

**temilavoro.it**

| volume 9, n. 1 del 2017 |

**sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale
internet synopsis of labour law and social security law**

Politiche del lavoro e ricerca del personale (Labour Market Policies and Seeking Personnel)

DI RAIMONDO INGRASSIA

Abstract – *Over the last few years, most studies and labour market policies have been concentrating on the competence in seeking offers of employment. Few studies have tackled the issue of applications for employment and how policy might affect the processes of seeking personnel. The aim of this article is to try to understand the impact of labour policy on the processes involved in seeking personnel, with specific reference to business organizations. After examining the variable organizational and environmental strategies that affect the processes of seeking personnel, the study focuses on analysing active and passive labour policies in Europe and Italy. The results that emerge highlight the fact that labour policy impinges on certain specific aspects of the process of seeking personnel: turnover, an individual's employability, outplacing, efficiency of matching between job supply and demand, competitiveness of candidates and their productivity, efficient allocation of job offers, crowding-out effect, degree of selectivity and transparency of recruitment process. The article ends with a few observations regarding the organizational implications, the limitations of the study and research contribution*

Riassunto – *Una buona parte degli studi e delle politiche del lavoro in questi ultimi anni si è concentrata sulla capacità dell'offerta di cercare lavoro. Pochi studi hanno affrontato il tema della domanda di lavoro e di come le politiche possano influenzare la ricerca del personale. Scopo del presente articolo è comprendere l'impatto delle politiche del lavoro sulla ricerca del personale con particolare riferimento alle organizzazioni d'impresa. Dopo avere esaminato le variabili strategiche, organizzative e ambientali che influenzano la ricerca del personale lo studio si concentra sull'analisi delle politiche attive e passive del lavoro in Europa e in Italia. I risultati che emergono mettono in evidenza che le politiche del lavoro impattano su alcuni aspetti significativi della ricerca di personale: il turnover, l'occupabilità delle persone, la ri-collocazione, l'efficienza del matching tra domanda e offerta di lavoro, la competitività dei candidati e la loro produttività, l'efficiente allocazione dell'offerta, lo spiazzamento della domanda, il grado di selettività e trasparenza del processo di reclutamento. Considerazioni di sintesi e alcune osservazioni sulle implicazioni organizzative, sui limiti dello studio e sul suo contributo alla ricerca concludono l'articolo.*

Résumé - *L'impact des politiques du travail sur les processus de recherche du personnel. Ces dernières années la plupart des études et des politiques du travail se sont concentrées sur la capacité de l'offre de recherche d'emploi. Peu d'études ont affronté le sujet de la demande de travail et de la manière dont les politiques peuvent influencer les processus de recherche de personnel. Le but de cet article est de comprendre l'impact des politiques du travail sur les processus de recherche de personnel en étudiant particulièrement les organisations d'entreprise. Après avoir examiné les variables stratégiques, organisatives et environnementales qui*

influent les processus de recherche de personnel, l'étude se concentre sur l'analyse des politiques actives et passives du travail en Europe et en Italie. Les résultats qui émergent mettent en évidence que les politiques du travail ont un impact sur certains aspects significatifs du processus de recherche de personnel: la rotation (turn over), l'employabilité des personnes, la re-collocation, l'efficacité de l'adéquation entre la demande et l'offre, la compétitivité des candidats et leur productivité, le degré de sélectivité et de transparence du processus de recrutement. L'article se conclut par des observations sur les limites de l'étude et sur de futures recherches.

Parole chiave: Ricerca del personale - Reclutamento - Politiche del lavoro - Gestione delle risorse umane.

Keywords: Seeking Personnel - Recruitment - Labour Market Policy - Human Resource Management.

Mots clés: Recherche du personnel - Recrutement - Politiques du travail - Gestion des ressources humaines

Sommario. 1. Introduzione. - 2. Le variabili che influenzano la ricerca del personale. - 3. Le politiche del lavoro. - 4. Dalle politiche passive del lavoro alle politiche attive. - 5. Le politiche attive del lavoro in Europa. - 6. Le politiche attive del lavoro in Italia. - 7. L'impatto delle politiche del lavoro sulla ricerca del personale. - 7.1. L'impatto delle politiche passive. - 7.2. L'impatto delle politiche attive - 8. Conclusioni, implicazioni organizzative, limiti e contributi alla ricerca.

Table of contents – 1. Introduction. - 2. The variables that influence recruitment. - 3. Labour policies. - 4. From passive policies to active labour policies. - 5. Active labour policies in Europe. - 6. The active labour policies in Italy. - 7. The impact of labour policies on recruitment. - 7.1. The impact of passive policies. - 7.2. The impact of active policies. - 8. Conclusions, organizational implications, research contributions and limits.

1. INTRODUZIONE

A partire dagli anni '90 del secolo scorso le politiche del lavoro in Europa hanno ricevuto la crescente attenzione dei *policy maker* per motivi di convergenza delle politiche nazionali e per fronteggiare gli squilibri strutturali che stavano caratterizzando il mercato del lavoro comunitario. Ciò ha determinato una quantità di indirizzi politici e di regolazione normativa che ha avuto un rilevante impatto sul mercato del lavoro dei paesi della Unione.

Le politiche del lavoro europee si sono concentrate sui problemi della tutela e dello sviluppo dell'offerta. Sul fronte della tutela la disoccupazione

strutturale ha richiesto politiche protettive volte a garantire il reddito dei prestatori di lavoro attraverso il sistema dei sussidi alla disoccupazione e degli ammortizzatori sociali. Sul fronte dello sviluppo si è compreso che i problemi del mercato del lavoro non erano tanto quelli di assicurare le persone dalle perdite di reddito quanto di renderle impiegabili sul mercato sviluppandone la professionalità, favorendone la mobilità, guidandone le scelte allocative e professionali. In questa prospettiva la domanda di lavoro, seppure ben presente nella mente dei policy maker, è stata trattata come una variabile di sfondo eventualmente da sedurre, attrarre e incentivare¹.

Una buona parte delle politiche del lavoro prodotte in questi ultimi anni si è concentrata sull'attivazione e il potenziamento della capacità di ricerca del lavoro dal punto di vista dell'offerta. Gli interessi scientifici si sono conseguentemente indirizzati sul fronte dei comportamenti del prestatore di lavoro². Pochi studi sono stati fatti, per quanto ci risulta, sui comportamenti dei datori di lavoro e su come le politiche influenzino la ricerca del personale.

Scopo del presente articolo è pertanto comprendere l'impatto delle politiche del lavoro sulla ricerca del personale con particolare riferimento alle organizzazioni d'impresa. A questo scopo lo scritto è articolato nel seguente modo. Il secondo paragrafo individua le variabili strategiche, organizzative

¹ Cfr. CNEL (2014), *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, testo disponibile al sito: www.cnel.it, dove a p. 198 (nota 56) si può leggere: "È sufficiente scorrere la tassonomia utilizzata, a fini statistici, da Eurostat per convincersi di tale pressoché esclusiva focalizzazione per le politiche rivolte al solo lato dell'offerta; un cenno al lato della domanda, si ritrova solo in materia di servizi di assistenza ai datori di lavoro per la selezione e l'assunzione."; cfr. M. Marocco, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP-CSDLE "Massimo D'Antona", n. 2/2013, p. 2 ss., testo disponibile al sito: <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>; cfr. T. Gore, *Extending Employability or Solving Employers' Recruitment Problems? Demand-led Approaches as an Instrument of Labour Market Policy*, *Urban Studies*, vol. 42, n. 2/2005; cfr. P. Spoonley, *Utilising a Demand-led Approach in a Local Labour Market*, *Local Economy*, vol. 23/2008.

² Cfr. R. Ingrassia, *Jobseeking Behaviour Theory: le implicazioni per i datori di lavoro e loro processi di reclutamento*, *Annali della Facoltà di Economia*, vol. LXIX-LXX/2016, Università degli Studi di Palermo.

e ambientali che influenzano la ricerca del personale. Un tipo particolare di variabile ambientale è costituito dalle politiche del lavoro. Il terzo paragrafo fornisce una definizione generale di politiche del lavoro distinguendo fra politiche passive e politiche attive. Il quarto paragrafo mette in luce come le politiche del lavoro tendano oggi a evolvere da una cultura del garantismo e del protezionismo a una della mobilità e della sicurezza flessibile sul mercato del lavoro. Il quinto e il sesto paragrafo presentano una ricostruzione storica e sistematica delle politiche attive in Europa e in Italia, protagoniste in questo momento storico del pensiero lavoristico europeo. Il settimo paragrafo infine spiega l'impatto delle politiche del lavoro sulla ricerca del personale. Per motivi di chiarezza espositiva gli effetti delle politiche del lavoro vengono discussi separatamente per le politiche attive e passive, sebbene esse siano intrecciate e costituiscano le facce di una stessa medaglia. Considerazioni di sintesi e alcune osservazioni sulle implicazioni organizzative, sui limiti dello studio e sul suo contributo alla ricerca concludono l'articolo.

2. LE VARIABILI CHE INFLUENZANO LA RICERCA DEL PERSONALE

La ricerca del personale è l'insieme delle decisioni e delle azioni intraprese dall'organizzazione allo scopo di identificare, attrarre e scoprire candidati idonei a ricoprire le posizioni lavorative vacanti che risultano dal processo di pianificazione aziendale. Obiettivo di un efficiente programma di ricerca del personale non è tanto individuare una elevata quantità di candidati in assoluto quanto piuttosto quello di pervenire in tempi ragionevoli e a costi contenuti a un numero congruo di candidati coerenti con le caratteristiche delle posizioni aperte. La ricerca del personale è pertanto un processo che parte dall'individuazione dei segmenti del mercato del lavoro dove trovare i candidati desiderati - si parla in questo caso di *bacini di reclutamento* - prosegue con la scelta del canale di ricerca più opportuno e la pubblicizzazione delle posizioni vacanti e termina con lo *screening* dei candidati. Le decisioni di ricerca sono influenzate da tre ordini di variabili: strategiche, organizzative, ambientali³.

³ Sui temi del reclutamento e sulle variabili che lo influenzano si veda la seguente manualistica di riferimento: cfr. R.A. Noe, J.R. Hollenbeck, B. Gerhart e P.M. Wright, *Human resource*

Variabili strategiche. I programmi di ricerca del personale assumono finalità e modalità diverse a seconda delle strategie di crescita perseguite dall'impresa nel corso del suo ciclo di vita per competere sui mercati⁴. Nella fase di avvio dell'impresa la ricerca del personale è finalizzata all'assunzione di collaboratori capaci di operare nel *core-business* di riferimento. A causa delle ridotte dimensioni aziendali le funzioni di *staffing* sono trascurate oppure, quando sono indispensabili, vengono esternalizzate. Di particolare interesse per il fondatore, almeno nel contesto europeo, può essere cercare persone in quei bacini di reclutamento venutisi a determinare per effetto di *management*, MacGraw-Hill, Chicago, 2010 (7th ed.) (tr. it. *Gestione delle risorse umane*, Apogeo, Milano, 2012), p. 132 ss; cfr. G. Costa e M. Gianecchini, *Risorse Umane*, MacGraw-Hill, Milano, 2013; cfr. A. Zerilli, *Reclutamento, selezione e accogliimento del personale*, Franco Angeli, Milano (5 ed.) (2002), p. 17 ss; cfr. Galluzzi R. e Sala E., *La selezione: dagli Yes Men ai talenti*, in Boldizzoni D. (a cura di), *Management delle risorse umane*, Il Sole24Ore, Milano, 2009, p. 65 ss.; cfr. G. Dessler, *Fundamentals of Human Resource Management*, Global Edition Pearson International, 2015 (4th edition), (tr. it. *Gestione delle Risorse Umane*, Pearson Italia, Milano-Torino, 2017, p. 73 ss.)

⁴ Cfr. R.A. Noe *et al.*, op. cit., p. 68 ss. Per un quadro di insieme sulla letteratura in materia di dinamiche organizzative in una prospettiva di ciclo di vita: cfr. S. Tam, D.E. Gray, *What Can We Learn from the Organizational Life Cycle Theory? A Conceptualization for the Practice of Workplace Learning*, Journal of Management Research, vol. 8, n. 2/2016; cfr. R. Daft, *Organization Theory and Design*, Cengage Learning, South West, 2017 (tr. it. *Organizzazione aziendale*, Apogeo-Maggioli, Rimini, 2017), p. 335 ss. e 355 ss. Per significativi contributi al tema dei rapporti fra ciclo di vita delle organizzazioni e gestione delle risorse umane: cfr. M.W. Rutherford, P.F. Buller, P.R. McMullen, *Human Resource Management Problems over the Life Cycle of Small to Medium-Sized Firms*, Human Resource Management, vol. 42, n. 4/2003; cfr. L. Baird e I. Meshoulam, *Managing two fits of strategic human resource management*, Academy of Management Review, vol. 13/1988; cfr. I.O. Williamson, *Employer legitimacy and recruitment success in small businesses*, Entrepreneurship: Theory and Practice, vol. 25, n. 1/2000; cfr. R. Schuler e S. Jackson, *Linking Competitive Strategies with Human Resource Management Practices*, Academy of Management Executive, vol. 1/1987; cfr. C. Tanova, *Firm size and recruitment: staffing practices in small and large organisations in north Cyprus*, Career Development International, vol. 8, n. 2/2003; cfr. J. DeVaro, (2005), *Employer recruitment strategies and the labour market outcomes of new hires*, School of Industrial and Labor Relations site: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/106/>; cfr. M.S. Cardon e C.E. Stevens, *Managing human resources in small organizations: What do we know?*

politiche del lavoro volte a sostenere lo sviluppo economico della nascente impresa attraverso incentivi fiscali a *start-up* create da giovani e donne o sussidi all'autoimprenditorialità. Particolarmente importante in questa fase è la capacità dell'impresa di attrarre personale qualificato a causa dello scarso *appeal* che ha sul mercato come luogo ideale nel quale lavorare.

Nella fase di sviluppo l'impresa può perseguire due percorsi diversi: uno di crescita interna e l'altro di crescita esterna. Il percorso di crescita interna prevede lo sviluppo imprenditoriale facendo ricorso a risorse interne (crescita dei volumi di produzione e di vendita, innovazioni di prodotto e di processo, nuovi mercati). Questa fase di vita dell'impresa richiede di reperire, trasferire o promuovere persone in quantità e qualità atte a supportare le strategie di crescita dimensionale e/o diversificazione dei mercati o dei prodotti. La ricerca del personale si muove in questo caso su più bacini di reclutamento a causa della necessità di rafforzare le strutture produttive, manageriali e di staff. Il percorso di crescita esterna tende ad avvalersi della collaborazione di altre organizzazioni mediante fusioni, acquisizioni e alleanze. La ricerca del personale deve affrontare in questo caso problemi dovuti a: (a) la necessità di confrontarsi con il personale di altre organizzazioni con le quali si instaurano forti interazioni (problemi di sviluppo di una cultura organizzativa comune) e (b) la necessità di razionalizzare i nuovi assetti organizzativi in senso efficientistico (problemi di riduzione degli organici e accorpamento di funzioni e unità organizzative). La ricerca del personale pertanto tende a muoversi in quella sorta di mercato del lavoro interno venutosi a costituire per effetto della fusione degli organici aziendali oppure ad avvalersi delle opportunità offerte dalle politiche del lavoro nei casi di ridimensionamento delle strutture organizzative (pensionamenti anticipati, ri-collocazione, ecc.).

Human Resource Management Review, vol. 14/2004; cfr. M. Abraham, M. Kaliannan, A.V. Mohan e S. Thomas, *A Review of SMEs Recruitment and Selections Dilemma: Finding A Fit*, Proceedings of the Australian Academy of Business and Social Sciences Conference (in partnership with The Journal of Developing Areas), vol. 12/2014; cfr. W.F. Cascio e P. Wynn, *Managing a downsizing process*, Human Resource Management, vol. 43, 4/2004.

Nella fase di maturità l'organizzazione tende a stabilizzare i propri mercati e a controllare i costi operativi concentrando le risorse sui business esistenti. In una strategia di questo tipo l'organizzazione ha interesse a mantenere e trattenere le competenze professionali esistenti e i processi di ricerca tendono a ripercorrere obiettivi e metodi consolidati. Nella fase di maturità l'impresa cerca di tenere sotto controllo il *turnover* al fine di mantenere una composizione equilibrata dell'organico funzionale alla stabilità organizzativa. Politiche di riduzione degli organici possono essere perseguite anche in caso di maturità per motivi di innovazione tecnologica dei processi produttivi e di razionalizzazione degli assetti organizzativi. Ciò determina un interesse dell'impresa per il *downsizing* e la gestione dei flussi in uscita del personale.

Nella fase del declino l'organizzazione persegue strategie di razionalizzazione e mantenimento del business esistente ma su una scala dimensionale minore. Le politiche del personale in questi contesti sono influenzate dalla necessità di ridurre chirurgicamente gli organici aziendali con l'obiettivo di trattenere i lavoratori migliori e facilitare l'uscita dei dipendenti meno utili. È anche possibile che in simili contesti la riduzione degli organici sia talmente necessaria da imporre al management drastici licenziamenti di forza lavoro anche particolarmente competente e produttiva. In una situazione di crisi l'organizzazione ha un forte bisogno di gestire in modo conveniente e socialmente responsabile i flussi in uscita del personale avvalendosi degli strumenti che le politiche del lavoro mettono loro a disposizione (piani sociali di ricollocazione, agenzie di outplacement, pensionamenti anticipati, sussidi di integrazione salariale, gestione della mobilità extra-aziendale).

Variabili organizzative. Mentre le dinamiche strategiche legate al ciclo di vita dell'impresa influenzano le politiche generali di ricerca del personale l'analisi a livello organizzativo fornisce informazioni di dettaglio sui profili da ricercare. La determinazione di quante e quali posizioni lavorative ricoprire dipende dall'analisi dei fabbisogni organizzativi che emergono dal processo di pianificazione aziendale (*job vacancy*). Analisi delle caratteristiche dei compiti (*job analysis*), descrizione delle mansioni ai fini dell'inquadramento (*job description*), identificazione dei profili professionali e perso-

nali (*person specification*), determinazione dei carichi di lavoro (*workload*) sono tecniche di gestione che stanno alla base della definizione delle posizioni aperte sul mercato del lavoro. Tra le variabili organizzative in grado di influenzare la ricerca del personale va considerato anche il *mercato del lavoro interno*, cioè l'insieme delle regole e delle persone che operano all'interno di una singola organizzazione. Le norme giuridiche e organizzative che disciplinano il mercato del lavoro interno possono condizionare la ricerca del personale attraverso diritti di precedenza nelle assunzioni, obblighi di riassunzione di lavoratori posti in cassa integrazione o in mobilità, promozioni e trasferimenti interni effettuati per motivi di merito o imposizioni di legge⁵.

Variabili ambientali. Per variabili ambientali si intende un insieme di fattori esterni all'organizzazione d'impresa che riguardano il mercato del lavoro. Alcuni esempi. La dimensione e la composizione qualitativa dell'offerta di lavoro, la presenza di intermediari efficienti, una cultura del reclutamento che privilegia i canali tradizionali o le relazioni dirette con il candidato piuttosto che i canali innovativi o la intermediazione di operatori specializzati sono tutti fattori che condizionano le politiche di ricerca del personale⁶. Un eccesso di offerta poco qualificata richiede campagne di ricerca difensive e selettive mentre una carenza di manodopera specializzata consiglierebbe campagne mirate su specifici bacini e canali di reclutamento. La presenza di intermediari efficienti può spingere le imprese ad affidare in *outsourcing* parti del processo di *recruitment*.

⁵ Cfr. R.A. Noe *et al.*, op. cit. p. 93 ss.; cfr. G. Dessler, op. cit. p. 81 ss; cfr. A. Zerilli, op. cit. p. 54 ss.; cfr. P. Windolf, *Recruitment, selection, and internal labour markets in Britain and Germany*, Organization Studies, vol. 7, n. 3/1986; cfr. J. Adams, M. Greig, R.W. McQuaid, *Mismatch Unemployment and Local Labour-Market Efficiency: The Role of Employer and Vacancy Characteristics*, Environment and Planning, vol. 32, n. 10/2000; cfr. P. Osterman, *Choice of Employment System in Internal Labour Market*, Industrial Relation, vol. 26, n. 1/1987.

⁶ Cfr. Excelsior, *La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane*, Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, Roma, 2015, testo disponibile al sito: <http://excelsior.unioncamere.net>.

Variabili politico-normative. Un tipo particolare di variabile ambientale capace di influenzare i processi di ricerca del personale è costituito dalle politiche del lavoro. Nelle società democratiche e nelle economie avanzate la regolazione dei rapporti di lavoro assume un valore particolarmente importante. Si pensi a come le politiche del lavoro concernenti i contratti, il collocamento obbligatorio e speciale, le azioni positive nel campo delle pari opportunità, i pensionamenti, gli sgravi contributivi e fiscali in favore di particolari categorie di soggetti influenzino i programmi e le decisioni di ricerca dei datori lavoro⁷.

3. LE POLITICHE DEL LAVORO

Le politiche del lavoro sono un settore di *policy* delle politiche pubbliche, cioè di quell'insieme di azioni condotte da soggetti pubblici (e privati) al fine di affrontare un problema collettivo. Si parla in questo senso di politiche del lavoro così come di politiche fiscali, sanitarie, economiche, infrastrutturali, scientifiche e così via⁸.

Nell'accezione utilizzata a livello internazionale le politiche del lavoro si distinguono in politiche attive e passive. Le prime operano per aiutare i soggetti che si trovano in difficoltà nel mercato del lavoro (giovani, donne, minoranze etniche, disoccupati e persone a rischio di disoccupazione, scaggiati, disabili, anziani, immigrati, ecc.). Le seconde per sostenere il reddito di coloro che sono senza lavoro o facilitare l'uscita dall'occupazione di coloro che un lavoro ce l'hanno. Si tratta dunque di politiche pubbliche che nascono per aiutare individui in difficoltà occupazionale. Questa definizione restrittiva delle politiche del lavoro è stata quella adottata da organismi internazionali come EUROSTAT e OCSE fino alla fine degli anni '90 e ha trovato traccia nel documento di programmazione dell'Unione denominato *Strategia Europea per l'Occupazione* (SEO) per il quinquennio 1998-2002⁹.

⁷ Cfr. Costa e Gianecchini, op. cit., p. 182 ss.

⁸ Cfr. A. Martini e M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 23 ss.

⁹ Cfr. ISFOL, *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, Rubbettino, Catanzaro, 2008, p. 157 ss.; cfr. CNEL, op. cit., p. 198 ss.; ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro italiano*, I libri del Fondo Sociale Europeo, Roma, 2014, p. 13 ss.

Tuttavia per effetto del mutamento del contesto socio-economico e della struttura del mercato in Europa le politiche pubbliche del lavoro hanno assunto nel corso del tempo un'accezione più ampia volta ad allargare la sfera degli interventi e dei potenziali destinatari. Dal 2003 in poi la SEO ha cominciato a interessarsi di temi più economici come la formazione del capitale umano, l'adattamento dell'offerta di lavoro al progresso tecnologico e alle esigenze della produzione, gli aiuti alle imprese di fronte alla pressione competitiva internazionale¹⁰.

Non solo. La maggiore flessibilità in entrata e in uscita nel mercato del lavoro, la precarizzazione dei rapporti di impiego, le frequenti crisi aziendali, la messa in discussione dei rapporti di lavoro stabili e iperprotetti sono fattori che hanno contribuito all'affermarsi di una nuova cultura politica che ha visto il mercato del lavoro non più come uno statico incontro tra domanda e offerta bensì come un luogo di normale passaggio da una occupazione all'altra. Secondo quelli che Gazier e Gautié hanno chiamato *mercati del lavoro transizionali* le entrate e le uscite nel mercato non sono dovute soltanto alla perdita involontaria del posto di lavoro ma anche ad altre circostanze per così dire più fisiologiche come la scelta se lavorare a tempo pieno o parziale, l'alternanza istruzione-lavoro, l'uscita volontaria dall'organizzazione, la libera scelta del datore di lavoro¹¹.

In questa prospettiva le politiche pubbliche hanno dovuto prendere atto delle mutate condizioni e dell'esigenza di potenziare le tutele attraverso un

¹⁰ Cfr. ISFOL, op. cit., p. 157 ss.; M. Marocco, op. cit.

¹¹ Cfr. B. Gazier e J. Gautié (2009), *The transitional labour markets approach: theory, history and future research agenda*, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, testo disponibile al sito: <http://ces.univ-paris1.fr/cesdp/CES-docs.htm>; cfr. T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nella Europa della crisi*, relazione tenuta alle Giornate di Studio dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale, Bologna il 16-17 maggio 2013, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, vol. 4 n. 140/2013; cfr. G. Schmid, *Transitional labour markets: a new European employment strategy*, Discussion-Paper (FS), 1/1998. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; cfr. L. Zoppoli, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP-C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 141/2012, p. 4.

sistema diverso chiamato di *flexicurity* teso a coniugare in modo virtuoso flessibilità dei rapporti, sicurezza sociale e politiche del lavoro. Si tratta di una politica che prevede costi e vincoli di uscita dal rapporto di lavoro abbastanza limitati, alta mobilità di lavoratori, presenza di indennità generose, efficienza dei servizi pubblici e privati per l'impiego, formazione continua, incentivi e controllo al reimpiego di coloro che percepiscono sussidi di disoccupazione. Una politica che nei paesi dell'Unione Europea si è espressa con iniziative assai diversificate in forma di incentivi, formazione, sostegno al reddito, *job creation*, assistenza alla ricerca del lavoro, partecipazione negoziata e concertazione istituzionale sui territori¹².

¹² Cfr. P. Ichino, *Il lavoro ritrovato*, Mondadori, Milano, 2015, p. 27 ss.; cfr. E. Reyneri, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, p. 144 ss.; cfr. M.L. Pombeni, *L'orientamento professionale* in P. Argentero, C.G. Cortese, C. Piccardo (a cura di), *Psicologia delle risorse umane*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010, p. 69 ss.; cfr. T. Treu, op. cit. p. 620 ss.; cfr. A. Grandori, *10 Tesi sull'impresa*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 69 ss.; cfr. T. Wilthagen e F. Tros, *The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets*, European Review of Labour and Research, vol. 10, n. 2/2004.

Il quadro delle politiche del lavoro distinte fra politiche attive e passive è riassunto nella tabella 1¹³.

Tabella 1 - *Le politiche del lavoro*

Politiche attive	Politiche passive
<i>Complesso di misure atte a incentivare la domanda e a garantire l'occupabilità dell'offerta di lavoro</i>	<i>Complesso di misure atte a garantire il sostegno al reddito delle persone in caso di perdita totale o parziale dell'occupazione</i>
Incentivi alle imprese per la creazione di nuova occupazione e/o per il mantenimento di quella esistente	Mantenimento del reddito di persone disoccupate, sottoccupate e a rischio disoccupazione
Incentivi alla assunzione di fasce deboli della società (giovani, donne, minoranze etniche, disoccupati e persone a rischio di disoccupazione, scoraggiati, disabili, anziani, immigrati, ecc.)	Schemi di pensionamento anticipato distinti in prepensionamenti condizionati e non condizionati
Incentivi alla creazione di impresa e creazione diretta di posti di lavoro	
Incentivi al <i>job sharing</i> e alla <i>job rotation</i>	
Formazione di base e professionale	
Servizi pubblici e privati per l'impiego	
Programmi di orientamento e assistenza alla ricerca del lavoro	

Le politiche del lavoro sono ben sintetizzate nei documenti di EUROSTAT. L'organismo europeo classifica le *Labour Market Policy* (LMP) in tre principali categorie: servizi, misure e supporti. La prima - i servizi - copre tutte le attività svolte dai *Public Employment Services* (PES) e da altri

¹³ ISFOL (2008), op. cit., p. 215 ss.

soggetti finanziati pubblicamente e sono riconducibili alle voci: “servizi pubblici e privati per l’impiego” e “programmi di orientamento e assistenza alla ricerca del lavoro” esposte nella tabella 1. La seconda - le misure - copre una serie di interventi che hanno lo scopo di fornire alle persone nuove competenze ed esperienze di lavoro per il perseguimento di due finalità: (1) migliorarne la occupabilità e (2) incoraggiare i datori a creare e mantenere posti di lavoro, assumere disoccupati e altri gruppi-obiettivo. Sono riconducibili a questa categoria la voce “formazione di base e professionale” e tutte le voci “incentivi” esposte nella tabella 1. Infine, la terza categoria - i supporti - copre le misure d’integrazione al reddito di coloro che sono parzialmente o totalmente disoccupati e quelle per finanziare il pensionamento anticipato. Si tratta di misure riconducibili a politiche passive¹⁴.

4. DALLE POLITICHE PASSIVE DEL LAVORO ALLE POLITICHE ATTIVE

Le politiche passive del lavoro si sono affermate nel contesto europeo con le prime crisi economiche sistemiche degli anni ‘70 del secolo scorso. Esse hanno perseguito il duplice obiettivo di garantire il reddito di prestatori di lavoro a rischio disoccupazione e di sostenere le crisi aziendali attraverso sussidi, integrazione dei redditi di lavoro, incentivi al mantenimento di occupazione nell’impresa, sostegni alla mobilità extra-aziendale. Le politiche passive si sono andate configurando in Europa secondo un modello volto a garantire la copertura *universale* di disoccupazione mediante la fiscalità generale (ciò è quello che è avvenuto in Francia, Germania, Regno Unito, Paesi scandinavi) con l’eccezione dell’Italia che ha realizzato un modello abbastanza *corporativo* di tutela tendente a garantire i lavoratori dipendenti¹⁵.

¹⁴ Cfr. P. Ronkowski, *Labour Market Policy Expenditure and the Structure of Unemployment*, Statistics in focus al 31.12.2013, testo disponibile al sito: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Labour_market_policy_expenditure&oldid=238577.

¹⁵ Va ricordato comunque che i primi provvedimenti di cassa integrazione guadagni risalgono al 1945 (D.Lgs.Lgt. 788/1945). Sul tema si vedano: cfr. G. Bonoli, *The political economy of active labour market policy*, REC-WP n. 01/2010 Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Edinburgh, testo disponibile al sito: www.sps.ed.ac.uk; cfr. F. Giubileo, *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia*,

Alcuni esempi di misure di politica passiva del lavoro sono esposti in dettaglio nella tabella 2.

Tabella 2 - Le politiche passive

Politiche passive	Misure
Mantenimento del reddito di persone disoccupate, sottoccupate e a rischio disoccupazione	Sussidi parziali o integrali alla disoccupazione - Sussidi per la sospensione temporanea del lavoro - Sussidi alla sottoccupazione (contratti di solidarietà) - Compensi per licenziamenti collettivi dovuti a crisi, ristrutturazioni aziendali e bancarotta
Schemi di pensionamento anticipato	Prepensionamenti condizionati all'assunzione di disoccupati e altre categorie sociali - Prepensionamenti non condizionati - Piani di prepensionamento nella pubblica amministrazione - Piani di prepensionamento nel settore privato incentivati dallo Stato in un quadro di accordi fra le parti sociali

Le politiche passive del lavoro hanno per loro natura un impatto circoscritto sui processi di ricerca del personale. La funzione di ricerca infatti si esalta nei momenti di grande iniziativa dell'impresa nei quali l'organizzazione ha l'esigenza di investire sullo sviluppo delle proprie strutture in una prospettiva di crescita e consolidamento del proprio business. Per questo motivo le politiche passive sono in genere presenti nei momenti di crisi quando l'impresa si trova nella necessità di realizzare processi di ridimensionamento o di liquidazione delle attività aziendali finalizzati alla fuoriuscita di personale in esubero. Per lo Stato le politiche passive sono sempre state politiche costose e scarsamente redditizie in termini di riequilibri dei mercati del lavoro in quanto stimolerebbero poco la ricerca del lavoro di coloro che ne sono beneficiari. Dopo una lunga stagione di politiche passive si è capito che i sempre più forti vincoli del bilancio pubblico e lo scarso potere di attivazione di tali politiche richiedevano interventi capaci di garantire

Germania, Francia, Svezia e Regno Unito, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, anno XI, n. 3/2011; cfr. G. Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1990.

sostegno alle imprese e ai lavoratori in una prospettiva di incentivazione, attivazione e motivazione alla ricerca del lavoro e al reimpiego¹⁶.

Il documento congiunto di Confindustria e Sindacati del 1 settembre 2016 in Italia è una testimonianza di questa nuova sensibilità¹⁷. Nel prendere atto di un mutamento delle politiche pubbliche del lavoro, delineato nei vari decreti attuativi del Jobs Act, il documento propone, accanto ad azioni finalizzate ad accrescere la fruibilità degli ammortizzatori sociali atte a consentire la piena attuazione dei processi di riconversione e riqualificazione delle aree di crisi industriale, anche iniziative volte a favorire processi di formazione e ricollocazione del personale in esubero per crisi e ristrutturazioni aziendali.

Una nuova sensibilità - quella delle parti sociali - che ha fatto comprendere la necessità di ridimensionare e circoscrivere l'entità delle politiche passive e di potenziare ed estendere le politiche attive in un contesto nazionale - sono parole del documento - dove: (1) il mercato del lavoro registra "tassi di disoccupazione alti, specie tra i giovani, e bassi tassi di occupazione"; (2) vi è la necessità di "governare processi di transizione industriale" e (3) "i recenti interventi legislativi di riforma degli ammortizzatori sociali hanno sensibilmente ridotto lo spazio di azione delle politiche passive del lavoro", pur non pervenendo ancora a un assetto compiuto delle politiche attive. Le politiche attive in altri termini sono state considerate dalle parti sociali come un nuovo modo per affrontare i problemi del lavoro in economie squilibrate e competitive.

5. LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN EUROPA

Le politiche attive del lavoro non sono nuove in Europa ma in questi ultimi anni esse hanno avuto un nuovo impulso nel quadro economico e politico continentale. Le politiche attive hanno una storia piuttosto lunga che si

¹⁶ T. Treu, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, WP-CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 155/2012, p. 25.

¹⁷ Documento disponibile al sito: www.cisl.it

è sviluppata nell'arco di tre periodi temporali a partire dal secondo dopoguerra¹⁸.

Un primo periodo post-bellico, che va da gli anni '50 agli anni '60, ha visto alcune esperienze in Svezia grazie alle dottrine dei due economisti sindacali *Rehn* e *Meidner*. In questo periodo il mercato del lavoro, non solo in Svezia ma anche nel resto dell'Europa, è caratterizzato da scarsità di forza lavoro e da economie in progressiva ripresa. L'obiettivo chiave è lo sviluppo del capitale umano attraverso politiche di formazione e di incentivazione della mobilità della manodopera dai settori tradizionali a bassa produttività ai settori industriali più innovativi e in crescita. Queste politiche risultarono molto gradite ai datori di lavoro che si resero ben presto conto di trovarsi di fronte una offerta di lavoro sempre più numerosa e preparata in grado di inserirsi nei moderni processi produttivi.

In un secondo periodo, che va dalla prima metà degli anni '70 ai primi anni '80, si cominciano a registrare i primi fenomeni di disoccupazione di massa. L'obiettivo chiave diventa la crescita dell'occupazione. In questo periodo si registra un forte aumento dell'occupazione pubblica a fronte di stabilità dell'occupazione privata, un nuovo interesse per politiche di attivazione della domanda di lavoro attraverso iniziative di *job creation* e affiancamento di politiche passive in grado di garantire il reddito di coloro che venivano espulsi dai processi produttivi.

Nel terzo periodo, che va dalla seconda metà degli anni '90 fino ai nostri giorni, si mettono a punto politiche attive evolute. Le caratteristiche di una parte di questo periodo sono la crescita economica dei paesi OCSE e l'eccesso di una offerta di lavoro poco adeguata alla domanda. L'obiettivo chiave diventa l'attivazione sia della domanda che dell'offerta di lavoro attraverso un sistema di incentivi e di assistenza all'occupazione (orientamento e formazione, crediti d'imposta, sussidi condizionati, servizi all'impiego, *counselling*, assistenza alla ricerca del lavoro, ecc.).

Un confronto fra cinque paesi (Regno Unito, Germania, Francia, Italia e Svezia) relativamente al periodo 1993-2005 rivela la presenza di program-

¹⁸ Cfr. G. Bonoli, op. cit.

mi abbastanza diversificati tra di loro a causa del contesto politico, istituzionale e culturale dei singoli stati ma con il denominatore comune di aumentare le possibilità di inserimento e reinserimento delle persone nel mercato del lavoro¹⁹.

La tabella 3 riassume il quadro delle politiche attive in Europa.

Tabella 3 - Politiche attive del lavoro in Europa

Politiche attive	Obiettivo	Misure
Incentivi	Incentivare l'occupazione e disincentivare la disoccupazione o la sottoccupazione	Crediti d'imposta - Sussidi all'occupazione - Limitazioni temporali alla percezione di incentivi - Riduzione di benefici - Programmi condizionati di benefici - Sanzioni
Servizi all'impiego	Rimuovere gli ostacoli all'impiego e facilitare il primo impiego e/o il rientro nel mercato del lavoro	Servizi di intermediazione e collocamento - Counselling - Programmi di ricerca del lavoro - Servizi al recruitment delle imprese
Occupabilità	Mantenere impiegabili le persone che perdono il lavoro - Minimizzare il deperimento del capitale umano per effetto della disoccupazione	Creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico e non profit - Programmi di formazione non strettamente correlati all'impiego perduto
Capitale umano	Migliorare le chance di trovare lavoro aumentando le competenze di chi lo ha perso	Formazione di base (universitaria, studi linguistici, informatica, ecc.) - Formazione professionale (apprendistato, formazione continua, alternanza scuola-lavoro, ecc.)

*Fonte*²⁰

¹⁹ Cfr. F. Giubileo, op. cit.; cfr. Bonoli, op. cit. p. 20 ss.

²⁰ Tabella 3 su elaborazione di: cfr. Bonoli op. cit., p. 11. Per le politiche degli incentivi: cfr. J. Peck, *Workfare States*. Guildford Press, New York, 2001. Sui servizi per l'impiego in una pro-

Il primo gruppo di politiche - incentivi - rafforza in positivo o in negativo i comportamenti di coloro che percepiscono gli incentivi. Questo obiettivo può essere raggiunto in vari modi, per esempio, tramite decurtazione dell'entità e della durata dei benefici passivi, benefici condizionati alla partecipazione a determinati programmi occupazionali, irrogazione di sanzioni. Queste politiche si sono ampiamente diffuse in tutta Europa e in particolare nei paesi anglosassoni.

Il secondo gruppo di politiche - servizi all'impiego - è basato su misure che tentano di rimuovere gli ostacoli all'impiego e facilitare il primo ingresso e il rientro nel mercato del lavoro. Includono una serie di misure che assistono le persone a stabilire contatti con i potenziali datori di lavoro. Si rivolgono particolarmente ai disoccupati di lunga durata, agli inoccupati o alle fasce deboli del mercato del lavoro. Sono politiche molto presenti nei paesi scandinavi e anglosassoni.

Il terzo gruppo di politiche - occupabilità - è finalizzato a mantenere la capacità lavorativa mediante occasioni di creazione diretta di lavoro nel settore pubblico e non profit (LSU, LPU, mobilità verso il pubblico dai settori privati) o la partecipazione a programmi di formazione non necessariamente correlati all'impiego perduto. Sono politiche diffuse nei paesi dell'Europa continentale tra gli anni '80 e i primi anni '90.

Il quarto gruppo di politiche - capitale umano - è basato sul principio dell'innalzamento dell'istruzione di coloro che sono poco scolarizzati o professionalmente obsoleti intervenendo sulla formazione di base e professio-

spettiva europea: cfr. R. van Berkel, D. Casswell P. Kupka e F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe*, Routledge, New York, 2017 e A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013. Sui temi dell'occupabilità: cfr. A. Forrier e L. Sels, *The concept employability: a complex mosaic*, Human Resources Development and Management, vol. 3, n. 2/2003 e cfr. R.W. [McQuaid](#) e C. [Lindsay](#), *The Concept of Employability*, Urban Studies, vol. 42, n. 2/2005. Sulle politiche del capitale umano: cfr. L. Manzolini, *Economia e organizzazione delle transazioni di lavoro in impresa*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 15 ss.

nale. Presenti storicamente nei paesi di area scandinava si sono diffuse in tutta Europa.

Come abbiamo accennato prima, il contesto europeo è oggi caratterizzato da una politica di *flexicurity*. Le politiche di flexicurity sono variamente caratterizzate in Europa. Nei paesi di area scandinava si è avuta una media flessibilità dei rapporti di lavoro (pochi vincoli in entrata e in uscita, riduzione degli orari di lavoro, flessibilità salariale, semplificazione contrattuale, mobilità extra-aziendale), sostegno al reddito nei periodi di transizione e politiche attive. Nei paesi anglosassoni (Regno Unito) si è registrata una elevata flessibilità dei rapporti di lavoro, minore sicurezza sociale ma anche maggiore mobilità dovuta a una domanda più sostenuta. Nei paesi dell'Europa continentale (Francia e Germania, Paesi bassi) si sono registrati livelli intermedi di flessibilità con un buon funzionamento degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive. I paesi dell'Europa mediterranea sono caratterizzati da forme diffuse di flessibilità, dualismo del mercato del lavoro (dovuto a diseguali meccanismi di tutela dei rapporti di lavoro tra generazioni e categorie di lavoratori) e politiche attive meno efficaci. La prospettiva in definitiva perseguita dalla flexicurity è quella di pervenire a un bilanciamento delle politiche del lavoro che preveda la minimizzazione delle costose e assistenziali politiche passive da un lato e la espansione delle più leggere e responsabilizzanti politiche attive dall'altro²¹.

²¹ Cfr. Reyneri, op. cit., p. 144; Treu, op.cit., 2013, parla di politiche del lavoro in senso ampio, comprensive cioè di azioni attive e passive: "già i principi comuni individuati dalla Commissione nel 2007 (ampiamente emendati dal Parlamento Europeo) - scrive l'autore - mostrano che la formula comprende tutte le principali politiche costitutive dei moderni mercati del lavoro: politiche attive in senso stretto, dirette all'inserimento e reinserimento dei lavoratori e a gestire le transizioni, forme sistematiche di *life long learning*, sistemi di welfare e sicurezza sociale atti a gestire la mobilità del lavoro, forme e tipi contrattuali che devono essere flessibili e affidabili" (p. 619). [...] "Le stesse indicazioni comunitarie attribuiscono maggiore importanza al sostegno alla domanda di lavoro con varie misure: interventi nei settori con potenziale elevato di stimolare una crescita foriera di occupazione (dai servizi alle persone all'economia verde); riduzione del cuneo fiscale sul lavoro per favorire occasioni di impiego, sostegno al lavoro autonomo, alle imprese sociali e alla creazione di nuove imprese; mobilitazione dei fondi europei per la creazione di nuovi posti di lavoro, promozione di salari più allineati alla pro-

6. LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA

Le politiche attive del lavoro in Italia si sono sviluppate nell'arco dell'ultimo ventennio con una serie di provvedimenti legislativi che hanno preso il nome dei loro più conosciuti promotori (Pacchetto Treu, Riforma Biagi, Riforma Fornero, Jobs Act del Governo Renzi).

Il *Pacchetto Treu* (L. 196/97) si inserisce nel quadro di un più ampio decentramento dell'amministrazione italiana intervenuto con le norme Basanini prima e la riforma del Titolo V della Costituzione poi²². Il pacchetto Treu (D.lgs. 469/97) ha decentrato le funzioni di collocamento a livello di Regioni e Province fino a quel momento accentrate e monopolizzate dallo Stato e, più in generale, tutte le politiche attive del lavoro sulla base del principio che non può esservi una gestione efficace del mercato senza un'adeguata lettura dei bisogni di professionalità e di occupazione che scaturisca dai territori. Il D.lgs. 181/2000, in attuazione del percorso intrapreso, ha introdotto alcuni principi fondamentali per l'esercizio dei servizi all'impiego da parte delle Regioni stabilendo anche alcuni standard che devono essere garantiti dalle strutture pubbliche.

La *Riforma Biagi* (L. 30/03 e D.lgs. 276/03) ha introdotto ulteriori disposizioni atte a regolare l'organizzazione del mercato del lavoro e l'intermediazione tra domanda e offerta liberalizzando e decentrando ulteriormente l'attuazione delle politiche attive. Alcuni mini provvedimenti autonomi o in esecuzione delle precedenti normative hanno poi caratterizzato il decennio successivo fino al 2011.

La *Riforma Fornero* (L. 92/2012) ha per la prima volta esplicitato i livelli essenziali di prestazione concernenti i servizi per l'impiego (LEP) intervenendo sul coordinamento tra le politiche attive, in continuità e a potenziamento dei provvedimenti precedenti, e le politiche passive, oggetto di un accesso dibattito centrato sull'esigenza di una loro revisione. La riforma duttività e alle condizioni del mercato del lavoro e sostegno dei bassi salari" (p. 630).

²² Cfr. FORMEZ, *Osservatori sul mercato del lavoro locale*, Cangemi, Roma, 2012, p. 37 ss.

sembra avere privilegiato il rientro nel mercato del lavoro ma ha dimostrato anche un certo disinteresse per la qualità del reimpiego di chi percepisce sussidi alla disoccupazione²³.

Con il *Jobs Act* del *Government Renzi* si può dire che le politiche attive del lavoro in Italia entrino, almeno sul piano formale, nella fase della loro maturità (L. 183/14). La legge e i suoi decreti attuativi si occupano di garantire la fruizione dei LEP in tutto il territorio nazionale nonché l'esercizio unitario delle funzioni amministrative a essi connesso attraverso l'istituzione dell'*Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro* (ANPAL) (D.lgs. 150/15) che assume il ruolo di struttura di coordinamento e attuazione delle politiche attive a livello nazionale²⁴. Il quadro che emerge è rappresentato separatamente per le politiche attive e passive nelle tabelle 4 e 5.

Tabella 4 - *Le politiche attive del lavoro in Italia*

Politiche attive	Misure
Servizi pubblici per l'occupazione	Investimenti per la costituzione e il potenziamento del sistema dei centri per l'impiego
Orientamento e assistenza individualizzata alla ricerca del lavoro	Programmi di formazione e assistenza alla ricerca di un primo lavoro o di una nuova occupazione
Formazione professionale	Programmi per la formazione di figure professionali richieste dal mercato del lavoro

²³ Cfr. E. Ales, *The Italian Reform of the Labour Market in a Growth Perspective*, European Labour Law Journal, vol. 3, n. 1/2012. Per Marocco, op. cit, la Riforma Fornero ha privilegiato il principio del *work first* anglosassone cioè della passiva accettazione del primo impiego utile a fuoriuscire dalla disoccupazione amministrativa secondo il *sentiment* britannico della minimizzazione della spesa passiva e del controllo burocratico del percettore di sussidi.

²⁴ Cfr. A. Garilli, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, WP-CSDLE "Massimo D'Antona", n. 226/2014, testo disponibile al sito: www.csdle.lex.u-nict.it.

Incentivi alle assunzioni	Incentivi all'assunzione in forma di sgravi sugli oneri contributivi, fiscali e retributivi
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	Trasformazione di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato nel settore privato - Stabilizzazione dei precari nelle autonomie locali, nella scuola, di LSU e LPU
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	Incentivi all'assunzione di persone che percepiscono integrazioni al reddito o sussidi di disoccupazione
Sgravi a carattere territoriale o settoriale	Incentivi all'assunzione di donne e over 50 residenti in aree svantaggiate o impiegate in una professione o in un settore economico caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere - Incentivi all'occupazione nel Mezzogiorno
Inclusione di disabili e di altre categorie svantaggiate	Sgravi contributivi e retributivi per l'assunzione di persone con disabilità oppure in esecuzione di pena o soggette a misure detentive
Creazione diretta di posti di lavoro	Lavori socialmente utili (LSU) e lavori di pubblica utilità (LPU) o mobilità dal settore privato al comparto pubblico
Incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale	Incentivi all'assunzione e/o alla creazione di imprese previsti dalla normativa nazionale e regionale
Pari opportunità	Azioni positive volte a promuovere la partecipazione delle fasce deboli nel mercato del lavoro (formazione, accesso al lavoro, carriere, inserimento in determinati settori lavorativi)
Formazione continua	Finanziamento di piani formativi aziendali, settoriali, individuali e di <i>voucher</i> erogati dalle Regioni ai sensi dell'art. 9 della L. 236/93 e dell'art. 6 della L. 53/00.

Attuazione dell'obbligo formativo	Finanziamento di programmi per la frequenza obbligatoria di attività formative mediante il sistema dell'istruzione scolastica, della formazione professionale e dell'apprendistato (art. 68, L. 144/99).
Fondo Sociale Europeo (FSE)	Azioni di sistema nel campo della formazione e della istruzione - Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE

Tabella 5 - Le politiche passive del lavoro in Italia

Politiche passive	Misure
Trattamenti di disoccupazione	Integrazione al reddito di soggetti in sospensione totale e parziale dell'attività lavorativa (CIG, CIGS,) o disoccupati (NASPI, ASDI ecc.)
Pensionamenti anticipati	Prepensionamenti condizionati all'assunzione di disoccupati e altre categorie sociali - Prepensionamenti non condizionati - Piani di prepensionamento nella PA - Piani di prepensionamento nel settore privato incentivati dallo Stato in un quadro di accordi fra le parti sociali

Come si può notare, le politiche del lavoro italiane sono formalmente in linea con quelle europee essendo per motivi di politica economica comune e di armonizzazione statistica soggette a convergenza con gli standard dell'Unione. Vi sono tuttavia elementi di differenziazione con le migliori esperienze europee dovuti principalmente a due fattori: la spesa per le politiche attive e la qualità dell'organizzazione dei servizi per l'impiego²⁵.

Per quanto riguarda la spesa per le politiche attive la loro incidenza sul PIL nel periodo 1996-2011 è in Italia sempre stata inferiore alla media europea, con differenze marcate rispetto ai paesi scandinavi e dell'Europa continentale. La distanza dalle medie europee si riduce tuttavia sensibilmente se si esclude la voce "spese per i servizi per l'impiego". Ciò mentre le spese

²⁵ Cfr. ISFOL (2008), op. cit., p. 216 ss.

per le politiche attive in Italia è inferiore ma non di molto alla media europea la spesa per l'attuazione di tali politiche è invece molto distante dagli standard europei²⁶.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi per l'impiego la sua inadeguatezza è coerente con il sotto finanziamento delle politiche di attuazione. Professionalità, sistemi di valutazione delle performance e allocazione delle competenze appaiono inadeguate agli obiettivi di politica del lavoro perseguiti. Le professionalità richieste per l'attuazione delle politiche attive sono più qualificate, imprenditoriali e creative delle burocratiche competenze amministrative utilizzate per fare funzionare le politiche passive. Questa domanda di nuova professionalità richiederebbe interventi di riqualificazione e formazione del personale incisivi e un diverso approccio nei confronti della domanda di lavoro che è decisiva per il successo delle politiche attive. È stato fatto notare come i Centri per l'impiego, tranne alcune virtuose eccezioni, abbiano un atteggiamento passivo nell'interagire con i datori di lavoro. Un nuovo *modus operandi* di queste strutture dovrebbe prevedere iniziative di attiva collaborazione nella definizione dei fabbisogni di personale e di promozione del ruolo delle strutture in una prospettiva di informazione e consulenza all'impresa sui servizi disponibili²⁷. I Centri per l'impiego dovrebbero poi essere valutati sulla base di precise prestazioni che il Jobs Act ha individuato in indicatori quali la riduzione della durata media della disoccupazione, i tempi di erogazione dei servizi e la quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Quanto infine all'allocazione delle competenze va ricordato che fino a prima delle riforme Fornero e Renzi è stato utilizzato un modello molto decentrato di attuazione delle politiche attive che ha visto le Regioni protagoniste. Le Regioni tuttavia si sono dimostrate alquanto inefficienti nel coordinare le politiche del lavoro a motivo di un loro certo disinteresse a ridurre la spesa per sussidi e ammortizzatori sociali a vantaggio delle politiche attive, per la semplice ragione che nel sistema vi-

²⁶ Cfr. ISFOL (2008), op. cit., p. 162 ss.; cfr. ISFOL, *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*, Collana Research Paper, n. 31/2016, p. 52, testo disponibile al sito: www.isfol.it; cfr. P. Ronkowski, op. cit.

²⁷ Cfr. F. Giubileo, M. Marocco, *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, testo disponibile al sito: www.lavoce.it; cfr. J. Adams *et. al.*, op. cit.

gente la spesa passiva è sostenuta dallo Stato e non dalle Regioni. Uno schema organizzativo questo che dovrebbe essere modificato in direzione di un coordinamento unitario e di una responsabilizzazione delle strutture regionali, così come avviene da anni in paesi come Francia, Germania e Regno Unito dove il coordinamento tra politiche attive e passive ha funzionato meglio²⁸.

7. L'IMPATTO DELLE POLITICHE DEL LAVORO SULLA RICERCA DEL PERSONALE

La distinzione delle politiche del lavoro in attive e passive comincia, come abbiamo osservato nelle pagine precedenti, a essere messa in discussione e le politiche del lavoro tendono a essere viste come un intreccio unitario di misure utilizzabile in una più ampia prospettiva di flexicurity. Per comodità espositiva riteniamo utile tuttavia mantenere questa distinzione al fine di esaminare più chiaramente gli effetti che le politiche del lavoro generano sui processi di ricerca del personale.

7.1 L'impatto delle politiche passive

Le politiche passive hanno un impatto del tutto particolare sulla ricerca del personale. In linea di principio esse sono politiche condotte per tutelare il reddito dei prestatori di lavoro nei momenti di declino organizzativo quando l'impresa ha interesse ad assecondare i flussi in uscita del personale. Nel corso di questi ultimi anni tuttavia le politiche passive si sono dimostrate onerose per le casse pubbliche e alquanto inefficaci nel ridurre la disoccupazione tanto che i policy maker europei hanno sempre più orientato le politiche del lavoro verso obiettivi di riqualificazione e ricollocazione del lavoratore dell'impresa in crisi subordinando la percezione di sussidi a comportamenti proattivi verso la ricerca del lavoro, al fine di limitare i comportamenti opportunistici dei beneficiari derivanti da posizioni di rendita. Di seguito illustriamo l'impatto delle politiche passive sulla ricerca del personale con riferimento ai pensionamenti anticipati e ai sussidi alla disoccupazione.

²⁸ Cfr. Ichino op. cit., p. 79 ss. e p. 105 ss.; cfr. ISFOL (2016), op. cit., 23 ss. e p. 55 ss.; cfr. C. Dell'Aringa, *Le politiche attive del lavoro nella riforma*, Nuovi Lavori n. 180/2016; cfr. G. Fava, *Politiche attive del lavoro. Il punto ad oggi*, Direzione del Personale, n. 180/2017.

Infine discuteremo del contratto di ricollocazione che è uno strumento particolarmente legato alla gestione della transizione dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro.

Turnover aziendale. Un modo per ridurre le eccedenze di personale, molto praticato dalle organizzazioni pubbliche e private in determinate circostanze politiche (pressione sociale), legislative (norme permissive) e aziendali (anzianità dell'organico, fusioni e acquisizioni, riorganizzazioni, downsizing, ecc.), è il pensionamento anticipato rispetto alle scadenze prestabilite dalla legislazione. Le misure di pensionamento anticipato possono spaziare da specifici provvedimenti in favore di determinate categorie di lavoratori e/o d'impresе, al fine di integrare la contribuzione previdenziale mancante a spese dello Stato o di parti private, all'obbligo di costituzione per legge di fondi di solidarietà fra le parti sociali²⁹. Misure di pensionamento anticipato possono essere previste in forma di obblighi o incentivi a tutela dei lavoratori espulsi precocemente dall'impresa ma ancora in piena età lavorativa oppure per incentivare la sostituzione di lavoratori anziani con altre categorie (giovani, minoranze, lavoratori in mobilità, categorie protette, ecc.)³⁰. Il pensionamento anticipato influenza il turnover. Da un

²⁹ Segnaliamo a titolo esemplificativo due casi. Il piano esuberi del Montepaschi di Siena (MPS) che ha previsto il passaggio da 25.200 addetti (*full time equivalent*) nel 2016 a 22.600 nel 2019 ($\Delta = 2.600$). Di questi, 2.450 dovrebbero uscire per pensionamento anticipato con il sostegno del fondo di solidarietà del settore bancario, 450 per turnover fisiologico e 300 nuove persone dovrebbero essere assunte (cfr. C. Casadei, *Tagliati 2600 dipendenti, saranno accantonati 550 milioni*, Il Sole24Ore del 26.10.16). Il piano esuberi di Telecom Italia che ha previsto prepensionamenti volontari (ex art. 4 della Legge Fornero). Sulla base della normativa vigente, le parti sindacali hanno concordato che la società corrisponderà per il tramite dell'Inps mensilmente l'importo del trattamento pensionistico maturato al momento dell'uscita con i relativi contributi previdenziali per i successivi quattro anni (testo disponibile al sito www.telecomitalia.com).

³⁰ Il disegno di legge n. 700/08 su iniziativa del senatore Roilo prevedeva misure a favore del reinserimento di lavoratori over 45 tramite incentivi in forma di sgravi contributivi, crediti d'imposta, deduzioni dal reddito imponibile e iniziative di ricollocazione professionale: si veda T. Treu (a cura di), *Employability per persone e imprese. Percorsi di outplacement*, Guerini e Associati, Milano, 2013 p. 93 ss.; Sull'impatto del pensionamento anticipato sulle politiche di

lato, il datore di lavoro beneficia di tali misure riducendo il costo del lavoro e alleggerendo il conto economico. Dall'altro, egli può essere incentivato a sostituire il personale in pensionamento con lavoratori equivalenti meno impegnativi sul piano economico. Ciò avviene, per esempio, quando le imprese tendono ad assumere giovani a basso livello retributivo e a ridurre i lavoratori anziani ad alto costo del lavoro.

Occupabilità. I sussidi alla disoccupazione sono misure di politica del lavoro perseguite e praticate in Europa da quando lo Stato ha cominciato a farsi carico del disagio economico e sociale determinato dalle ricorrenti crisi aziendali. Il sistema degli ammortizzatori sociali prevede in tutti i paesi europei misure per il mantenimento del reddito di persone disoccupate, sottoccupate o a rischio disoccupazione. In Italia (e non solo) tali politiche hanno assunto nel corso del tempo forme di integrazione salariale diversificate (CIG, CIGS e in deroga, fondi e contratti di solidarietà), mobilità extra-aziendale e sussidi alla disoccupazione (NASPI, ASPI). Le politiche passive hanno un impatto modesto sui processi di reclutamento, se si esclude l'influenza di quelle norme che tendono a stabilire precedenze nelle assunzioni e obblighi di riassunzione di lavoratori in cassa integrazione o in mobilità.

Le politiche passive, come abbiamo notato, sono costose e inadatte a risolvere i problemi del mercato del lavoro tanto da essere affiancate da interventi tendenti a stimolare la spendibilità e la partecipazione delle persone nel mercato del lavoro. In Italia sia la Riforma Fornero che il Jobs Act hanno spinto in questa direzione. La Riforma Fornero ha introdotto nuovi strumenti di sussidio alla disoccupazione (ASPI) - poi emendati dal Jobs Act - con l'obiettivo di rafforzare i legami tra la protezione economica e le politiche di attivazione del disoccupato. Il Jobs Act ha introdotto nuove regole di funzionamento del mercato del lavoro informate ai principi delle politiche attive tra i quali troviamo: (1) netta distinzione fra integrazione salariale e sussidi alla disoccupazione; (2) livello e durata dei sussidi commisurati all'anzianità dal lavoratore; (3) sostegno nei passaggi da una occupazione a un'altra mediante assistenza intensiva e personalizzata. La spinta delle riforme

staffing si veda: Noe *et al.*, op. cit., p. 126 e Cascio, op. cit., p. 431.

me verso le politiche attive persegue l'obiettivo di creare *impiegabilità*, cioè *prontezza lavorativa* della persona sul mercato del lavoro. Il datore di lavoro non può che beneficiare di tali politiche interagendo con candidati che in linea di principio sono ben orientati alla domanda di lavoro, consapevoli delle proprie capacità, motivati economicamente, aggiornati professionalmente. In altri termini *occupabili*³¹.

Ricollocazione. Nel quadro delle nuove regole di funzionamento del mercato del lavoro e dopo un lungo periodo di dibattiti e proposte di legge, il decreto attuativo del Jobs Act del 20 febbraio 2015 ha introdotto il contratto di ricollocazione (*outplacement*). Si tratta di un istituto giuridico che facilita la ricollocazione del lavoratore licenziato o a rischio disoccupazione tramite un percorso che prevede: l'analisi dell'occupabilità della persona, la partecipazione a programmi di formazione e riqualificazione professionale, l'attribuzione di una dotazione finanziaria (voucher), un'assistenza intensiva alla ricerca di una nuova occupazione, l'accettazione di offerte di lavoro professionalmente ed economicamente congrue con la storia lavorativa della persona³².

In Europa politiche di assistenza alla ricollocazione sono presenti da tempo in paesi come Francia, Germania, Belgio, Olanda, Spagna, Paesi scandinavi con norme e procedure molto varie che prevedono: aiuti finanziari, strutture e servizi a sostegno di imprese e lavoratori, coinvolgimento attivo e responsabilizzazione di datori e prestatori di lavoro, azioni preventive di ricollocazione al fine di anticipare situazioni di crisi aziendale, sperimentazioni nel pubblico impiego, partecipazione concertata dei diversi portatori di interesse (enti locali, centri per l'impiego, organismi di formazione,

³¹ Cfr. P. Bollérot, *Labour shortages and employability: A European and international approach*, International Social Security Review, vol. 55, n. 3/2002; cfr. [McQuaid](#) e [Lindsay](#), op. cit.; cfr. Forrier e Sels, op. cit.

³² cfr. ISFOL (2016), op. cit., p. 58 ss.; cfr. Alaimo, op. cit., p. 7 e 13; cfr. M. Esposito, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP-CSD-LE "Massimo D'Antona".IT - 306/2016, p. 13 ss.; cfr. INTOO, *Outplacement. Testimonianze e prospettive*, Panorama Economy, Milano.

agenzie private per il lavoro, associazioni datoriali e sindacali).³³ In Italia le iniziative di ricollocazione hanno tardato ad arrivare a causa delle suddette vicende legislative, ma anche per una scarsa cultura sindacale e datoriale verso tale strumento e, più in generale, per le politiche attive del lavoro³⁴.

I dati disponibili dell'AISO delineano un mercato della ricollocazione sostanzialmente stabile con piccole variazioni nel corso degli anni. Dal 2008 al 2015 il numero medio di ricollocati si è attestato intorno alle 6.577 unità su 8.000 persone assistite in media all'anno con un tasso e un tempo medi di ricollocazione rispettivamente dell'82% e di 6 mesi³⁵. Un trend che potrebbe cominciare a crescere alla luce del recente intervento legislativo, di una maggiore conoscenza dello strumento, di un mutato atteggiamento delle parti sociali verso le politiche attive nonché di un quadro generale tendente a disincentivare le politiche passive.

Le motivazioni dei datori di lavoro per la ricollocazione sono state messe in evidenza dalla *survey* condotta dalla ACF-Europe su un campione di quasi 100 *decision maker* nel settore delle risorse umane in Germania. Ai primi posti come fattori che influenzano le decisioni di ricollocazione sono risultate le seguenti motivazioni: (1) evitare le cause legali; (2) dare un segnale di responsabilità sociale ai dipendenti che restano nell'impresa; (3) dare un segnale di equità al personale in uscita³⁶. Ma vi sono altri motivi che potrebbero spingere i datori di lavoro a utilizzare il contratto di ricollocazione. Tra questi citiamo: (4) la presenza di incentivi e agevolazioni in favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, disoccupati o in integrazione salariale che usufruiscono di programmi di ricollocazione; (5) programmi di accompagnamento attivo in quiescenza

³³ Cfr. P. Varesi, S. Fagnoni, *Responsabilizzazione dell'impresa nei processi di ricollocazione del personale eccedente e servizi di outplacement*, in T. Treu (a cura di), *Employability per persone e imprese. Percorsi di outplacement*, Guerini e Associati, Milano, 2013.

³⁴ Cfr. Ichino, op. cit., p. 63 ss.

³⁵ Cfr. www.aiso-outplacement.it.

³⁶ Cfr. Association of Career Firms Europe (ACF-Europe), *Survey 2016: HR Decision Makers Value Outplacement Services: Motives, Expectations and Trends*, testo disponibile al sito: www.acf-europe.org.

di lavoratori espulsi prematuramente dai processi produttivi³⁷; (6) gestione assistita del turnover aziendale; (7) accrescere o mantenere l'*employer branding* sul mercato del lavoro; (8) gestire a costi netti più bassi gli esuberanti aziendali; (9) migliori rapporti con i portatori di interesse (sindacati, amministrazioni e comunità locali); (10) flessibilità nelle politiche di dimensionamento degli organici³⁸.

7.2 *L'impatto delle politiche attive*

Gli studi sull'impatto delle politiche attive sulla ricerca del personale sono alquanto poveri in letteratura. Lo studio di Calmfors *et al.* basato sull'esperienza politica svedese è particolarmente interessante per questo scritto³⁹. Gli effetti che le politiche attive producono sulla ricerca del personale vengono dagli autori così individuati.

Efficiente matching tra domanda e offerta di lavoro. Le politiche attive riconducibili ai servizi per l'impiego aumentano l'efficienza dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro in termini di tempi e qualità delle parti. La partecipazione dei *job seeeker* ai programmi di formazione e ricerca sul mercato del lavoro, il potenziamento del ruolo delle agenzie, i servizi al reclutamento delle imprese favoriscono in linea di principio la reciproca conoscenza delle parti. In un sistema di intermediazione efficiente il datore di lavoro può essere motivato a rendere pubblici sul mercato i posti disponibili così da minimizzare il ricorso a canali di ricerca informali che non sempre si rivelano soddisfacenti in termini di qualità dell'assunzione⁴⁰.

³⁷ La Convenzione del 17 maggio 2010 tra l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) e l'AIPO ha previsto la fornitura di servizi di ricollocazione professionale dei lavoratori eccedenti nel settore bancario. Si veda su questo punto: cfr. Varesi e Fagnoni, op. cit., p. 25 ss.

³⁸ La legge n. 223/91 (art.li 5, c. 5), per esempio, a differenza di altri Paesi in Europa, impone ai datori di lavoro italiani che riducono il personale oneri economici di licenziamento decurtabili in caso di iniziative di ricollocazione dei lavoratori in esubero. La riforma Fornero del 2012 aveva cancellato tale norma di favore che il Jobs Act ha invece ripristinato.

³⁹ Cfr. L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemstrom, *Does active labour market policy work? Lesson from the Swedish experiences*, Swedish Economic Policy Review, n. 85/2001.

⁴⁰ Cfr. Excelsior, op. cit., p. 49. Secondo i dati dell'indagine Excelsior condotta su 100 mila imprese italiane la *conoscenza diretta* dei candidati incontra il favore delle imprese con una

La velocizzazione del *matching* e l'emersione delle *vacancy* aiutano inoltre le imprese che si trovano in forte crescita dimensionale a reperire personale in tempi brevi e con caratteristiche quali-quantitative adeguate ai processi produttivi da svolgere⁴¹.

Competizione fra candidati. Le politiche attive destinate ad accrescere l'occupabilità e il capitale umano incoraggiano la partecipazione al mercato del lavoro e aumentano la competizione fra i candidati in quanto persone più numerose, preparate e aggiornate concorrono per un numero costante di posti disponibili. Quando il mercato del lavoro è in espansione l'effetto competizione potrebbe assumere un ruolo di minore importanza. È stato trovato infatti che le politiche finalizzate ad accrescere l'occupabilità sono più adatte nelle aree con una sostenuta domanda di lavoro piuttosto che in quelle dove si registrano maggiori tassi di disoccupazione⁴².

Miglioramento della produttività dei job seeker. Le politiche attive basate sulla formazione del capitale umano tendono ad aumentare la produttività potenziale di chi cerca lavoro. Ciò potrebbe influenzare il così detto *salario di riserva* dei candidati i quali consapevoli di una loro maggiore capacità produttiva potrebbero innalzare le proprie pretese facendo salire quel livello salariale (di riserva appunto) al di sotto del quale chi cerca lavoro non è più disponibile ad accettare alcuna proposta. Ad incrementare la produttività concorrono invero altre variabili non legate alle politiche del lavoro quali il grado di innovazione tecnologica adottato dall'impresa, l'efficienza e la qualità dell'organizzazione del lavoro⁴³.

crescita del 9,7% dal 2010 al 2014. Il calo più vistoso riguarda il canale delle *segnalazioni di conoscenti e fornitori* che dal 2010 a oggi è diminuito dall'11,9% al 6%. Calano anche il ricorso a *operatori specializzati* che passa dall'8,5 al 6,1% nello stesso periodo (anche se tende ad aumentare significativamente al crescere delle dimensioni aziendali) e i canali tradizionali come le *inserzioni a stampa*. Un segnale della scarsa fiducia di cui ancora godono gli intermediari pubblici e privati.

⁴¹ D. Mortensen e C. Pissarides, Job creation and job destruction in the theory of unemployment, *The Review of Economic Studies*, vol. 61, n. 3/1994. Excelsior, op. cit., p. 69.

⁴² Cfr. Gore, op. cit.; cfr. ISFOL (2008), op. cit., p. 210 ss.

⁴³ Cfr. Marocco, op. cit., p. 6.

Efficiente allocazione dell'offerta di lavoro. Le prime politiche attive del lavoro in Svezia si proponevano di promuovere la mobilità di una forza lavoro poco numerosa dai settori industriali in declino e a bassa produttività ai settori in crescita e ad alta produttività. In presenza di politiche volte a incentivare la mobilità intersettoriale, i datori di lavoro dei settori in crescita e trainanti si trovano di fronte una offerta di lavoro più elevata con inevitabili ricadute sui salari di riserva (che potrebbero tendere a diminuire) e sulla produttività potenziale (che potrebbe salire per effetto di una buona formazione), mentre le imprese dei settori in declino tendono a registrare difficoltà di reperimento di manodopera.

Effetto spiazzamento. Come in tutte le iniziative imprenditoriali indotte da benefici economici e normativi, gli incentivi possono spiazzare la *domanda reale di lavoro*, quella cioè che si avrebbe nel caso in cui il datore di lavoro avesse bisogno di personale per le sue esigenze produttive e non esistessero incentivi in favore delle assunzioni. Una politica del lavoro basata sugli incentivi può distorcere i normali processi di reclutamento aziendale. Ciò richiederebbe una profonda riflessione da parte dei datori di lavoro e dei policy maker. I primi dovrebbero valutare se il loro business sia economicamente sostenibile anche in assenza di quegli incentivi. I secondi se le politiche del lavoro basate sugli incentivi siano veramente in grado di stimolare l'iniziativa imprenditoriale e gli investimenti produttivi nel lungo termine in un determinato territorio⁴⁴.

Campagne di ricerca più selettive e condizionate. Le politiche attive contemplano in ogni tempo e luogo incentivi all'assunzione di particolare categorie di persone (per età, residenza, genere, etnia, caratteristiche professionali, condizioni personali, ecc.). Gli incentivi all'assunzione influenzano le decisioni delle imprese che tengono sempre in grande considerazione provvedimenti miranti a ridurre il costo del lavoro. Dato un certo quadro di incentivi, le campagne di ricerca devono diventare più mirate e selettive al fine di utilizzare informazioni e canali che permettano di contattare un numero congruo di potenziali beneficiari. Si pensi a come certi soggetti con determinate caratteristiche socio-demografiche e professionali, quali giova-

⁴⁴ Calmfors *et al.*, op. cit.

ni, beneficiari di sussidi di disoccupazione, laureati, per essere assunti debbano essere registrati e passare da programmi e organismi pubblici o privati accreditati pena la non fruibilità dell'incentivo⁴⁵.

8. CONCLUSIONI, IMPLICAZIONI ORGANIZZATIVE, LIMITI E CONTRIBUTI ALLA RICERCA

Le decisioni di ricerca del personale sono influenzate da variabili di ordine strategico, organizzativo e ambientale. La prima variabile riguarda le strategie di crescita perseguite dalle imprese nel corso del loro ciclo di vita per competere sul mercato, la seconda i problemi di pianificazione delle risorse umane a esse connessi. La terza variabile si riferisce alle condizioni vigenti nel mercato del lavoro quali la dimensione e la qualità dell'offerta, la presenza di intermediari efficienti, la cultura del reclutamento dominante. Un tipo particolare di variabile ambientale è costituito dalle politiche del lavoro.

Le politiche del lavoro sono presenti in tutti i paesi del mondo ma in Europa esse sono caratterizzate da una elevata sofisticazione a causa di una regolazione dei rapporti di lavoro piuttosto complessa e di uno squilibrio strutturale del mercato del lavoro determinato dalle più generali condizioni economiche e sociali.

Le politiche passive del lavoro impattano sul turnover aziendale e sull'occupabilità dell'offerta di lavoro. Nel primo caso quando le aziende si

⁴⁵ Per farsi una idea del labirinto degli incentivi alle assunzioni esistente in Italia si veda la: *Guida Incentivi alle assunzioni e alla creazione d'impresa* dell'ANPAL, testo disponibile al sito: www.anpal.it. Si tratta di un documento di 79 pagine continuamente aggiornato dall'Agenzia. La guida orienta gli operatori nella giungla degli incentivi all'occupazione su tutto il territorio nazionale. Le aree di intervento sono: (1) gli incentivi all'assunzione e alla creazione di impresa in base alla tipologia dei destinatari; (2) gli incentivi previsti dai Programmi nazionali dell'ANPAL Servizi Spa (ex Italia Lavoro Spa) realizzati in collaborazione con le Regioni e le Province autonome; (3) gli incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa previsti dalle norme regionali; (4) gli avvisi e i bandi delle Regioni e delle Province autonome per incentivi finanziati dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020.

trovano nella necessità di ridurre le eccedenze di personale sfruttando le risorse e i provvedimenti normativi offerti dai pensionamenti anticipati. Nel secondo caso quando le politiche passive sono finalizzate a favorire la riqualificazione e la ricollocazione di persone parzialmente o totalmente estromesse dai processi produttivi.

Le politiche attive del lavoro migliorano l'efficienza e la qualità dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, rendono più competitivi i candidati grazie alla partecipazione a programmi di riqualificazione professionale e orientamento alla ricerca, accrescono la produttività potenziale di coloro che cercano lavoro, favoriscono l'efficiente allocazione della forza lavoro fra i settori produttivi, possono distorcere i normali processi di reclutamento, richiedono una più attenta progettazione delle campagne di ricerca perché i datori di lavoro si trovano a dovere valutare una gamma di benefici all'assunzione molto ampia e articolata.

La complessità delle politiche del lavoro contemporanee genera pertanto processi di ricerca del personale più *selettivi* e *trasparenti* del passato in quanto destinati a tenere conto dei vincoli e delle opportunità offerti dalle misure di policy. Più selettivi perché la varietà delle politiche del lavoro impone una capacità di discernimento e segmentazione dei profili da ricercare in funzione delle misure amministrative presenti. Più trasparenti perché le misure stesse possono richiedere un certo grado di formalizzazione delle iniziative di ricerca come la pubblicizzazione delle posizioni vacanti a certe condizioni contrattuali, il passaggio obbligato dagli intermediari pubblici e privati, la comunicazione di dati e progetti aziendali alle autorità pubbliche per accedere alle misure.

Le politiche del lavoro contemporanee hanno importanti implicazioni organizzative per il reclutamento. La ricerca del personale viene a caratterizzarsi per una molteplicità di priorità, valutazioni e scelte contingenti che impone un'attenta capacità di esplorazione e discernimento dei vincoli e delle opportunità offerti dal mercato del lavoro. Ciò determina un generale innalzamento di criticità della funzione e una maggiore sofisticazione della professionalità del *recruiter* aziendale.

Il contributo dello studio all'attuale stato della conoscenza e al futuro della ricerca va rintracciato nel collocare le questioni del reclutamento nel più ampio contesto delle politiche del lavoro verso le quali gli studi *Human Resource Management* hanno tradizionalmente dedicato poca attenzione. La ricerca scientifica dovrebbe concentrarsi sull'esplorazione delle relazioni intercorrenti fra specifiche misure di politica del lavoro ed effetti sulle decisioni di ricerca del personale avvalendosi delle più variegate strumentazioni di indagine empirica, quali sondaggi sull'opinione dei datori di lavoro, statistiche sugli effettivi comportamenti di ricerca, interviste ai responsabili delle risorse umane, *focus group* tematici, rigorose metodologie di analisi e impatto della regolazione. In questo senso gli effetti delle politiche del lavoro delineati in questo scritto possono aiutare a elaborare specifiche ipotesi di ricerca. I limiti di questo studio vanno ricercati nella natura pionieristica del tema oggetto di interesse. Come abbiamo notato, è stato fatto poco per comprendere la domanda di lavoro e l'attenzione alle relazioni intercorrenti fra ricerca del personale e politiche dl lavoro è stata modesta. Molta ricerca empirica e teorica rimane pertanto da fare.

*Reviewed October 4, 2017 and Accepted October 14, 2017. On line on October 24, 2017.
Words 11699 – Characters 81003.*