenze per dimostrare che le azioni previste dagli accordi sono state avviate e che i risultati attesi sono stati raggiunti. Tali informazioni devono essere raccolte mensilmente attraverso una serie di strumenti forniti dal DWP e includono dettagli su tutte le attività e i servizi, quali: il livello qualitativo dei consulenti, il numero di persone impiegate nei centri per l'impiego, eventuali risorse trasferite da un'attività a un'altra e le relative conseguenze sulla performance, livelli di performance raggiunti, numero di partecipanti al programma presi in carico per GP, tempo intercorso tra la presa in carico e i primi contatti con il provider, tempo intercorso tra presa incarico e *Job outcome*, numero di inserimenti lavorativi per gruppo di pagamento, tipologie di pagamenti ottenuti. Tali informazioni servono per valutare l'adesione dei provider ai Servizi Minimi Garantiti, al piano di attività, alla corretta gestione del partenariato ma soprattutto ai MPL ai quali è vincolato il sistema di pagamento.

Gli incontri di verifica nel corso dei quali viene valutata la performance dei provider rispetto ai MPL definiti dal DWP hanno cadenza trimestrale e, da contratto, possono prevedere l'adozione di strumenti sanzionatori qualora non siano raggiunte le aspettative di performance per i GP 1,2 e 6. Nello specifico ogni trimestre il DWP confronta i *Job Outcome* attesi per ogni GP, e precedentemente comunicati ai provider, con quelli effettivi ottenuti dal provider negli ultimi 12 mesi.

Si prenda per esempio l'assegnazione di 1000 casi appartenenti al GP1 ad un provider il 1° gennaio 2014 e il relativo MPL finale (38.4%) suddiviso per mensilità dal DWP fino a 31 mesi

dalla presa in carico, termine entro cui deve essere raggiunto un *Job outcome* (nella tabella 5 si riportano solo i dati utilizzati per la verifica sui primi 12 mesi dalla presa in carico).

Tabella 5: esemplificazione di calcolo del Minimum performance Level e Job Outcome attesi

Mensilità	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Previsione 1° anno
MPL per mese	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1.8 %	2.7 %	2.6 %	2.9 %	2.1 %	2.0 %	14.1%
JO attesi per mese	0	0	0	0	0	0	18	27	26	29	21	20	141

Fonte: elaborazione ANPAL

Moltiplicando le percentuali mensili del MPL per il numero di casi assegnati (ovvero 1000) si ottiene il numero di *Job Outcome* attesi mese per mese dal *provider*.

A fine dicembre 2014 (ovvero dopo 12 mesi) il *provider* dovrà aver fornito in totale 141 inserimenti lavorativi ottenuti sommando i *Job outcome* attesi dal mese 1 al mese 12.

Per migliorare l'adesione ai MPL e agli impegni contrattuali, il DWP ha sviluppato un "Piano di Gestione della Performance" costituito dai seguenti tre livelli per i quali sono previsti iter di controllo diversi:

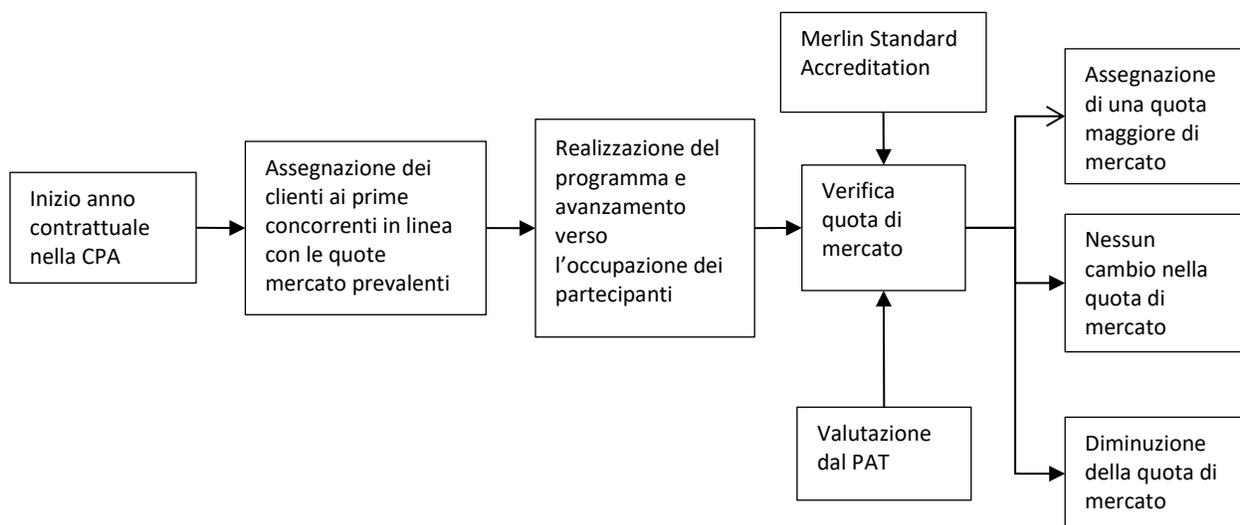
- *Performance Management Regime* (PMR), nel quale ricadono i contratti che rispettano i livelli minimi di *performance*, possono comunque essere soggetti a raccomandazioni dal DWP
- *Enhanced Performance Regime* (EPR), nel quale ricadono i contratti che necessitano di apportare dei miglioramenti nella *performance*; sono soggetti a raccomandazioni da parte del DWP per il raggiungimento degli obiettivi
- *Performance Improvement Notice* (PIN), nel quale ricadono i contratti EPR che non hanno apportato i miglioramenti attesi e ai quali il DWP rivolge un avvertimento formale di miglioramento della *performance* (un PIN, appunto). In questo indicherà il termine entro il quale porre rimedio (*Remedy Period*) e il *Job Outcome Target* da raggiungere entro tale termine per il GP specificato. Il *provider* dovrà quindi fornire al DWP un nuovo Piano di Attività entro 5 giorni lavorativi, dettagliando le azioni che intraprenderà per migliorare la *performance* nei tempi richiesti.

L'approccio adottato di gestione dei contratti è quindi *risk based* in quanto consente al DWP di focalizzarsi maggiormente su quei *provider* che rischiano di non rispondere ai *Minimum Performance Level*. Il secondo livello (EPR) è stato, infatti, introdotto per intensificare le attività di *Performance Management* per i *provider* meno performanti con lo scopo di migliorarne la *performance*. Il sistema di monitoraggio della *performance*, infatti, per quanto rigoroso e sanzionatorio, prevede un certo grado di flessibilità che permette al DWP di indicare ai *provider* gli aggiustamenti da apportare alle attività intraprese in qualunque momento dell'anno e non solo nei periodi di revisione formale, ciò grazie al supporto di due figure previste dal WP: il *Supplier Manager* (SM) e il *Performance Manager* (PM). Questi lavorano in stretta collaborazione e sono responsabili della *performance* generale del *provider*, ne monitorano

mensilmente le azioni intraprese e lo supportano nell'identificazione delle attività necessarie per migliorare la performance e nella formulazione di un nuovo Piano di Attività se richiesto. Nel caso in cui, nelle successive verifiche, il provider oggetto di PIN risultasse ancora inadempiente rispetto agli obiettivi posti, il DWP può considerare un nuovo PIN o altre soluzioni previste dagli accordi contrattuali fino alla conclusione del contratto.

Una delle soluzioni sanzionatorie previste dal WP in caso di mancata adesione ai MPL è il *Market share shift*, uno strumento mutuato dal sistema di *rating* australiano. Si tratta di una riassegnazione delle quote di mercato, a seguito di una valutazione annuale da parte del DWP, che stimola la concorrenza tra strutture nella stessa Area e quindi la performance dei provider. La verifica del DWP si basa, oltre che sulla performance dei provider rispetto ai MPL annuali nei rispettivi mercati, sull'esito di due valutazioni: il *Merlin Standard Accreditation* che incoraggia una gestione eccellente del partenariato e assicura un equo trattamento dei subcontraenti per favorire un partenariato altamente performante, e la valutazione del *Provider Assurance Team – PAT* (interno al DWP) sulla capacità di gestione del rischio dei *provider*. Sulla base di questi due criteri i provider dovrebbero ottenere, nelle rispettive verifiche, una valutazione soddisfacente o migliore rispetto alla verifica più recente nel *Merlin review* e un punteggio "discreto" o "solido" nel *Provider Assurance Team Review* (Gamage, Martins 2018). In base ai risultati ottenuti i clienti vengono quindi trasferiti al provider più performante (se questo garantisce di avere la capacità di gestire la nuova quota mercato), ogni provider viene inoltre informato sull'andamento dei concorrenti in modo che possa apportare modifiche utili al raggiungimento o al superamento degli altri provider.

Figura 4: processo di attuazione del Market share Shift



Fonte DWP – WP Provider Guidance capitolo 11- Market Share Shift

Per trasferire l'assegnazione di un cliente si applicano i seguenti principi (Anpal Servizi, 2015):

- i trasferimenti avvengono solo nell'ambito della stessa area geografica (CPA);
- solo i nuovi clienti possono essere trasferiti al provider più virtuoso (non si intaccano quote già assegnate);
- del provider ricevente viene controllata la regolarità amministrativa;
- il provider con bassa performance perde il 5% dei clienti sul dato gruppo ad ogni fase di verifica (che avviene ogni 12 mesi);
- se in una CPA sono operativi più di due provider, il trasferimento avviene dal meno virtuoso al più performante;
- se il trasferimento non può avvenire, ad es. per non completa regolarità del provider di destinazione, si rinvia alla successiva verifica, anticipata a 6 mesi;
- i provider vengono regolarmente informati sulla propria e sull'altrui performance;
- per la raccolta dei dati viene utilizzata la piattaforma PRaP del DWP.

Il *Market share shift* è stato lo strumento sanzionatorio più utilizzato. Nei primi due anni del WP ciascun *provider* aveva ricevuto lo stesso numero di clienti appartenenti ad uno specifico gruppo: a partire dal terzo anno il DWP ha iniziato ad assegnare più clienti ai *provider* più performanti quando la differenza di performance tra il migliore e il peggiore fra essi superava il 3% per ciascun gruppo target. Questa sanzione ha comportato una perdita del 5% nell'assegnazione di nuovi clienti ed è stata applicata dal DWP per 17 volte. Tuttavia, viene rilevato nelle interviste ai provider realizzate per i rapporti di valutazione del *National Audit Office*, che per quasi la totalità di essi questo strumento non ha comportato una significativa modifica nel loro modo di operare, né tantomeno nel livello di performance, in quanto la quota riassegnata viene considerata modesta, praticamente irrilevante (Anpal Servizi, 2015).

I MPL rappresentano infine la soglia per attivare non solo gli strumenti sanzionatori finora visti, ma anche un sistema premiale per stimolare la performance e la concorrenza fra provider. Il superamento della *non-intervention Performance* aumentata del 30%, per i soli GP 1, 2 e 6, è, infatti, la soglia prevista per l'erogazione dell'*incentive payment* (un premio annuale pari a £1000 per individuo) ai provider particolarmente performanti.

Il sistema di monitoraggio della performance del WP è molto articolato e sarebbe impossibile citare e commentare qui tutti gli indicatori adottati dal DWP per la valutazione dei provider. Basti pensare che i 18 provider selezionati hanno definito nelle loro dichiarazioni sui "Livelli Minimi di Servizi Garantiti" un totale di 212 indicatori, e di questi 4 provider hanno definito indicatori differenziati per gruppo di pagamento. A questo vasto set di indicatori, il DWP ha poi aggiunto ulteriori 14 misure per monitorare la qualità dei servizi di ogni singolo provider (NAO 2014). La stessa modalità nel misurare il rispetto dei MPL è stata modificata affiancando alle previsioni annuali, utilizzate per valutare la performance, nuove misure basate sulle percentuali di inserimenti lavorativi per GP calcolati su tutta la durata del programma (*DWP Work Programme evaluation*)⁵.

⁵ Per maggiori informazioni sulle modifiche apportate dal DWP al sistema di misure per la valutazione della performance si rimanda al documento NAO 2014.

Sebbene non sia possibile dettagliare tutti gli aspetti fin qui esposti, al fine di chiarire e possibilmente semplificarne la comprensione, sono state raccolte nella tabella 6 le informazioni finora fornite organizzate per obiettivi del WP, criteri di performance e, ove possibile, indicatori di performance dettagliati, specificando i GP ai quali si applicano, gli incentivi e le sanzioni previste in caso di mancato rispetto dei termini contrattuali.

Tabella 6: valutazione della Performance nel WP

Criteri di performance	Gruppi di clienti	Incentivi	Sanzioni	Indicatori di Performance	Obiettivi
Inserimento lavorativo e durata dell'occupazione	Tutti. Più il gruppo è svantaggiato più aumenta l'ammontare dell'incentivo	<i>Job Outcome Payment</i> : al raggiungimento del periodo minimo di occupazione previsto per ogni GP (da 13 a 26 settimane) <i>Sustainement Outcome Payment</i> : per ogni mese aggiuntivo di permanenza al lavoro dopo il <i>Job Outcome Payment</i>	In caso di mancato raggiungimento degli inserimenti lavorativi previsti, il <i>provider</i> non riceve il pagamento	Numero di inserimenti lavorativi per durata minima di occupazione e per gruppo di clienti Numero di inserimenti lavorativi di durata superiore al <i>Job outcome payment trigger point</i> e per gruppo di clienti	Ridurre l'uso di sussidi Aumentare la forza lavoro anche favorendo l'inserimento dei soggetti lontani dal mondo del lavoro Potenziare l'occupazione di lunga durata Promuovere l'indipendenza economica e l'inclusione sociale
<i>Minimum Performance Level</i> (=non-intervention performance maggiorata del 10%)	Tutti, ma da contratto vanno rispettati per i GP 1, 2, 6 (= 74% dei partecipanti al WP)	Pagamenti per JO di cui sopra <i>Incentive Payments</i> al superamento del <i>non-intervention performance</i> aumentato del 30% per i GP 1, 2 e 6	Sanzioni varie tra cui la risoluzione del contratto <i>Market share shift</i> : quando la differenza di <i>performance</i> tra il <i>provider</i> migliore e quello peggiore supera il 3% per ciascun gruppo <i>target</i> , il <i>provider</i> con bassa <i>performance</i> perde il 5% dei clienti sul dato gruppo ad ogni fase di verifica	Percentuale di raggiungimento dei MPL calcolati per ogni GP Percentuale di raggiungimento della <i>non-intervention performance</i> aumentata del 30%. Percentuale di differenza nella <i>performance</i> dei <i>provider</i> per GP	Promuovere il potenziamento continuo della qualità e della <i>performance</i> dei servizi offerti
<i>Minimum Service Delivery Standards</i>		Incentivare il <i>Black box approach</i> (la Libertà di strategia nel percorso di inserimento del cliente)	In caso di mancato rispetto dei livelli minimi di servizio dichiarati nella candidatura, il DWP può prendere provvedimenti per violazione del regolamento contrattuale	Gli indicatori cambiano da <i>provider a provider</i> in base a quanto dichiarato al momento della candidatura. Alcuni degli ambiti nei quali ricadono sono: - <i>Case management</i> - <i>Employment Services</i> - <i>Support Services</i> - <i>Specialised support</i> - <i>In- Work, retention and re-engagement services</i> - Uso delle risorse interne - Strategia per la fornitura dei servizi - Gestione e controllo della <i>Performance</i>	Sfruttare il <i>know how</i> dei <i>provider</i> nei vari settori favorendo l'innovazione nei programmi e l'inserimento lavorativo delle categorie più a rischio di disoccupazione a lungo termine

Fonte: elaborazione ANPAL

4. AUSTRALIA

L'origine del processo australiano verso l'attuale quasi mercato dei servizi per il lavoro si può far risalire ai primi anni Novanta del secolo scorso, quando il governo, con un investimento di un miliardo di dollari nel *Working nation program*, promosse un innovativo approccio alla gestione dei servizi per i disoccupati di lunga durata delegandone parte ai provider privati. La vera rivoluzione, però, si ebbe nel 1998 quando il governativo *Department of Employment* -DE diede inizio al *Job Network* tra servizi pubblici e provider privati per l'assistenza e l'erogazione di servizi per il lavoro per disoccupati e datori di lavoro. La riforma tendeva a superare le rigidità e i limiti dell'approccio pubblico ai servizi per il lavoro in favore di un approccio di gestione del caso più flessibile e individualizzato, così come offerto dai privati. La logica di fondo era di spostare il focus dagli input (le risorse investite) agli outcome (servizi offerti e relativo effetto sul mercato del lavoro). La scelta di un approccio *result-based* favoriva, inoltre, una maggiore competizione tra i provider sia in relazione ai servizi offerti sia per la tipologia di clientela servita (disoccupati di lunga durata, giovani, disabili etc.) e al contempo garantiva una netta riduzione dei costi per il governo. Tutto in linea con la prevalente teoria del *New Public Management* (NPM) che, spostando il focus dagli input agli outcome, mirava a ottenere un miglior rapporto costi-benefici. Il *Job Network System* era diretto dal DE attraverso l'agenzia nazionale *Centrelink* che contrattualizzava i provider selezionandoli essenzialmente sulla base della capacità di erogare i servizi e di raggiungere gli obiettivi prefissati, calcolata in base a performance passate. I provider avevano la libertà di definire le modalità di assistenza e la tipologia di servizio da offrire all'utenza secondo un approccio individuale.

La profilazione dell'utenza era, ed è tuttora, determinata dal *Centrelink* attraverso il *Job Seeker Classification Instrument* - *JSCI* (noto anche come "Job Seeker Snapshot"), un questionario di profiling attraverso cui si può:

- misurare la relativa difficoltà di una persona in cerca di lavoro a ottenere e mantenere un'occupazione;
- definire il livello di supporto e di assistenza di cui il singolo utente avrà bisogno nella ricerca di un lavoro;
- identificare le persone in cerca di lavoro che presentano ostacoli complessi o multipli all'occupazione e che necessitano di ulteriore valutazione.

I compensi variavano a seconda del tipo di risultato ottenuto, più alti per un impiego di 26 o più settimane, e in base al livello di svantaggio dell'utente e alla sua relativa difficoltà nell'inserimento lavorativo. La gradazione nei compensi era intesa ad incentivare l'operatore privato a "sforzarsi di più" per ottenere risultati positivi anche per i target più deboli (ad esempio anziani, disabili).

Nel corso degli anni della sua applicazione il *Job Network System* ha subito diverse modifiche ed evoluzioni: da una prima fase detta del "Black-box Market" che fissava l'attenzione sul risultato ottenuto e non sul servizio offerto, ad una fase più regolamentata dall'attore pubblico, definita

“Regulated Market” o anche *Active Participation Model (APM)*, in cui si registra una maggiore regolamentazione e controllo del sistema attraverso azioni di monitoraggio e valutazione dell’attività dei provider. Tale “irrigidimento” del sistema era dovuto anche alla consapevolezza che col “Black box” i provider avevano “tralasciato” le classi di utenti più svantaggiate e più difficili da inserire nel mercato del lavoro. Dal 2009 il governo, con la promozione dell’“Inclusive Market” o *Job Service Australia (JSA)*, ha operato una ulteriore revisione del programma spostando il focus del *Job Network* proprio sulle classi di utenza più svantaggiate. Rispetto ai precedenti modelli, il *JSA* ha prestato maggior attenzione all’attivazione e alla condizionalità sia dell’utenza che degli operatori, rafforzando l’incentivazione sul risultato occupazionale per i gruppi svantaggiati e attribuendo ai provider la piena responsabilità dell’organizzazione dei servizi che garantisca un ampliamento della gamma dei servizi offerti e una concentrazione sulle fasce deboli di utenza. In questa ottica, il *JSA* prevedeva tra l’altro un sistema di rating dei provider più trasparente ed efficace rispetto ai precedenti.

Nel 2015 una nuova riforma del programma ha dato vita all’attuale *Jobactive Deed (2015-2022)* con cui si è rafforzato ulteriormente il focus sull’attivazione e sulla valutazione delle performance degli operatori, introducendo nel sistema di rating nuovi parametri qualitativi.

Il programma si articola in più linee di intervento differenziate sulle seguenti tipologie di servizio offerto e l’utenza:

- Employment Provider Services
- New Enterprise Incentive Scheme (NEIS)
- Harvest Labour Services (HLS)
- National Harvest Labour Information Services (NHLIS)

Jobactive è significativamente diverso dai precedenti programmi: il numero di provider è ridotto dai 116 del *JSA* a 65 (di cui 44 solo per la linea di servizi dell’*Employment Provider Services*), di conseguenza le aree geografiche su cui operano sono molto più estese e i pagamenti sono ponderati principalmente sui risultati occupazionali ottenuti, molto meno sulla tipologia o il numero di servizi offerti.

Come detto, il principio base del *Jobactive* è l’attivazione dell’utenza nella ricerca del lavoro, a cui è strettamente collegata la condizionalità dell’operatore dei servizi. Difatti, la partecipazione al programma è obbligatoria per coloro che ricevono un sostegno al reddito o la pensione di invalidità e sono stati identificati dal Dipartimento dei servizi sociali e previdenza (*Department of Human Services – DHS*) come in grado di cercare attivamente un lavoro. Le persone che non ricevono un sostegno al reddito, o il cui sussidio non ha requisiti obbligatori, possono volontariamente chiedere di partecipare al programma ma per un massimo di sei mesi. Secondo la nuova organizzazione, quindi, il *Centrelink* registra i disoccupati beneficiari di sussidi e conduce una valutazione iniziale (*profiling*) attraverso il *JSCI*, suddividendo gli utenti in tre gruppi omogenei che necessitano interventi simili (*Stream*) differenziati in base alla difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. In dettaglio:

- *Stream A*: disoccupati più pronti all’inserimento lavorativo e che non necessitano di servizi specializzati. In questo *Stream* sono inseriti anche gli utenti che partecipano

volontariamente.

- *Stream B*: utenza che presenta maggiori barriere all'occupazione (ad esempio, barriere linguistiche);
- *Stream C*: target più svantaggiati che presentano una combinazione di difficoltà professionali e personali (come problemi di salute fisica e/o mentale, scarsa capacità lavorativa o abuso di sostanze) che devono essere risolte prima di poter accettare e mantenere un lavoro.

La suddivisione dell'utenza in base alla difficoltà all'inserimento lavorativo determina anche un diverso piano di pagamento ai provider privati per i servizi resi e i risultati ottenuti. Tale differenziazione della parte di remunerazione legata al risultato in base ai diversi gruppi di utenza trattati (maggiori compensi per maggiori difficoltà), costituisce l'elemento di incentivazione per indirizzare l'attenzione degli operatori privati sui disoccupati più lontani dal mercato del lavoro.

Gli operatori privati, attraverso bandi pubblici, vengono invitati a presentare offerte per la fornitura di servizi nelle *ESA-Employment Services Areas* (aree territoriali in cui è suddiviso il mercato del lavoro australiano) in cui intendono svolgere la propria attività. Si tratta prevalentemente di agenzie private di collocamento, associazioni non-profit, enti di formazione, consulenti del lavoro.

L'appalto è gestito a livello centrale dal *Department of Employment* che esercita un controllo continuo sui fornitori privati in merito alla corretta esecuzione del contratto, alla validità delle spese sostenute, alla qualità del servizio, alle condizioni economiche generali dell'organizzazione, nella considerazione che un controllo/monitoraggio rigoroso ed efficiente aiuti a garantire condizioni competitive. Il sistema di affidamento applica agli operatori privati requisiti minimi di servizio, differenziati in base alle classi di rischio. Il provider all'atto della sottoscrizione del *Jobactive Deed* si assume la piena responsabilità dell'esecuzione dei Servizi, del rispetto dei requisiti contrattuali e di tutti i costi per l'adempimento del contratto. Il provider ha comunque la libertà di adottare proprie strategie finalizzate al raggiungimento dei risultati occupazionali.

Jobactive è il principale programma di servizi per l'impiego australiano, progettato per fornire supporto alla maggior parte delle persone in cerca di lavoro che ricevono sussidi di disoccupazione. Al *Jobactive* sono collegati altri programmi di erogazione di servizi per target specifici:

- *Disability Employment Services (DES)* - un servizio specializzato che aiuta le persone con disabilità a trovare lavoro;
- *Transitions to Work (TTW)* - un servizio per giovani in cerca di lavoro di età inferiore a 25 anni;
- *Community Development Program (CDP)* - servizi per l'impiego forniti in aree remote principalmente per gli indigeni australiani.

In sintesi, i servizi per il lavoro in Australia sono forniti da un mercato misto di agenzie no profit e profit. I provider garantiscono l'erogazione di servizi nell'ambito del più ampio *Active Labour Market Programs* tra cui anche esperienze lavorative non retribuite o per le quali è previsto un

sussidio (*work for the dole*) che aprono il percorso di inserimento stabile nel mercato del lavoro. Nell'ambito del *Jobactive* gli operatori privati lavorano direttamente con e per i datori di lavoro e garantiscono un'ampia offerta di servizi a loro dedicati. Attualmente per l'intero Programma sono contrattualizzati 65 provider, di cui 44 per il solo *Jobactive*, che operano sull'intero territorio australiano.

A quest'articolato sistema di contracting-out dei servizi per il lavoro, corrisponde un altrettanto articolato sistema di valutazione della performance dei provider, che costituisce l'elemento basilare della più ampia strutturazione della valutazione della performance dei programmi dei servizi per il lavoro australiani.

4.1 La valutazione della performance dei provider

La realizzazione del bilanciamento tra regolamentazione governativa e libera competitività del mercato e dell'equilibrio tra obiettivi di efficienza e pari opportunità, ha reso il sistema di quasi mercato dei servizi per il lavoro australiano uno dei più efficienti al mondo. Molto di questo successo è dovuto al continuo aggiornamento e perfezionamento dei sistemi di monitoraggio e di valutazione della performance del *Job Network* e delle sue successive riforme.

Sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio e valutazione si è determinato lo spostamento del focus dei programmi dagli *input* (offerta di servizi) agli *outcome* (inserimento lavorativo e relativo impatto sul mercato del lavoro) producendo effetti sia in termini di efficacia delle *policy* ma anche in termini di migliore performance degli operatori privati. Questi ultimi sono stati sempre più investiti della responsabilità dell'attuazione delle misure e, in un'ottica di "better value for money" e competitività del mercato, hanno garantito un ampliamento dell'offerta di servizi per le classi di utenza più svantaggiate. A partire dal 2003 con l'introduzione della piattaforma informatizzata per il controllo e monitoraggio dell'attività degli operatori privati da parte del *Department of Employment*, il monitoraggio e la valutazione delle performance dei provider hanno acquisito sempre più rilievo nella definizione del più ampio sistema di valutazione di impatto del sistema dei servizi per il lavoro.

L'impianto del sistema di valutazione dei programmi relativi ai servizi per il lavoro, largamente intesi, ha subito modifiche e aggiustamenti nel tempo che hanno portato all'attuale modello di valutazione basato su principi di efficienza, efficacia, qualità-sicurezza. Tali principi rappresentano gli indicatori chiave (*Key performance indicators - KPI*) per il calcolo della performance nelle diverse linee di servizi erogati dai provider contrattualizzati nel *Jobactive: Employment Provider Services, New Enterprise Incentive Scheme- NEIS, Work for the Dole Coordinators, Harvest Labour Services -HLS, National Harvest Labour Information Services - NHLIS*.

Come evidenziato, con il *Jobactive Deed* sono stati introdotti elementi di maggior rilievo per l'attivazione e la condizionalità dell'utenza e degli operatori privati (*Mutual Obligation*

Requirements), nonché parametri qualitativi nella valutazione delle performance degli operatori (*Quality Assurance Framework*). Secondo i *Mutual Obligation Requirements* i provider devono garantire che ciascun utente preso in carico comprenda pienamente gli obblighi in termini di partecipazione attiva al programma rispettando il piano di attività concordato all'atto dell'iscrizione al *Jobactive*. Il provider monitora la conformità delle attività svolte dall'utente al piano di attività e la registra nella piattaforma del DE per l'attività di monitoraggio e valutazione della performance. Sulla base di queste attività di monitoraggio dal 2018 le sanzioni di non conformità per gli utenti sono state intensificate anche per incentivare i provider a potenziare le azioni di supporto all'attivazione degli utenti. In particolare, ha reso obbligatorie esperienze di lavoro anche non retribuite (o, in alternativa, la partecipazione a corsi di formazione di base) della durata minima di sei mesi l'anno con un impegno orario da 15 a 25 ore settimanali, a seconda della tipologia di utenza, attraverso il programma *Work for the Dole*. Una rete di coordinatori del programma supporta i provider tradizionali nella ricerca di opportunità di *work-experiences* che aiutino il disoccupato ad assumere comportamenti favorevoli al lavoro e ad acquisire nuove competenze lavorative e soft skills. Le regole della condizionalità prevedono la dimostrazione di avere condotto almeno 20 ricerche di lavoro in un mese e di aver rispettato gli impegni assunti con il *Job Plan*. L'operatore privato che ha in carico il disoccupato controlla attivamente la frequenza e la qualità della ricerca di lavoro e il rispetto delle condizioni poste. L'attività di monitoraggio e valutazione del programma è regolata anche secondo un protocollo di intesa sottoscritto tra DE e provider, *Joint Charter of Deed Management*, con cui le parti si impegnano a collaborare alla efficace gestione del contratto. Il protocollo, disponibile sul portale dei provider, stabilisce gli standard di performance e condotta che sono alla base del sistema di valutazione delle performance dei provider nell'esecuzione del contratto. La performance dei provider rispetto al *Joint Charter* viene considerata parte integrante della valutazione della performance e della gestione delle attività previste dal contratto. Come per il generale sistema di valutazione del programma anche l'analisi e misurazione della performance dei provider si attiene ai 3 KPI di efficienza, efficacia e qualità-sicurezza, in particolare per i provider dei servizi per l'impiego (*Employment Provider Services*) e per quelli dei servizi alle imprese (*New Enterprise Incentive Scheme*), questi elementi corrispondono ai tre indicatori per la misurazione della performance di esecuzione del contratto. Nel dettaglio i *Key performance indicators – KPI* per la misurazione della performance dei provider sono:

1. *KPI 1 efficienza*, definiti in termini di tempo di assistenza da parte dei servizi prima dell'inserimento al lavoro, tasso di fornitura dei servizi di reinserimento (numero di clienti ai quali sono stati forniti servizi di reinserimento), copertura dei posti vacanti (percentuale delle offerte di lavoro per le quali sono state presentate le candidature);

Misurazione KPI 1: (A) tempo medio impiegato dai partecipanti dall'inizio dell'assistenza al raggiungimento del risultato occupazionale, laddove il fornitore abbia diritto e abbia richiesto un pagamento per un periodo di 26 settimane; (B) il tempo impiegato dai partecipanti per iniziare un'attività di "Work for the Dole".

2. *KPI 2 efficacia*, intesi come proporzione di disoccupati in carico ai servizi per i quali sono stati

raggiunti risultati in termini di placement, tasso di prevenzione (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati prima che presentino la domanda di sussidio); tasso del flusso in uscita (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati durante o successivamente all'indennità), tasso di *drop-out* (percentuale di persone che non hanno alcun piano di reintegro e che tornano a iscriversi);

Misurazione KPI 2: (A) le proporzioni dei pagamenti di risultato richiesti per i partecipanti in conformità al contratto; (B) le proporzioni dei Partecipanti che soddisfano il loro "*Annual Activity Requirement*" sottoscritto all'atto dell'iscrizione al *Jobactive*.

3. *KPI 3 qualità – sicurezza*, certificazione degli standard di qualità attraverso l'aderenza ai principi di qualità alla base degli accordi contrattuali (*compliance*), attraverso controlli, attività di *contract management* e attività regolari di monitoraggio dei programmi; in caso di violazioni (es. frode, procedure errate, discriminazione, ecc.) sono previste sanzioni.

Misurazione KPI 3: (A) certificazione di qualità sulla base del *Quality Assurance Framework* e del *Compliance Indicator* (indicatore di conformità); (B) ottemperanza al piano di attività ed erogazione dei servizi (*Service Guarantees, Provider's Service Delivery*) presentato dai provider in fase di gara e sottoscritto dal DE alla stipula del contratto.

Nella valutazione della performance dei provider, il DE prende in considerazione anche altri fattori come: servizi per particolari gruppi di utenza, come i servizi dedicati per le popolazioni aborigene; servizi di intermediazione specifici per rispondere alle caratteristiche del mercato del lavoro locale; collaborazione con altri provider o coordinatori dei differenti servizi del *Jobactive*; valutazione dei feedback dei partecipanti e/o dei datori di lavoro. Particolarmente rilevante nella valutazione della performance dei provider dell'Employment Provider Services e del NEIS è la valutazione delle prestazioni degli operatori secondo lo Star rating.

L'incidenza della valutazione della performance dei provider è tale che se, in qualsiasi momento, in base agli esiti delle rilevazioni dello *Star Rating* o dei *KPI di Employment Provider Services* o di qualsiasi misura dell'*Activity Assurance Program*, il Dipartimento ritiene che le prestazioni del provider a livello di sistema regionale del lavoro e/o area territoriale o di specifica sede non siano soddisfacenti, si può procedere a ridurre la quota di business del fornitore oppure richiedere di chiudere i siti non performanti. Il provider da contratto non può far altro che attenersi alle indicazioni del DE. Allo stesso modo, però, se in qualsiasi momento, il Dipartimento ritiene che le prestazioni del provider a livello di sistema regionale lo giustifichino, può, in accordo con il provider, aumentarne la quota di business per un periodo di tempo definito.

Tabella 7: Indicatori di performance dei provider secondo KPI per linee di intervento

Employment service providers	NEIS providers	Work for the Dole Coordinators
KPI1- efficienza		
<p>Il tempo medio impiegato dall'inizio della prestazione al raggiungimento del risultato di 26 settimane.</p> <p>Il tempo impiegato dai partecipanti per iniziare un'attività di 'Work for Dole'</p>	<p>Il numero di posti NEIS raggiunto.</p> <p>Il numero di partecipanti che escono dal programma NEIS prima del completamento, e i motivi dell'uscita o delle uscite</p>	<p>Il numero di posti di "Work for the dole" che un coordinatore riesce ad assicurare per tutti i target.</p> <p>Il numero di posti resi disponibili per tutti i provider della regione o area di riferimento che soddisfi le necessità specifiche dei provider di servizi per l'impiego</p>
KPI2- Efficacia		
<p>La proporzione di pagamenti a risultato richiesti per i partecipanti. La proporzione di partecipanti che soddisfano pienamente quanto programmato nei "Annual Activity Requirements"</p>	<p>Il numero di servizi NEIS effettivamente erogato</p>	<p>L'adeguatezza dei posti di lavoro e delle esperienze di lavoro che il Coordinatore assicura per un'utenza differenziata</p>
KPI3- Qualità e sicurezza		
<p>Certificazione di qualità secondo il "Quality Assurance Framework".</p> <p>Esiti Indicatore di Conformità (Compliance Indicator).</p> <p>Valutazione dell'erogazione dei servizi rispetto agli impegni di gara.</p>	<p>Conformità dei servizi NEIS al contratto.</p> <p>Il numero di denunce convalidate, il numero risultante nella corrispondenza ministeriale ed eventuali denunce al difensore civico. Input ricevuti dai partecipanti al Post Program Monitoring Survey</p>	<p>Report del Coordinatore (incluso rapporti di autovalutazione di qualità)</p> <p>Osservanza generale del contratto e delle linee guida. Esiti di eventuali attività di audit effettuati dal dipartimento.</p> <p>Qualsiasi altro elemento ritenuto rilevante per la rilevazione della qualità dei servizi forniti dal coordinatore</p>

Fonte: ANAO, Report No.4 2017–18 Performance Audit - Jobactive: Design and Monitoring

Altro elemento rilevante nella valutazione della performance dei provider è la conformità rispetto al programma nell'erogazione dei servizi, nei rapporti con l'utenza e più in generale nell'esecuzione del contratto. Il Dipartimento effettua specifiche attività di monitoraggio finalizzate ad evidenziare comportamenti non conformi quali frodi, irregolarità nelle procedure, richieste di rimborso che non soddisfano i requisiti e altre potenziali violazioni del programma e delle sue linee guida. In caso di non conformità, il Dipartimento procede alla sospensione del contratto e può applicare sanzioni per violazioni amministrative.

In sintesi, il complesso sistema di valutazione delle performance dei provider si sviluppa in più attività di analisi quali-quantitativa interdipendenti tra loro che possono essere principalmente ricondotte a tre modelli di riferimento: *Star Rating*, *Quality Assurance Framework* e *Compliance Indicator*.

4.2 Star Rating

Sin dal 1999, al fine di monitorare la performance degli operatori privati nel raggiungimento dei risultati è stato sviluppato e perfezionato un modello di rating secondo la metodologia dello “Star Rating”. Il sistema di classificazione *Star Rating* è usato dalle persone in cerca di lavoro nella scelta degli operatori locali cui rivolgersi confrontandone le performance; dagli operatori stessi come misura della propria performance contrattuale; dal *Department of Employment* per riallocare le quote di mercato presso gli operatori privati e per escludere dal mercato i *worst performers*. Al momento non è possibile valutare quanto lo Star Rating sia utilizzato dall’utenza e soprattutto quanto questa sia influenzata dagli esiti dello Star rating nella scelta del provider da cui farsi assistere. La scelta resta in capo all’utenza ma qualora fossero rilevate non conformità al contratto o inefficienze da parte del provider, il DE interviene con azioni correttive che possono arrivare fino alla sospensione del contratto con il provider e al passaggio dell’utenza in carico ad altro fornitore. La riallocazione degli incarichi e delle relative risorse viene effettuata periodicamente dal DE sulla base degli esiti dello Star rating.

Lo Star rating consente, attraverso analisi di regressione, il confronto tra le prestazioni dei diversi provider presenti su tutto il territorio australiano, sulla base della misurazione per livelli (da 1 a 5 Stelle) degli outcome dei provider secondo la tipologia di utenza assistita (raggruppamenti dell’utenza secondo la maggiore o minore presenza di elementi di svantaggio nell’inserimento lavorativo - *Stream A-B-C*) e le caratteristiche specifiche del mercato del lavoro locale dove operano i diversi provider. I punteggi per ciascuna misura della performance, quindi, sono calcolati confrontando i tassi di risultato effettivi di ciascuna sede dei provider con i tassi di risultato attesi. Più i tassi di risultato effettivi superano i tassi previsti, maggiore è il punteggio delle prestazioni.

Condizione necessaria per il calcolo del rating è la disponibilità di dati, sulla base dei quali (misure e ponderazioni) il modello *Star Rating* calcola un punteggio di performance per ciascuna sede operativa/sportello locale (*site*) e a partire da questi risultati determina un punteggio medio nazionale che costituisce il termine di confronto nella classifica degli operatori. La misurazione è periodica (trimestrale) e si basa sui dati degli ultimi 2 anni. L’esito della valutazione viene pubblicato sul sito del DE nella forma di un *file Excel* che riporta per regione e area il punteggio realizzato da ciascun provider relativamente alle proprie sedi locali e ai diversi gruppi di utenza. A seguito di un punteggio di performance non soddisfacente il DE può decidere di ridurre la quota di mercato o di imporre al provider la chiusura della sede operativa a cui il rating si riferisce. Infine, il rating costituisce una variabile rilevante anche in fase di presentazione delle offerte nelle gare per l’assegnazione dei servizi.

Il sistema *Star Rating* è molto complesso e dettagliato, il che implica anche costi elevati in termini di adempimenti amministrativi per gli operatori privati, come ad esempio per la puntuale raccolta dati da effettuare in ciascuna sede locale dei servizi per l’impiego. Da ciò la necessità di sottoporre lo *Star Rating* a continui controlli e revisioni per garantire i provider sulla

“scientificità” dei risultati e favorirne la condivisione degli obiettivi. L’*Australian National Audit Organization (ANAO)* conduce periodiche attività di audit per verificare la corretta applicazione dello *Star Rating*, per rilevare eventuali effetti distorsivi e possibili frodi da parte degli operatori privati e anche per garantire a questi ultimi la massima trasparenza e accuratezza nel calcolo del rating e più in generale nel sistema di valutazione della loro performance.

Lo *Star rating* misura la performance dei provider rispetto a due *Key Performance Indicator (KPI)*:

- *KPI1 Efficienza*: il tempo medio impiegato dai provider rispetto ad altri provider per assistere gli utenti nell’inserimento lavorativo.
- *KPI2 Efficacia*: proporzione di utenti in carico ai servizi per i quali vengono raggiunti gli obiettivi di risultato (outcome).

Lo *Star Rating* valuta ciascun provider rispetto al KPI 1 (efficienza) e KPI 2 (efficacia) tramite sei misure di performance e il relativo peso.

Tabella 8: Misure di performance e Pesì percentuali

Misura di Performance	Peso
<i>Outcomes di 26 settimane- Tutti i partecipanti</i>	50%
<i>Outcomes di 26 settimane -Partecipanti indigeni</i>	10%
<i>Outcomes di 26 settimane- Tempo necessario per il placement</i>	10%
<i>Outcomes di 12 settimane</i>	10%
<i>Partecipazione al Work for the Dole</i>	10%
<i>Tempo per cominciare un’attività di Work for the Dole</i>	10%

Fonte: Australian Government Department of Employment- Performance Framework March 2020

La metodologia prevede otto fasi principali:

1. Calcolo delle performance effettive.
2. Calcolo delle performance attese.
3. Calcolo del rapporto tra performance effettive e attese.
4. Standardizzazione del rapporto tra performance effettive e attese.
5. Calcolo del livello dei 3 *Stream* e relativa ponderazione.
6. Applicazione dell’incentivo per utenza indigena.
7. Applicazione delle penalità per non conformità al contratto.
8. Assegnazione dello *Star Rating*.

La ponderazione relativa ai 3 *Stream* d’utenza (fase 5) è definita attribuendo una percentuale maggiore allo *Stream C* che raggruppa la classe di utenza più svantaggiata e più lontana dal mercato del lavoro di riferimento. Il punteggio dello *Stream* viene confrontato con il punteggio medio nazionale per calcolare la percentuale di stelle dei 3 *Stream*. Le percentuali di stelle complessive vengono calcolate aggregando le percentuali di stelle a livello di *Stream* con le seguenti ponderazioni: *Stream A*: 25% - *Stream B*: 35% - *Stream C*: 40%

Nella fase 8 del processo, le stelle sono assegnate sulla base del confronto tra risultato di performance della sede operativa/sportello e il risultato medio nazionale (es. tutte le sedi locali

che registrano un punteggio superiore del 30% o più alla media nazionale sono valutati 5 stelle, mentre un punteggio al di sotto della media del 40% o più riceve la valutazione di 1 stella).

Tabella 9: Larghezza di banda percentuale per il calcolo dello Star rating

Star Rating	Larghezza di banda percentuale per lo Star rating
5-Star	30% o più al di sopra della media nazionale
4-Star	Tra il 15 e il 29% al di sopra della media nazionale
3-Star	Tra il 14% al di sopra e il 14% al di sotto della media nazionale
2-Star	Tra il 15 e il 39 % al di sotto della media nazionale
1-Star	40% o più al di sotto della media nazionale

Fonte: Australian Government Department of Employment- Performance Framework, March 2020

Gli esiti dello *Star Rating* sono utilizzati dal DE per riallocare le risorse investite nel *contracting out* dei servizi. Nel *Jobactive* la ridefinizione dell'investimento si realizza a seguito dell'attività di monitoraggio e valutazione della performance a 18 e 36 mesi del contratto. I provider che hanno ottenuto un rating di 2 stelle o inferiore sia a livello regionale o di sede locale sono passibili di una revisione del contratto che può arrivare sino alla rescissione.

4.3 Quality Assurance Framework

Il *Jobactive Deed (2015- 2022)* ha introdotto un meccanismo di audit, *Quality Assurance Framework (QAF)*, basato su indicatori di qualità nella valutazione delle *performance* degli operatori privati. Obiettivo del QAF è garantire che i servizi offerti dagli operatori privati rispettino uno standard concordato e promuovano un aggiustamento e miglioramento continuo dell'offerta. La partecipazione al QAF è obbligatoria per i provider contrattualizzati nel *Jobactive Deed* e comporta un sistema di audit articolato in: audit di certificazione da realizzare nei primi 12 mesi di contratto, audit di sorveglianza ogni due anni e audit straordinari a discrezione del dipartimento. Per ottenere e mantenere la certificazione ai sensi del *QAF*, i provider sono tenuti a: essere valutati da un revisore indipendente sulla base di standard di qualità ammissibili per il DE; attenersi per tutta la durata del contratto a sette principi generali di qualità (*Quality principles*) coerenti con gli obiettivi del QAF e del programma. I sette principi di qualità sono:

- *Principio di qualità 1 governance*: governare efficacemente e garantire efficienza attraverso accordi aziendali e sistemi di gestione, finalizzati ad ottimizzare i risultati per il provider e i suoi gruppi di clienti, comprese appropriate strategie di pianificazione che supportano e migliorano l'efficacia dell'organizzazione.
- *Principio di qualità 2 leadership*: garantire una leadership efficace che stabilisca le linee di indirizzo e gli obiettivi dell'attività dei provider e sostenga una cultura organizzativa positiva.
- *Principio di qualità 3 personale*: assicurare che gli addetti all'erogazione dei servizi abbiano le capacità e le competenze specialistiche per svolgere con successo il proprio

ruolo e garantire che tali competenze vengano mantenute e potenziate attraverso attività di formazione e sviluppo.

- *Principio di qualità 4 partecipanti*: garantire che ciascun partecipante riceva un servizio su misura per soddisfare le proprie esigenze individuali e obiettivi personali e professionali; in linea con i criteri di ammissibilità del programma definire un sistema di assistenza al cliente che faciliti il raggiungimento di questi obiettivi.
- *Principio di qualità 5 mercato del lavoro, datori di lavoro e comunità*: i provider e il relativo personale devono garantire una profonda conoscenza dei mercati del lavoro locali in cui operano. Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di ciascun partecipante il provider deve garantire una efficace interazione con i datori di lavoro, i fornitori di servizi complementari e tutti gli stakeholders del sistema locale di riferimento.
- *Principio di qualità 6 efficacia operativa*: adozione di sistemi operativi di qualità che assicurino un'efficace erogazione del servizio.
- *Principio di qualità 7 miglioramento continuo*: il provider garantisce un approccio sistematico di implementazione e sviluppo delle attività svolte e realizza un sistema di audit interno che identifichi e promuova opportunità di miglioramento continuo.

I Principi di qualità 1-3 sono necessari alla certificazione di qualità e sono sottoposti all'Audit di certificazione che avviene nei primi 12 mesi di attività del provider.

I Principi di qualità 4-7 si riferiscono ai requisiti specifici richiesti dal *Jobactive* e sono sottoposti all'Audit di sorveglianza che si effettua in itinere, il primo a due anni dall'inizio del contratto.

I Principi di Qualità sono stati concepiti per coprire i requisiti minimi per la fornitura di servizi per l'impiego di qualità e promuovere una forte attenzione al miglioramento continuo. I criteri di audit dei principi di qualità sono costituiti da misure chiave di performance (*Key Performance Measures- KPMs*) e da requisiti pratici che stabiliscono gli elementi in base ai quali i provider possono dimostrare la conformità ai principi. I criteri di audit sono supportati da requisiti minimi di prova. Ciascun KPM contiene due o più requisiti pratici (*Practice Requirements*) che devono essere pienamente soddisfatti per dimostrare la conformità al KPM. Al fine di dimostrare la conformità ad ogni *Practice Requirement*, in sede di audit il provider deve garantire l'ottemperanza a tutti i Requisiti Minimi di Prova (*Minimum Evidence Requirements*) richiesti per i KPM.

La conformità ai principi di qualità viene rilevata attraverso attività di audit periodiche tese a determinare se il provider agisce in osservanza di tali principi. L'*audit* avviene presso le sedi operative del provider e viene effettuato da un Auditor indipendente, facendo ricorso a metodologie consentite e condivise, secondo un Piano di *audit* prefissato dal DE. L'esito degli audit viene restituito attraverso il rilascio di *report di audit* (Rapporto di Certificazione, Rapporto di Sorveglianza e/o Rapporto di Audit Straordinario) al provider che ne deve dare comunicazione al DE. La certificazione di qualità secondo il *Quality Assurance Framework* è un onere e un obbligo che spetta al provider. Il mancato adempimento o l'esito negativo degli audit determina la sospensione del contratto da parte del DE in vista di interventi correttivi, che saranno individuati dal provider nel *Corrective Action Plan*. Qualora al termine del processo di revisione il DE non ritenesse tali interventi pienamente soddisfacenti gli accordi contrattuali e conformi ai principi di

qualità, il DE non concede o rinnova la certificazione di qualità e di fatto procede alla rescissione del contratto e alla riallocazione dei servizi con relative risorse e utenza presso altri provider che operano nell'area territoriale di riferimento.

4.4 Compliance indicator – Indicatore di conformità

Il DE ha istituito un sistema di analisi e gestione della conformità per prevenire, scoraggiare, rilevare e correggere azioni di non conformità ai principi del *Jobactive*. Il sistema consente al dipartimento di ottenere un livello ragionevole di garanzia sulla conformità (*compliance*) agli obblighi contrattuali dei provider.

L'indicatore di conformità misura il grado di conformità dell'attività di ciascun provider al contratto e alle linee guida del *Jobactive*. Il DE utilizza questo indicatore per valutare le richieste di pagamento e altri adempimenti contrattuali del provider, per rideterminare l'allocazione delle risorse e degli incarichi e definire più in generale le attività di garanzia e sicurezza del programma. Inoltre, laddove l'indicatore sia inferiore a un livello minimo definito all'atto della sottoscrizione del contratto, la valutazione produce anche una riduzione della percentuale complessiva di star rating del provider.

L'indicatore di conformità viene calcolato come un valore compreso tra zero (0), che indica l'assoluta non conformità e cento (100), che indica la perfetta conformità.

Un indicatore di conformità viene calcolato per ciascun fornitore a tre livelli: nazionale, Stato/Regione, Area territoriale di occupazione.

Un punteggio dell'indicatore di conformità verrà registrato solo se soddisfa gli standard statistici minimi, in cui il margine di errore individuale è inferiore al 12%.

Al fine di garantire che l'indicatore rappresenti la reale conformità al *Jobactive* del singolo provider lungo tutto il periodo di vigenza del contratto, l'analisi e la misurazione dell'indicatore di conformità sono soggetti a continua revisione da parte di revisori attuariali indipendenti.

L'indicatore di conformità aggrega i risultati delle rilevazioni di conformità dei singoli provider effettuate a livello nazionale, statale/regionale e di area territoriale durante il periodo di valutazione (rilevazioni trimestrali nei 18 mesi precedenti la data di calcolo).

Il calcolo dell'indicatore di conformità si basa sulle seguenti di variabili:

- Ponderazione del valore dei crediti: valore del credito o dell'attività
- Revisione del punteggio del risultato: risultato della valutazione per ogni credito o attività
- Revisione della ponderazione della tipologia: tipo di attività del programma di garanzia - sicurezza (*Programme Assurance Activities*).

Dal 1° luglio 2018, tutte le attività del programma di garanzia-sicurezza (*Programme Assurance Activities*) possono essere incluse nel calcolo dell'indicatore di conformità, tra cui le attività di garanzia di integrità dei pagamenti e di mancato pagamento. Nel rapporto trimestrale

sull'indicatore di conformità rilasciato ai provider vengono forniti i dettagli di ciascuna delle *Programme Assurance Activities* che contribuiscono al calcolo dell'indicatore di conformità.

Al fine di incentivare gli operatori al rispetto della conformità negli adempimenti del *Jobactive Deed*, l'indicatore di conformità incide particolarmente nella valutazione della performance dei provider e nel calcolo dello *Star Rating*. Nella pubblicazione delle classifiche di *Star Rating* effettuata dal dipartimento si dà conto nel dettaglio dell'incidenza dall'indicatore di conformità nel calcolo del punteggio di *Star Rating* per ciascun provider.

Nella valutazione della performance dei provider secondo il KPI3 qualità-sicurezza, all'indicatore di *compliance* si affianca il controllo dell'ottemperanza da parte dei provider a quanto previsto nel *Service Guarantee for Jobactive*, che fissa i livelli minimi di servizio del provider e i requisiti richiesti ai 3 *Stream* di utenza, e nel *Provider's Service Delivery Plan*, in cui sono indicati gli impegni di servizio assunti dal provider. Qualora dall'attività di monitoraggio e controllo sia rilevata una elevata non-conformità a quanto previsto nel *Service Guarantee* e nel *Service Delivery plan* (presentato e valutato in fase di gara), il DE si riserva il diritto di applicare azioni correttive al provider e, a seconda della natura della non conformità, può eventualmente procedere ad un annullamento del contratto con la conseguente riallocazione del servizio sul mercato.

4.5 Valutazione della performance, pagamenti e allocazione delle risorse

Nel *Jobactive*, la valutazione della performance dei provider è basilare per il processo di distribuzione degli incarichi, di allocazione delle risorse e per il sistema di pagamento degli operatori contrattualizzati.

Il processo di monitoraggio e di valutazione della performance dei provider incide in modo considerevole sul sistema di pagamento dei compensi attuato dal Department of Employment. Nel *Jobactive*, sono previsti pagamenti a risultato e il compenso per ciascun risultato è determinato in base allo *Stream* (A-B-C) di appartenenza dell'utente, al relativo periodo di disoccupazione (breve- media- lunga) e ai suoi requisiti per un risultato pieno o parziale (4,12,26 settimane). Maggiori compensi, quindi, sono previsti per outcome di 26 settimane per utenti Stream C. Il meccanismo *result based* del programma fa sì che i provider di servizi per l'impiego ricevano pagamenti a risultato (*Outcomes fees*) che rappresentano il 52 % del finanziamento totale ma vengono erogati solo ad effettivo raggiungimento del risultato (placement dell'utente e relativa riduzione dei costi per i sussidi previdenziali). L'ulteriore quota di finanziamento, pari al 48% del totale, è rappresentata da costi amministrativi e anticipi per attività relative al *Work for the dole*.

Nel *Jobactive Deed* sono previsti tre tipologie di pagamento a risultato (*Outcomes fees*) per i provider:

1. *outcome payment* di 4 settimane, se l'utente viene inserito in un posto di lavoro, rimane impiegato per quattro settimane e riduce di una media di almeno del 60% il sostegno al reddito percepito;
2. *outcome payment* di 12 settimane, se la persona in cerca di lavoro rimane impiegata per 12 settimane;
3. *outcome payment* di 26 settimane, se la persona in cerca di lavoro rimane impiegata per 26 settimane e riduce la sua dipendenza dal sostegno al reddito del 100%.

I pagamenti sono effettuati sulla base della dettagliata rendicontazione dei costi, da parte del provider, che ne prova la piena conformità al contratto e di un accurato sistema di monitoraggio e controllo realizzato dal DE, anche in base agli esiti della valutazione di performance dei provider (*Star Rating, QFA e Compliance Indicator*). Qualora gli esiti dello Star rating e ancor più il punteggio dell'indicatore di conformità non fossero soddisfacenti, il DE potrebbe procedere con la revisione dei pagamenti riconsiderandone l'ammissibilità ed esigere la restituzione di quanto pagato come compensi amministrativi e anticipi.

Sulla base dei monitoraggi in itinere e delle periodiche valutazioni di performance dei provider, il DE può rideterminare l'allocazione delle risorse tra gli operatori privati. Tale riallocazione avviene regolarmente a 18 e 36 mesi dall'inizio del contratto sulla base degli esiti del modello

di rating *Star Rating*. Qualora in fasi diverse di attuazione del contratto anche altri risultati di performance (certificazione di qualità o punteggio dell'indicatore di conformità) non fossero pienamente soddisfacenti per il DE, quest'ultimo può procedere ad una redistribuzione del finanziamento e ad una revisione dei compensi per ciascun servizio, riducendo la quota di incarichi per area territoriale e/o singola sede operativa di un provider e trasferendo ad altro operatore l'utenza e la relativa quota di mercato. Il DE informa periodicamente i provider sugli esiti del processo di valutazione al fine di permettere loro di provvedere in itinere ad eventuali aggiustamenti nell'esecuzione del contratto. Un resoconto formale sull'andamento del processo viene garantito almeno una volta ogni 12 mesi ma il DE può esprimersi anche più volte nel periodo di performance, ad esempio in concomitanza della pubblicazione dello *Star Rating*, permettendo così ai provider di effettuare azioni correttive che possano riallineare le proprie prestazioni al risultato atteso.

In conclusione, ciò che emerge dall'analisi del sistema australiano di valutazione della performance dei provider di servizi per il lavoro è che si tratta di un sistema complesso ed articolato che assume anche funzioni di gestione e controllo più in generale del contracting-out dei servizi pubblici per l'impiego. In quest'ottica, i principi di attivazione e condizionalità basilari nel *Jobactive Deed* sono perseguiti anche attraverso la funzione "regolatoria" che il sistema di valutazione della performance assume nel rapporto tra pubblico e privato nell'esecuzione del contratto

5. CONCLUSIONI

Sotto il peso della complessità e della burocrazia, e incalzato dalle ideologie neo-liberali, il settore pubblico tradizionale, burocratico e centralizzato è stato travolto dalle riforme del New Public Management in tutti i Paesi industrializzati a partire dagli anni 80 (Peters, Pierre 2006). Le stesse forze che hanno inciso sulle economie nazionali, trasformando la società e ponendo fine alle tradizionali produzioni di massa hanno agito sul sistema pubblico. Il settore pubblico non poteva più permettersi di erogare servizi standardizzati e universali per mezzo di strutture gerarchiche e verticalizzate, ma ha dovuto adattarsi a sistemi di erogazione flessibili, su misura, anche a costo di ricorrere a meccanismi di mercato, chiedendo il supporto del settore privato (Rhodes 2005). Ciò ha comportato la ricerca di modelli istituzionali alternativi, capaci di incontrare i bisogni dei cittadini, ridurre i costi, garantire l'equità e uguaglianza (Struyven, Steurs 2005,).

Il settore della fornitura di servizi al lavoro è stato quello maggiormente rivoluzionato. Nei Paesi OCSE i servizi di placement hanno subito cambiamenti radicali e molti governi hanno adottato configurazioni molto distanti dalle forme originali tipiche del servizio pubblico, esternalizzando in vario modo l'erogazione di servizi all'utenza a provider privati e a organizzazioni non-profit, lasciando nelle mani dello Stato la funzione di regolatore del mercato, di accreditatore di provider e di controllore. Ciò si è unito ad una nuova visione dei servizi all'utenza, da standardizzati e universali a "su misura" e legati all'attivazione dell'utenza.

L'Australia per prima ha operato la piena privatizzazione del servizio per l'impiego, negli anni 90, creando un sistema unico al mondo, ma fortemente criticato dagli osservatori per la sua incapacità di raggiungere i vantaggi che tale sistema prometteva. La flessibilità dell'utilizzo di meccanismi di mercato è stata schiacciata dalla necessità di controllo da parte del finanziatore pubblico (Considine, Lewis & O'Sullivan 2011), gli incentivi legati al pagamento dei provider "a risultato" hanno ristretto le tipologie di servizio erogate, abbandonando la formazione e l'orientamento a favore di servizi "low cost", senza riuscire a intercettare correttamente i bisogni di gruppi di utenti svantaggiati, ma dirottando l'interesse dei provider verso utenti "job-ready" (Shutes & Taylor 2014; Considine, 2005; van Berkel & van der Aa, 2005).

Tali risultati sono stati interpretati in due modi contrapposti: i sostenitori dell'approccio di mercato all'erogazione di servizi suggeriscono che tali problemi siano temporanei, che si risolveranno al rafforzarsi delle metodologie di pagamento e dei meccanismi di mercato, trovando naturalmente una propria stabilità.

Altri sostengono che tali risultati dimostrano che i meccanismi di mercato sono inadeguati a coordinare la fornitura di servizi sociali e interventi correttivi in un mercato imperfetto non faranno altro che aggravare la situazione (van Berkel & Borghi 2005), senza risolvere la questione di come i governi dovrebbero erogare servizi al lavoro e strutturare incentivi per raggiungere buoni risultati.

L'efficacia dei modelli di mercato nell'erogazione di servizi per il lavoro è un tema tutt'ora dibattuto. Nonostante un corposo volume di letteratura in materia, gli effetti dell'introduzione dei meccanismi di mercato nei servizi per il lavoro non sono ancora perfettamente compresi. In parte ciò è dovuto alla difficoltà della materia stessa: la natura del servizio per il lavoro, il contesto in cui agisce, le riforme che si susseguono, le variabili che possono intervenire nell'implementazione delle politiche del lavoro, non possono essere isolate per una corretta valutazione. I limiti metodologici rendono meno efficaci le analisi comparative, ma è possibile ricavare alcuni insegnamenti cardine da considerare:

- Il servizio pubblico per l'impiego è un insieme di attività finalizzate a reintegrare le persone in cerca di occupazione nelle forze lavoro. Il sistema ha comunque compiti multipli, si interseca con altri sistemi (ad esempio la formazione, le politiche industriali), e può avere risultati di difficile interpretazione.
- I sistemi di quasi-mercato sono considerati come in grado di raggiungere più velocemente i risultati attesi, in modo più efficiente ed equo. La competizione tra provider, la scelta informata e consapevole degli utenti e gli incentivi che premiano i risultati raggiunti contribuiscono al successo del sistema di quasi-mercato.
- La velocità di raggiungimento dei risultati implica una corretta valutazione e fornitura dei servizi costruiti su misura dei bisogni dell'utente, e sulla qualità dei servizi tale da renderli efficaci. Tale flessibilità consente ai provider di strutturare i servizi e lo staff nel modo migliore per soddisfare i bisogni dell'utente.
- L'efficienza fa riferimento al rapporto costi-benefici e all'ipotesi che tale sistema possa raggiungere gli obiettivi prefissati ad un costo minore. Le misure dell'efficienza includono la spesa totale per i programmi di mercato del lavoro e il costo medio per risultato occupazionale (il numero di placement realizzati diviso l'unità di costo per disoccupato assistito).
- L'equità fa riferimento alla possibilità per tutti i disoccupati di accedere ai servizi, in particolare i disoccupati particolarmente distanti dal mercato del lavoro.
- Le teorie economiche suggeriscono che la privatizzazione migliora l'efficienza allocativa se le imprese private hanno forti incentivi. La competizione implica l'individuazione di un vantaggio per le imprese private, che le spinga a erogare servizi efficaci ed efficienti.
- La privatizzazione dei servizi per il lavoro genera problemi legati alle asimmetrie informative. È difficile far agire i provider nell'interesse dello Stato, e la gestione di tale sistema comporta costi elevati che inficiano l'efficienza dell'intero processo di outsourcing.
- I meccanismi di governo attuati per mitigare i problemi generati dalle asimmetrie informative e per convincere i provider ad agire nell'interesse dello Stato sono incentivi, informazioni e controllo (ANPAL, 2019)
- Le teorie degli incentivi applicati ai sistemi per il lavoro mostrano tutte le debolezze di tale meccanismo in contesti complessi, con compiti multipli e dove la misurazione della performance è ambigua e poco verificabile. La tendenza dei provider è di ridurre i costi e la qualità del servizio erogato.
- Implementare meccanismi di governance che vincolino i provider per controllarne meglio l'operato e poterne valutare le performance aumenta i costi di gestione delle politiche del lavoro (costi per la definizione dei contratti, per i monitoraggi, per le interazioni tra gli attori

del sistema, per aumentare la cooperazione e la condivisione delle informazioni). Inoltre, interventi per aumentare monitoraggi e controlli, riducono la fiducia tra stato e provider, riducono la flessibilità di azione di questi ultimi e vanificano il ricorso al quasi-mercato.

Gli esempi illustrati di Regno Unito e Australia mostrano chiaramente che negli anni il sistema di quasi-mercato adottato è stato reso molto più complesso, con sofisticate forme di controllo della performance e di valutazioni che ricordano molto i sistemi burocratizzati pre-riforme. I vari interventi correttivi che sono intervenuti ad ogni rinnovo di programmazione hanno aggiunto passaggi formali per definire i compiti dei provider, vincolarne l'operato e stabilirne il compenso in base ad articolati indicatori. Si sono aggiunti sistemi di audit per verificare la qualità dei servizi erogati, codici di condotta per garantire la *compliance* dei provider, vale a dire l'aderenza agli obiettivi prefissati dallo Stato, si sono ridotti i target affidati ai provider e gli appalti generalisti sono stati sostituiti da specifici programmi per specifici target. Ciò ha comportato una riprogettazione massiva del modo di pensare, costruire ed erogare politiche del lavoro: non più "interventi generalizzati per ridurre la disoccupazione" ma programmi mirati e specialistici, ad esempio, per "ridurre la disoccupazione delle persone con disabilità che percepiscono un sussidio". In tal modo la gestione delle informazioni è meno onerosa, i processi di erogazione dei servizi sono frazionabili, monitorabili e valutabili.

In Italia, il rapporto sinergico pubblico-privato promosso dal d.lgs. 150/2015 e l'attuazione di programmi come l'AdR (Assegno di ricollocazione) necessitano di essere sostenuti, rafforzati e adattati ai nuovi scenari che si vengono a delineare, ancor più oggi alla luce della nuova crisi che il Paese si trova ad affrontare.

Interventi specifici in risposta a specifiche esigenze, come ad esempio sta già accadendo nel settore dell'agricoltura con la definizione di interventi, misure e servizi ad hoc, anche attraverso il rafforzamento della cooperazione pubblico-privato, al fine di contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e dell'intermediazione domanda/offerta di lavoro illecita. Più in generale nel contesto italiano, caratterizzato da rilevanti squilibri territoriali e differenziate azioni di governance delle politiche del lavoro e in una fase di profonda riforma del sistema nazionale dei servizi pubblici per l'impiego, risulta particolarmente importante disegnare un efficace sistema di valutazione degli interventi e ancor più delle performance di chi è "accreditato" ad attuare quegli interventi.

Come l'esperienza australiana e britannica ci insegnano, il contracting out dei servizi per il lavoro accompagnato da uno strutturato sistema di monitoraggio e valutazione delle prestazioni dei provider può essere determinante per la definizione di un efficace sistema pubblico dei servizi per il lavoro. La nuova era di programmi mirati erogati in quasi-mercato è appena iniziata: il Regno Unito ha chiuso il *Work Programme* nel 2017, sostituendolo con una serie di programmi specializzati, mentre l'Australia ha ridotto l'investimento nel programma generalizzato *Jobactive* a favore di programmi mirati all'inserimento lavorativo di categorie molto specifiche. In tal modo anche la costruzione di indicatori di performance risulta essere più specifica e robusta.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro, ISFOL Research Paper n. 31, maggio 2016
- ANPAL (2019), L'attuazione delle politiche attive del lavoro attraverso il contracting-out. Analisi comparata di modelli internazionali Collana Biblioteca Anpal n. 10/2019
- ANPAL Servizi (2015), Sistemi di rating nei servizi per il lavoro
- ANPAL Servizi (2017), Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, Scheda Paese Francia.
- ANPAL Servizi (2018), Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, I rapporti dei servizi pubblici per l'impiego con le imprese. Approfondimento in alcuni paesi europei, maggio
- ANPAL Servizi (2018b), Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, Le politiche e i servizi per il lavoro in Germania: focus sul sistema dell'Hartz IV.
- Australian Employment Services Outcomes Report (jobactive) April 2018 – March 2019, 2020
- Australian Government Department of Employment, Jobactive Performance Framework, 2020
- Australian Government Department of Employment, Job Services Australia Star Ratings Methodology From July 2012 To June 2015 Fact Sheet
- Australian Government Department of Employment, Jobactive Deed 2015-2020, 2015
- Australian Government Department of Employment, The Evaluation of Job Services Australia, 2019
- Australian Government Department of Employment, The Evaluation of Job Services Australia- Departmental Response to Findings, 2019
- Australian Government Department of Employment, The Evaluation of jobactive Interim Report Departmental Response to Findings, 2020
- Australian Government Department of Employment, The Evaluation of jobactive Interim Report, 2020
- Australian National Audit Office (ANAO) (2019) Report No.4 2017–18 Performance Audit - Jobactive: Design and Monitoring.
- Barbier J.P., Hansen E., Samorodov A., (2003) Public-Private Partnership in Employment Service, Skills Working Paper n. 17, ILO, Geneva.
- Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., (2014) "Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment" in American Economic Journal: Applied Economics, Vol. 6 No. 4 -
- Bennmarker, H., Gronqvist, E., Ockert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. Journal of public economics, 98:68{84.
- Bredgaard T., Larsen F. (2008), *Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?* in Social Policy & Society 7:3, 341–352.
- Bresciani P.G., Sartori A., (2015) Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare. Apprendere dalle migliori pratiche internazionali, Franco Angeli, Milano.

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

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

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

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

Carter, E. Whitworth, A. (2015) Creaming and parking in quasi-marketized welfare-to-29 work schemes: designed out of or designed into the UK work programme? *Journal of social policy*, 44(2):277{296.

Considine M., Lewis J. M. (2010). Front-line work in employment services after ten years of New Public Management reform: Governance and activation in Australia, the Netherlands and the UK. *European Journal of Social Security*, 12(4), 357-370.

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

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

Considine M., O'Sullivan, S. (2015) *Contracting-out Welfare Services: Comparing National Policy Designs for Unemployment Assistance*. John Wiley & Sons, Ltd

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

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

Crowe D., Gash T., Kippin H. (2014) *Beyond big contracts: Commissioning public services for better outcomes*, London: Institute for Government

Dar, A. (2016): *Work Programme: background and statistics*. Briefing Paper. London: House of Commons Library

Department for Work and Pension (DWP) (2012), *The Work Programme* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49884/the-work-programme.pdf

Department for Work and Pension (DWP) (2014) - *Work Programme Performance Management Regime provider guidance* <https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-performance-management-regime-provider-guidance>

Department for Work and Pension (DWP) – *Provider Guidance* <https://www.gov.uk/government/collections/dwp-provider-guidance#work-and-health-programme>

Department for Work and Pension (DWP) – *Review of Work Programme Minimum Performance Levels*, Paul Lester, CBE

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209112/paul-lester-review.pdf

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

Department for Work and Pension (DWP) (2014), *Work Programme Evaluation: Operation of the commissioning model, finance and programme delivery*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/425301/rr893-report.pdf

Department for Work and Pension (DWP) (2015) *Work Programme Action Plan*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449174/pmr-annex-2-july2015.pdf

Department for Work and Pension (DWP) (2017) - *Minimum service delivery standards for Work Programme providers* <https://www.gov.uk/government/publications/minimum-service-delivery-standards-for-work-programme-providers>

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

Department for Work and Pension (DWP), *Work Programme National Statistics, Background Information* *Note*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/692572/work-programme-statistics-background-information.pdf

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

EBINTER, *I centri per l'impiego ed i servizi alle imprese in Italia ed in Europa*, novembre 2019

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

Eichenhofer E., Westerveld m. (2005), *Contractualism: A Legal Perspective*, in E. Sol, M. Westerveld (a cura di), *Contractualism in employment service*, cit.

European Commission (2010), *An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution towards Full Employment*, COM (2010) 682 final, 26 November 2010.;

European Commission (2010), *Guidelines for the Employment Policies of the Member States – Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*, COM (2010) 193 final, Brussels 27 April 2010.;

European Commission (2010), *Youth on the Move. An Initiative to Unleash the Potential of Young People to Achieve Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM (2010) 477 final, Brussels 15 September 2010.

European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: *Employment Policy, “The Role and Activities of Employment Agencies”*, 2013

Farrow K., Hurley S. Sturrock R., (2015) *Grand Alibis How Declining Public Sector Capability Affects Services For The Disadvantaged* - Centre for Policy Development.

Fay, R. G. (1997), "Making the Public Employment Service More Effective through the Introduction of Market Signals", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 25, OECD Publishing.

Finn D., (2000), 'Welfare to work: the local dimension', *Journal of European Social Policy*, 10,1,43–57.

Finn D., (2016) *The Organization and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies. The Experience of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom -Policy Research Report, 2016* Learning and Work Institute

Finn D., Knuth M., Schweer O., Somerville W. (2005), *Reinventing the Public Employment Service: The Changing Role of Employment Assistance in Britain and Germany*, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.

Finn. D., (2011) *Subcontracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Finn. D., (2012) *Subcontracting in Public Employment Services: The Design and Delivery Of 'Outcome Based' And 'Black Box' Contracts*.

Finn. D., (2014) *Contracting out employment programs - lessons from other OECD countries*, Barcelona 9th December, (slide)

Finn. D., (2016) *The Organization and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies - The Experience of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom - Policy Research Report*, prepared for the Korea Labour Institute, Learning and Work Institute

Fountain, Jane E. 2001. *Paradoxes of Public Sector Customer Service. Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14:55–73

Fox, C. and O'Leary, C. (2017) *A structured review of Payment by Results and Social Impact Bonds evaluation evidence: working paper*, Manchester: PERU

Fuller A., Alphametrics Ltd - Applica/Ismeri Europa (2011) *Partnerships among employment services, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1*

Gamage D. K, Martins P.S., (2018) "Evaluating Public-Private Partnerships in Employment Services: The Case of the UK Work Programme," *Working Papers 87*, Queen Mary, University of London, School of Business and Management, Centre for Globalisation Research.

Giubileo F., (2013), *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Emil libri, www.ilibridiemil.it

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

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

Hodge G. A., Greve C. (2017) *On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review*, *Public Works Management & Policy*, Vol. 22(1) 55–78

ILO (2011) Private employment agencies, promotion of decent work and improving the functioning of labour markets in private services sectors: Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on the Role of Private Employment Agencies in Promoting Decent Work and Improving the Functioning of Labour Markets in Private Services Sectors, Geneva, 18–19 October 2011/International Labour Office, Sectoral Activities Programme. Geneva.

ILO (2015 b) Notes- Public employment services in Europe – Germany.

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

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

Jarvie W., Mercer T. (2016), Australia’s employment services, 1998–2012: Using performance monitoring and evaluation to improve value for money.

Jarvie W., Mercer T., “Australia’s employment services, 1998–2012: Using performance monitoring and evaluation to improve value for money” in *AA.VV., Value for Money: Budget and financial management reform in the People’s Republic of China, Taiwan and Australia, ANU Press, 2018*

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

Kaplan R. Norton D., (1992) The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*.

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

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

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

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

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

Koning, Pierre and Carolyn J. Heinrich. “Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of performance-based contracting in social welfare services.” (2010).

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

Krug, G. and Stephan, G. (2016). Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment. *ILR Review*, 69(2):471{500.

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

- Larsen, F., Wright, S. (2014). Interpreting the marketisation of employment services in Great Britain and Denmark. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 455-469. <https://doi.org/10.1177/0958928714543903>
- Le Grand J., (1999), Quasi-Markets and Social Policy, *The Economic Journal*, 101:408 pp. 1256-1267.
- Le Grand J., (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand J., (2011), Quasi Market Versus State Provisions Of Public Services, in *Public Reason* 3 (2): 80-89.: www.publicreason.ro (aggiornato a settembre 2015).
- Le Grand, Julian & Bartlett, William. (1993). Quasi-Markets and Social Policy. 10.1007/978-1-349-22873-7.
- Lindsay C., Mcquaid R (2008), Inter-agency Co-operation in Activation: Comparing Experiences in Three Vanguard 'Active' Welfare States, in "Social Policy & Society", 7:3, 353–365.
- Marocco, M., Liso F. (2011) [Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali](#) Giuffrè
- Marocco, M. (2016). La nuova governance delle politiche attive del lavoro. *GIORNALE DI DIRITTO DEL LAVORO E DI RELAZIONI INDUSTRIALI*. 203-214. 10.3280/GDL2016-149010.
- Mazza, J. (2011) "Fast-Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean." Technical Note IBD –TN- 344, Inter-American Development Bank, Washington
- Mazza, J., (2000) Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean. IDB Working Paper No. 342 Inter-American Development Bank, Washington
- Merlin Standard - *What criteria may mean in practice* <https://merlinstandard.co.uk/about-merlin/>
- Merritt, C. C., Kennedy, S.S., Kienapple, M.R. (2018). The Cost of Saving Money: Public Service Motivation, Private Security Contracting, and the Salience of Employment Status. *Public Performance & Management Review*.
- Modell S., Wiesel F. (2008) "Marketization and Performance Measurement in Swedish Central Government: A Comparative Institutional Study." *Abacus* 44 (3): 251-283.
- Mosley H. (2003). Flexibility and Accountability in Labour Market Policy: A Synthesis. In OECD, ed., *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Mosley H., Schütz H., Breyer.N. (2001). *Management by Objectives in European Public Employment Services*. Discussion Paper FS I 01 – 203. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley H., Sol E, (2005) Contractualism in Employment Services: a socio-economic perspective, in Sol E., Westerveld W. "Contractualism and Employment Services – A New form of welfare state governance. Kluwer Law International, The Hague.
- Murray, G. J., (2009) 'Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector', *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 15, Iss. 3, pp. 198-202.

National Audit Office (2015) Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results. London: HC 86 Session 2015-16

National Audit Office (NAO) (2014) The Work Programme, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/The-work-programme.pdf>.

Nicholls A., Tomkinson E., (2013). "The Peterborough Pilot Social Impact Bond."

Nunn A., (2010), performance management and neo-liberal labour market governance: the case of the UK. Reframing corporate social responsibility: lessons from the global financial crisis. W. E. A. Sun. Bingley, emerald.

Nunn, A., (2015), Trends and Developments in PES Partnership Working, Brussels: European Commission.

OECD (2003), Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy, Paris: OECD.

OECD (2014), *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*, https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs_9789264217188-en#page1 (CAP. IV)

OECD. (1999). The Public Employment Service in the United States. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

Osborne D. (1993) Reinventing Government Public Productivity & Management Review Vol. 16, No. 4.

P.G. Bresciani, A. Sartori, (2015) Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali, Franco Angeli, Milano

Peters B. G., Pierre J. (ed.). *Handbook of public policy*. Sage, 2006.

Powers T., (2017) Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs: a literature review, ILO Employment Policy Department EMPLOYMENT Working Paper No. 226

Powers, Tony. "Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs: a literature review." (2017).

Rees J. (2014) Public sector commissioning and the third sector: Old wine in new bottles? Public Policy and Administration, Vol. 29(1) 45–63

Rees J. Mullins D., Bovaird T. (2012). Partnership Working. 10.13140/2.1.4386.3364.

Rees J., Whitworth A., Carter E. (2014) Support for All in the UK Work Programme? Differential Payments, Same Old Problem Social Policy & Administration, Vol. 48, NO. 2, APRIL 2014 PP. 221–239

Rhodes R. A. W. (2005). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. The Political Quarterly. 65. 138 - 151. 10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x.

RSA 2020 Public Services Trust, what do people want, need and expect from public services? London: RSA and Ipsos Mori, 2010.

Sabel C.F, Zeitlin J. (2011) Experimentalist governance. In David Levi-Faur (ed.), The Oxford Handbook of Governance

Sabel C.F., (2001) A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism. In OECD (ed.) Governance in the twenty-first century, Paris, OECD.;

Senato della Repubblica Italiana - XI COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro pubblico e privato), COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE Sulla missione di studio sui temi relativi ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per il lavoro, svolta a Berlino nei giorni 25 e 26 settembre 2017, Giovedì 12 ottobre 2017

Shergold P. (2016) Learning from failure: Why large government policy initiatives have gone so badly wrong in the past and how the chances of success in the future can be improved. Report, 5 February. Australian Public Service Commission, Canberra.

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

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

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

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

Sven Modell & Fredrika Wiesel, (2008). "Marketization and Performance Measurement in Swedish Central Government: A Comparative Institutional Study," *Abacus*, Accounting Foundation, University of Sydney, vol. 44(3), pages 251-283, September.

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

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

Tomkinson E. (2016), Outcome-based contracting for human services. Evidence Base. 2016. 1-20. 10.21307/eb-2016-002.

van Gestel N., Oomens S., Buwalda E. (2019). From quasi-markets to public–private networks: Employers' engagement in public employment services. *Social Policy & Administration*, 53(3), 434-448.

Vlaanderen F.P., Tanke M.A., Bloem B.R. *et al.* Design and effects of outcome-based payment models in healthcare: a systematic review. *Eur J Health Econ* 20, 217–232 (2019).

Webster R (2015) Payment by Results: Lessons from the literature. web pdf <http://russellwebster.com/PbRlitreview.pdf>

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

7. GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI

AdR = Assegno di Ricollocazione
AMS = Arbeitsmarktservice
ANAO= Australian National Audit Organization
APM= Active Participation Model
CDP = Community Development Program
CPA= Contract Package Area
DE = Department of Employment
DES = Disability Employment Services
DHS = Department of Human Services
DWP = Department for Work and Pensions
ESA = Employment and Support Allowance
ESA = Employment Services Areas in Australia
HLS = Harvest Labour Services
IB = Incapacity Benefits
IS = Income Support
JNS = Job Network System
JCP = Job Center Plus
JSA = Jobseekers Allowance
JSA = Job Service Australia
JSCI = Job Seeker Classification Instrument
KPI = Key performance indicators
KPMs = Key Performance Measures
MbO = Management-by-Objectives
NEIS = New Enterprise Incentive Scheme
NHLIS = National Harvest Labour Information Services
NPM = New Public Management
PES = Public employment services
PraP = Provider Referral and Payment System
QFA = Quality Assurance Framework
TTW = Transitions to Work
UC = Universal Credit
WP = Work Programme



COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL
N. 16

**LA PERFORMANCE NEL QUASI-MERCATO
DEI SERVIZI PER L'OCCUPAZIONE**
Indicazioni dalle esperienze di Regno Unito e Australia

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

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

Commissario straordinario: Raffaele Tangorra

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

www.anpal.gov.it

1	LA PERFORMANCE DEI QUASI MERCATO DEI SERVIZI PER L'OCCUPAZIONE - INDICAZIONI DALLE ESPERIENZE DI REGNO UNITO E AUSTRALIA