



Un modello di servizi integrati per il lavoro

Il caso di AFOL
Metropolitana di Milano

A cura di
Giuseppe Zingale e Mattia Granata

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Un modello di servizi integrati per il lavoro

Il caso di AFOL
Metropolitana di Milano

A cura di
Giuseppe Zingale e Mattia Granata



FRANCOANGELI

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Presentazione , di <i>Elena Buscemi</i>	pag.	7
Introduzione. Radici e ragioni del “modello Milano” , di <i>Mattia Granata</i>	»	9
1. L’evoluzione delle politiche del lavoro in Italia e le esperienze dell’AFOL Metropolitana Milanese , di <i>Tiziano Treu</i>	»	17
1.1. Dalla liberalizzazione del collocamento al decreto n. 150/2015	»	17
1.2. I contributi delle pratiche territoriali all’apprendimento normativo	»	18
1.3. L’ANPAL e il governo del mercato del lavoro per convenzioni Stato-Regioni	»	21
1.4. I programmi d’azione dell’ANPAL e la loro attuazione (monitoraggio)	»	23
1.5. L’integrazione fra politiche attive e passive del lavoro: l’assegno di ricollocazione e la dote-lavoro	»	24
1.6. L’AFOL metropolitana milanese: impostazioni strategiche e novità organizzative	»	28
1.7. Evoluzione delle strutture e delle politiche dell’AFOL Metropolitana	»	30
1.8. Le sfide future	»	31
2. Dalle AFOL ad AFOL Metropolitana: natura giuridica e organizzazione , di <i>Giuseppe Zingale</i>	»	33
2.1. I Consorzi per la formazione professionale e i Centri Lavoro	»	33

2.2. Verso l'integrazione dei servizi: le AFOL territoriali	pag.	36
2.3. Dalle AFOL territoriali ad AFOL Metropolitana	»	39
2.4. Organizzazione e servizi di AFOL Metropolitana	»	47
3. Le attività di AFOL Metropolitana tra innovazione e progettualità, a cura di AFOL Metropolitana	»	53
3.1. AFOL Moda	»	54
3.2. L'Alta formazione in AFOL Metropolitana: il caso del design e delle arti visive	»	59
3.3. La Ristorazione: esperienze passate e prospettive future	»	65
3.4. Creazione di impresa, autoimprenditorialità e innovazione: i servizi di AFOL Metropolitana	»	70
3.5. Interventi a sostegno dello sviluppo locale: il Patto per il lavoro Sud Est Metropolitano	»	79
3.6. Interventi per il reinserimento lavorativo dei lavoratori in difficoltà occupazionale: dai Lavori socialmente utili (LSU) alle Work experience	»	87
3.7. Il progetto Ricolloca-MI	»	91
3.8. Disagio sociale e inclusione attiva: le attività e i servizi di AFOL Metropolitana	»	99
Autori e ringraziamenti	»	107

PRESENTAZIONE

di *Elena Buscemi*

Consigliere delegato al Lavoro e Politiche sociali

Un anno fa, poco dopo aver ricevuto la delega sul lavoro, mi sono messa nei panni di chi cerca di lavoro. Ho fatto prima vari giri nelle agenzie interinali per lasciare il mio curriculum, poi ho deciso di andare al Centro per l'Impiego di via Strozzi gestito da AFOL Metropolitana. L'ambiente non era quello che mi aspettavo, l'atmosfera era ben diversa dalla tipica coda da ufficio postale di altri tempi, e lo spazio era piuttosto accogliente.

Ancor prima che arrivasse il mio turno qualcuno dello *staff* si è cortesemente avvicinato chiedendomi di cosa avessi esattamente bisogno e confermando che in effetti prima avrei dovuto registrarmi all'accoglienza per prendere il numero d'attesa. È passato meno di un quarto d'ora ed hanno chiamato il mio numero, ho raggiunto il salone di fianco, dove non ci sono sportelli con vetri di separazione, e mi sono seduta faccia a faccia con l'operatore del centro per l'impiego. Dopo la breve registrazione burocratica dei miei dati anagrafici, l'addetta mi ha chiesto di raccontare un po' della mia storia e quale fosse la mia aspettativa per il servizio.

Questo non è un racconto di fantasia, perché ho voluto realmente sperimentare l'approccio di una persona in cerca di lavoro con la struttura del Centro per l'Impiego. Questa esperienza mi ha insegnato che il servizio pubblico, non solo è in grado di accogliere i cittadini, con ascolto ed attenzione, ma anche offrire una gamma di servizi reali rispondenti alle sue specifiche esigenze.

L'essere arrivati a questo livello di servizio è il frutto di un'esperienza quasi ventennale, iniziata quando le Province sono state investite dallo Stato del compito di gestire direttamente i servizi all'impiego nell'ottica della sussidiarietà.

La scelta di affidare l'erogazione dei servizi all'ente pubblico territorialmente più vicino al cittadino consente di declinare al livello locale la migliore risposta rispetto al contesto economico e produttivo locale.

Specialmente in una grande realtà, come quella della Città Metropolitana di Milano, una delle componenti più critiche dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sta nella capacità del servizio pubblico di offrire sia ai lavoratori sia alle imprese un canale di incontro.

Questo prezioso volume, raccoglie la storia e le modalità con le quali si è evoluto il servizio per l'impiego in provincia di Milano; reputo sia uno sforzo importante da parte della pubblica amministrazione per rendere il proprio modello organizzativo di successo, condiviso tracciando il percorso fatto in questi anni per costruire livelli di servizio eccellenti e una gamma ampia di modalità di intervento al supporto di quanti cercano un impiego.

INTRODUZIONE

RADICI E RAGIONI DEL “MODELLO MILANO”

di *Mattia Granata*

Questo libro è il prodotto di uno sforzo comune di molte persone che, a vario titolo e da differenti punti di vista, animano l'attività dell'Agenzia per l'Orientamento, la Formazione e il Lavoro della Città Metropolitana di Milano. L'organo di amministrazione di AFOL Metropolitana, con la direzione generale, hanno stimolato e sostenuto questo progetto per diversi motivi, fra i quali, va rimarcato, non vi è la mera “celebrazione” di un'azienda e dei suoi risultati. Del resto, in questa epoca di comunicazione veloce, sovente troppo veloce, e di informazione diretta, spesso troppo diretta per essere decodificata e assimilata, la produzione di un libro stampato, oltreché un'iniziativa in controtendenza, potrebbe certamente apparire obsoleta o, per lo meno, molto tradizionale. In ogni caso, in tempi di comunicazione *social*, certamente poco efficiente laddove l'obiettivo fosse l'autocelebrazione dei propri fasti.

Diversamente, partendo dal presupposto dell'esigenza di interpretare la realtà sempre più complessa, nonché di sottoporre a verifica anche le proprie azioni e i risultati conseguenti, l'intenzione originaria è stata per l'appunto di produrre una documentazione utile allo studio e alla comprensione del non breve né semplice processo che ha condotto AFOL Metropolitana ad essere quel che è oggi, ossia un'impresa pressoché unica nel suo genere e che, riteniamo, possa essere definita un “modello” da diversi punti di vista.

Naturalmente, se questo, a grandi linee, è stato l'obiettivo iniziale condiviso, esso ha poi trovato diverse ragioni che sarà il caso di richiamare per meglio comprendere, oltre al senso di questo lavoro collettivo, anche l'oggetto su cui si è incentrato.

È risaputo che l'area milanese, storicamente, ha rappresentato un perno centrale, e, in alcune fasi di passaggio, addirittura il volano, dei processi di innovazione economica e sociale dell'intero Paese. Nella fase iniziale dell'industrializzazione italiana, dalla seconda metà dell'Ottocento, infatti, proprio in questa zona si sono realizzate le precondizioni, prima, e il con-

solidarsi delle strutture, poi, di sostegno al dispiegarsi dei fenomeni di modernizzazione dell'economia italiana.

Naturalmente, l'avverarsi della società industriale in Italia, come del resto era avvenuto in tutti i paesi che l'avevano preceduta lungo questo percorso, nei primi stadi dello sviluppo produceva fenomeni tutt'altro che univoci e carichi di contraddizioni. L'Ottocento, mentre da un lato si connotava come un secolo di avvio dello sviluppo economico e civile di cui ancora oggi si avvertono i benefici, dall'altro si qualificava come un periodo di traumi sociali, disgregazione delle comunità, disorientamento delle persone, in particolare dei ceti più umili, esposti senza difese e protezione alle conseguenze del cambiamento. Non a caso, nei libri di storia, lo scorcio del XIX secolo, un periodo di per sé di crescita economica e diffusione delle innovazioni, è normalmente intitolato "la crisi di fine secolo", per l'impatto che tale crescita e innovazioni avevano sulla società e le istituzioni.

La storia di Milano in questo senso è emblematica; la città aveva concentrato su di sé le prime vere industrie del Paese nei settori della seconda rivoluzione industriale; aveva attirato i migliori talenti imprenditoriali nazionali ed europei, e con essi capitali, tecnologie, nuovi processi produttivi, e i primi reali esperimenti del moderno "sistema di fabbrica". Sul finire dell'Ottocento, essa aveva già fama indiscussa di "capitale economica" ed era la più internazionale delle città italiane, connessa ai flussi materiali e immateriali per lo meno continentali. Eppure, e non per caso, era qui che nel 1898 Bava Beccaris cannoneggiava la folla che manifestava per il pane; una folla, è bene ricordarlo, composta innanzitutto di moderni operai che dal Primo maggio, e dalle fabbriche di Sesto San Giovanni, che già concentravano decine di migliaia di lavoratori, avevano protestato per richiedere migliori condizioni di vita. Si rendeva così evidente la contraddizione esistente fra trasformazione economica e crisi sociale.

Questa contraddizione, Milano, la portava a sintesi in pochi anni grazie alla maturazione di processi che, al suo interno, aveva già da tempo avviato. È emblematico, per esempio, che l'Expo del 1906, che comunemente viene ricordata per i "trasporti e le comunicazioni", contenesse anche quella che oggi definiremmo l'"economia sociale"; ossia esponesse in un padiglione apposito (evidentemente meno suggestivo per i visitatori dei treni elettrici sopraelevati o degli enormi cannoni Krupp che di lì a poco, purtroppo, avrebbero insanguinato l'Europa) tutte le statistiche, gli esempi, i modelli delle pratiche di sindacato, mutualismo, cooperazione, assistenza, formazione professionale, che negli ultimi anni erano state attuate, in particolare, in città. Del resto, nel comitato promotore dell'evento, oltre alle maggiori forze economiche e culturali milanesi, quali la Camera di Commercio, le università,

le banche, figuravano in prima fila pure la Società Umanitaria, la Camera del lavoro, la Lega delle cooperative, altri enti benefici, e così via.

Insomma, Milano diveniva una “capitale moderna” quando riusciva a portare a sintesi l’innovazione tecnologica e l’innovazione sociale, la promozione economica e quella civile, l’imprenditorialità e l’inclusione.

Questa breve digressione storica può forse apparire, ora, meno fuori luogo quale abbrivio di questo volume, e più utile ad interpretare i tempi che stiamo attraversando. Tempi segnati dalla diffusione delle nuove tecnologie che hanno trasformato fin nel profondo le strutture economiche e della produzione, e di conseguenza pure quelle sociali, giungendo a sfidare anche le istituzioni democratiche a tutti i livelli. Tempi, anche, segnati dalle conseguenze di questi processi sulla società, sulle comunità, sul territorio dove le persone quotidianamente operano e vivono affrontando le contraddizioni che si verificano e tentando di adattarsi alle conseguenze di queste. Si potrebbe dire che, *mutatis mutandis*, l’epoca che viviamo si stia connotando come un nuovo Ottocento; se è così, occorre trarre un orientamento verso soluzioni possibili per riattualizzare pure un progresso umano e uno sviluppo sostenibile.

In questo quadro, l’area milanese, dopo anni di transizione e crisi, ha saputo interpretare il cambiamento secondo le proprie tradizioni e un certo istinto di adattamento alle trasformazioni. La grande città è certamente, ancora una volta, il luogo di maggiore collegamento ai flussi economici, culturali, finanziari di livello internazionale; qui, nel giro di pochissimi anni, visibili ad occhio nudo si sono concentrati processi di rinnovamento fenomenali sotto tutti i punti di vista; tanto la produzione, quanto il lavoro, quanto la società hanno mostrato i segni inconfondibili dell’accelerata trasformazione. Segni favorevoli, laddove i processi hanno rinnovato il tessuto produttivo, i suoi prodotti e processi, con il migliorare la vita delle persone; segni preoccupanti, diversamente, quando tutto ciò ha prodotto rischi di esclusione, di marginalità, di sofferenza sociale. Milano, tuttavia, mostrando di interpretare il momento secondo la propria vocazione, in questi anni ha – se non trovato tutte le soluzioni – certamente mostrato di ingegnarsi affinché ai processi di innovazione corrispondano processi di inclusione parimente efficienti, nella consapevolezza che ogni logica evolutiva deve necessariamente avvenire in una linea di accumulazione e continuità con gli aspetti migliori del proprio passato.

In questo quadro, si è collocato il processo di costruzione di una moderna ed efficiente Agenzia che, nella consapevolezza della fase storica in atto, avesse le caratteristiche necessarie ad affrontare le questioni aperte dal cambiamento sul territorio nell’ambito del lavoro, dell’orientamento e della formazione. In questo volume si ritroveranno alcuni riferimenti temporali che rimontano ai decenni passati; le esperienze dei consorzi per la formazione pro-

fessionale, concepiti ormai quarant'anni fa; le antiche origini di alcuni istituti, come il Bauer e il Vigorelli, attivi fin dal dopoguerra; addirittura, iniziative ereditate dalle attività della Società Umanitaria, agli albori del secolo scorso.

Tutte pratiche pubbliche, o di interesse pubblico, che richiamano con evidenza come l'area milanese, fin dagli albori della modernità economica e sociale, e lungo tutto il Novecento, sia stata una culla delle “politiche attive del lavoro”.

Può apparire una forzatura considerare in questi termini i corsi finalizzati all'elevazione tecnica di operai e imprenditori che presso la Società di incoraggiamento arti e mestieri anticiparono, tenendo in gestazione, la nascita del Politecnico; la fondamentale attività della Società Umanitaria nella sua lunga storia, per esempio, nel campo della qualificazione delle tecniche in agricoltura e della formazione professionale; i molteplici esperimenti coltivati dalle municipalità – *in primis* il Comune di Milano – per esempio con gli stessi corsi per adulti organizzati nel dopoguerra; diversamente, però, è difficile definire questo tradizionale impegno verso attività tese a diffondere educazione e competenze in modo da favorire l'inclusione sociale attraverso il lavoro e, per questa via, lo sviluppo economico. Un'idea consapevole e progressista della cultura e della promozione economica, di cui quanto mai vi è bisogno anche oggi.

AFOL Metropolitana è sorta non solamente avendo alle spalle tali tradizioni di culture e prassi, per alcuni versi confluite in essa direttamente, ma anche per concretizzare questi elementi in un modello attuale. Vi era la consapevolezza che, poiché all'innovazione economica e sociale, deve continuamente corrispondere un'innovazione istituzionale, in una logica dinamica e adattativa ai fenomeni in corso occorre individuare il dispositivo concreto più funzionale ad elaborare, per l'interesse pubblico, servizi in grado di intercettare e fornire soluzioni a bisogni ed esigenze di promozione dei cittadini del territorio milanese.

Questo libro, di conseguenza, ha innanzitutto lo scopo di lasciare una traccia del processo realizzato in questi anni, ricostruendolo per non disperderne la memoria e, idealmente, per riallacciare i fili con la storia precedente di un ambito di prassi economiche e sociali, che per l'area milanese ha rappresentato un tratto caratteristico.

Una seconda ragione, poi, è consistita nel descrivere un “modello” che ora è realizzato e che, dati i primi risultati qui presentati, che denotano una stabilizzazione e la capacità di perseguire con una certa efficacia gli scopi originari, certamente può essere di un certo interesse replicare o, per lo meno, osservare per trarre ispirazione e idee per adattamenti e nuovi esperimenti.

Lo *status quo ante* l'avvio del processo nel 2013, vedeva operare nell'area di Milano, pur in una tradizionale distanza tra il livello provinciale e quello

municipale del capoluogo, cinque agenzie che già in passato avevano al loro interno proceduto alla realizzazione di una caratteristica centrale di questo modello, ossia l'integrazione nel perimetro della stessa impresa dei diversi comparti di attività (lavoro, orientamento, formazione).

A partire da allora, e quindi anticipando sia lo scioglimento dell'ente Provincia, e il conseguente subentro della Città metropolitana, sia la promulgazione del *Jobs act*, si intraprendeva un complicato processo che ha condotto alla creazione di una sola agenzia che per dimensioni, si è mostrata in grado di realizzare economie di scala più funzionali rispetto alle risorse esistenti, pur senza perdere la capacità di interpretare i fenomeni in corso tramite la vicinanza al territorio.

La complessità di questo percorso, attentamente ricostruito nel capitolo scritto dal direttore Giuseppe Zingale, partiva dall'esigenza di ideare un modello innovativo, con il contemperare la libertà della sperimentazione e la rigidità delle norme; passava dal creare una condivisione del progetto in tutti i numerosi soggetti coinvolti a vario titolo; affrontava le difficoltà di bilanciare strutture molto differenti per dimensioni e caratteristiche. Inoltre, essa avveniva in una fase di completo riassetto legislativo (che in alcuni momenti pareva poter porre in discussione perfino gli elementi fondanti del modello) e in un periodo di grandi cambiamenti e di crisi delle istituzioni, segnate da politiche economiche fortemente restrittive, flessione costante delle risorse a disposizione degli enti pubblici, sforzi e tensioni di carattere politico, elettorale, e connesse all'evidente sofferenza nella gestazione del nuovo livello di governo territoriale metropolitano.

Anche alla luce di tale scenario di riferimento, quindi, *ex post* appare evidente l'esito del processo che, in un quadriennio, ha prodotto la fusione di cinque società, l'ingresso del Comune di Milano nella compagine sociale – con la risoluzione di una storica anomalia –, senza mai pregiudicare il conseguimento di risultati economici positivi.

Attualmente, di conseguenza, AFOL Metropolitana è un'agenzia pubblica partecipata da 68 comuni, da Milano e Città Metropolitana, conta 24 sedi e 41 sportelli nei comuni soci, eroga l'intera filiera dei servizi di politiche attive del lavoro, a vantaggio di territori, enti locali, imprese e soprattutto cittadini; ha un bilancio in attivo, di cui $\frac{2}{3}$ a mercato, dimostrando la propria inequivocabile capacità di agire da strumento operativo delle istituzioni pubbliche senza però aggravarne in alcun modo il bilancio. Inoltre, a testimonianza delle potenzialità di interazione in modo concorrenziale con il mercato privato, si osservi che l'Agenzia gestisce una parte consistente delle politiche del lavoro, e, quanto all'acquisizione di doti, occupa il terzo posto nelle classifiche regionali seguendo a breve distanza due società private che,

peraltro, operano su scala regionale. In sintesi, è evidente che questo modello, come sempre perfezionabile, nelle attuali condizioni strutturali del mercato si mostra in grado di operare per conto di una proprietà pubblica ma con una logica imprenditoriale che andrà sempre più consolidata in termini di competenze e strumenti.

Tra le ragioni originarie di questo progetto, oltre allo sforzo di connettere il processo di creazione dell’Agenzia al flusso delle esperienze precedenti, con il lasciare un’impronta in grado in futuro di interpretare anche questo passaggio del settore, e al compito di ricostruire e delineare un modello ipotizzato, per favorirne comprensione e replicabilità nell’adattamento a situazioni differenti, inoltre, ne risiede un’altra, più interna all’impresa ma non meno importante per comprenderne e descriverne la realtà.

AFOL Metropolitana è un organismo particolarmente complesso per varie ragioni; intanto, come detto, deriva dalla fusione di ben cinque diverse società, ognuna con una storia, caratteristiche, andamenti economici, prodotti e servizi e reti di relazioni differenti, o anche molto differenti fra loro. La gestione di una fusione tra soggetti diversi pone sempre, fisiologicamente, questioni di compatibilità, sforzi di integrazione e inevitabili spinte di rigetto. Questo avviene sul piano organizzativo, evidentemente, ma pure in termini di culture e prassi operative, di “usi e costumi”, diremmo per semplificare, che hanno l’esigenza di conoscersi, confrontarsi, riconoscersi, conformarsi e uniformarsi. Vi è inoltre l’esigenza che tali molteplici differenze siano condotte a sintesi, senza produrre una dispersione di saperi e pratiche, in particolare delle eccellenze che devono essere individuate, riconosciute e opportunamente trasferite e diffuse su scala maggiore nella nuova organizzazione.

Questi problemi, comuni in ogni fusione fra imprese, nel caso di AFOL Metropolitana sono stati moltiplicati per cinque, mentre ognuna delle componenti in essa confluite, osservava il processo dal proprio punto di vista, con tutto il portato in termini di incognite per il futuro che ciò poteva comportare. Oltre alle differenze dovute alla numerosità dei soggetti, un ulteriore elemento di complessità derivava dal fatto che questi, per loro natura e dislocazione geografica, avessero nel passato interpretato il proprio ruolo in relazione al sistema locale di riferimento, coltivando e sviluppando interlocuzioni, prodotti e servizi, secondo le specificità del proprio territorio, notoriamente multiforme in un’area come quella milanese.

La differenziazione interna, poi condotta a sintesi attraverso un sistema organizzativo in grado di bilanciare la centralizzazione di alcuni servizi amministrativi e il decentramento delle funzioni gestionali in rapporto ai territori, inoltre, si è affiancata alla presenza di variegate “culture” relative ai diversi servizi verticali, ossia, per esempio, alle specificità dei servizi per il

lavoro, delle scuole, della formazione, dell'orientamento, per loro natura molto diversi, coesistenti in un'unica impresa, ora di grandi dimensioni anche dal punto di vista del personale e delle conseguenti politiche.

Quest'ultimo, evidentemente, ha rappresentato un punto centrale. È evidente, e non poteva essere altrimenti, che le incognite iniziali agissero a tutti i livelli della struttura aziendale e, di conseguenza, da un lato dovessero essere adeguatamente gestite, e, dall'altro lato, per essere superate, necessitassero di un investimento di tutte le persone coinvolte in termini di attese, di fiducia, di rinuncia ad alcune certezze presenti in funzione di risultati che non erano assolutamente garantiti. Notoriamente, inoltre, il settore dei servizi al lavoro e della formazione, presenta una serie di eredità particolarmente complicate, dovute alla coesistenza di percorsi di lavoro, sia nel pubblico e sia nel privato.

La costruzione di una nuova Agenzia il cui bilancio è composto nelle proporzioni citate tra risorse a mercato e risorse pubbliche, ha avuto riflessi diretti in una comune sfida – naturalmente sempre perfettibile – ad impostare comuni procedure e regolamenti, e ad aggiornare pratiche operative ed efficienza dei processi interni, in funzione della verifica dei risultati dei servizi erogati.

Anche richiamato in termini generali, è evidente che questo percorso, che ha interessato e coinvolto centinaia di persone, non poteva che comportare pure momenti di preoccupazione o, addirittura, tensione in termini di relazioni industriali; è altrettanto evidente, tuttavia, che l'esito attuale di tale articolazione di una nuova agenzia, ha potuto realizzarsi specialmente grazie al concorso e al sostegno, non solamente della disponibilità della maggior parte delle persone ad osservare con attenzione gli sviluppi potenzialmente positivi, contribuendo alla loro realizzazione, ma pure del sostegno, nei momenti cruciali, delle organizzazioni dei lavoratori, sia a livello aziendale, sia di categoria, sia confederali, sempre partecipi a sostegno del piano inizialmente condiviso. È anche grazie alle caratteristiche del modello intrapreso, del resto, che si sono resi possibili investimenti finalizzati al miglioramento del clima organizzativo e delle condizioni di lavoro, della conciliazione tra i tempi di vita e lavoro, di un piano di welfare aziendale, e così via.

Questo libro, in sintesi, è stato anche l'esito di un percorso finalizzato ad alimentare un processo di autoriflessione delle differenti componenti interne all'Agenzia, di codificazione e interscambio di punti di vista che, pur collocati in posizioni diverse all'interno dell'organizzazione, permettano di aumentare e diffondere la consapevolezza del nuovo perimetro, di condividere il processo fino ad ora compiuto, e di mettere a fuoco gli ostacoli che è necessario rimuovere per produrre ulteriori sviluppi.

La ricostruzione e il racconto di progetti ed esperienze di natura diversa e con obiettivi molto variegati, contenuti nel terzo capitolo, sono una dimostrazione delle pratiche condotte negli anni passati, che hanno potuto trovare una nuova collocazione e la possibilità di replicarsi su una scala e con ricadute più ampie, proprio grazie alle diverse dimensioni aziendali.

Allo stesso modo, l'aver intercettato bisogni emersi in questi anni in aderenza all'evoluzione dei sistemi territoriali di riferimento, ha permesso di maturare la consapevolezza di dovere elaborare e fornire nuovi servizi, non solamente più efficienti ma più attuali come ad esempio una filiera di assistenza all'"autoimprenditorialità", o all'incubazione di impresa come strumento di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

Infine, e quale somma di tutte le ragioni fino ad ora espresse, questo libro è anche l'esito di una riflessione interna, che ha portato a considerare che un'impresa pubblica come AFOL Metropolitana, per dimensioni e funzioni, non può né deve rinunciare ad un ruolo di promozione "culturale" in senso generale, attraverso il lavoro condotto quotidianamente nell'esercizio delle proprie funzioni, ma pure in termini di promozione di ricerca e riflessione sui temi del lavoro, delle politiche del lavoro, della promozione di sviluppo economico e civile dei propri territori.

Le trasformazioni epocali richiamate in principio, infatti, oltre a richiedere uno sforzo diretto per temperarne le conseguenze e favorire l'inclusione sociale ed economica, impongono anche di produrre riflessioni e nuovi saperi, in grado di interpretarle e trovare soluzioni. Per questo motivo, oltre a rinforzare un sistema interno di studi finalizzato alla produzione, analisi e diffusione di dati, e alla individuazione di modalità adeguate alla opportuna circolazione dei dati stessi anche a supporto del *policy making* delle istituzioni del territorio, si è ideata una collana di studi, inaugurata da questo volume, che mira a stimolare la tessitura di un sistema di relazioni pure nel campo della ricerca e della divulgazione culturale.

Questo libro, in conclusione, intende fornire una ricostruzione dei risultati ottenuti per la realizzazione di un particolare "modello" di Agenzia pubblica di servizi, delle linee indirizzo individuate per risolvere le questioni emerse e procedere nella direzione attesa; ma, in ogni caso, testimonia gli sforzi collettivi intrapresi per rendere concreto e condurre a buon fine quello che, in definitiva, un quinquennio fa era un esperimento auspicabile e ambizioso; ma lo era solo sulla carta.

1. L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA E LE ESPERIENZE DELL'AFOL METROPOLITANA MILANESE

di *Tiziano Treu*

1.1. Dalla liberalizzazione del collocamento al decreto n. 150/2015

La legislazione e l'organizzazione del mercato del lavoro in Italia hanno una storia lunga e tormentata. Non poca strada è stata percorsa a partire dalle riforme degli anni Novanta, che hanno superato l'arcaico sistema del collocamento numerico e del relativo monopolio statale e iniziato il percorso di riforma inteso ad avvicinare i nostri servizi all'impiego a quelli di altri paesi europei. Anche questo percorso, avviato dal D.lgs. n. 469/1997¹ e poi continuato dal D.lgs. n. 276/2003², è stato lento e non privo di rallentamenti e contraddizioni.

La complessità del nostro ordinamento su questi temi è stata storicamente segnata, fino ad oggi, dall'intreccio delle competenze fra Stato e Regioni. In materia di lavoro, nel corso di questo percorso di riforma è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001³ che ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Tale riforma ha dato origine a una serie di interventi regionali nelle politiche del lavoro, compresi il collocamento e i servizi all'impiego, ma nel contempo ha comportato la diffusione di conflitti di competenza tra Stato e Regioni, faticosamente e solo parzialmente ricomposti dalla Corte Costituzionale.

La questione delle competenze è stata ulteriormente tormentata da due eventi contrapposti, arrivati fino ai giorni nostri: la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, che riaccentrava nello Stato le compe-

¹ D.lgs. n. 469/1997 rubricato "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

² D.lgs. n. 276/2003 rubricato "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

³ Legge Costituzionale n. 3/2001.

tenze essenziali in materia, e poi la bocciatura di tale riforma, che ha riportato la questione allo status *quo ante*.

Questo esito mette un'evidente ipoteca sugli interventi della legge n. 183/2014⁴ e poi del D.lgs. n. 150/2015⁵, emanati sul presupposto dell'entrata in vigore della riforma costituzionale. Ad essa infatti si rifaceva l'assetto dei servizi all'impiego culminato nella nuova Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro⁶, partecipata da Stato e Regioni, e accompagnato da una forte integrazione fra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive, compreso il nuovo assegno di ricollocazione inteso a favorire un effettivo reimpiego dei lavoratori. Il sistema varato dal D.lgs. n. 150/2015 e in primis l'Agenzia Nazionale (ANPAL) con la rete dei servizi istituita dallo stesso decreto sono così chiamati a trasformarsi con il nuovo assetto costituzionale, ricercando le modalità con cui svolgere in modo efficace le funzioni di servizio loro attribuite.

In questo contesto è più che mai decisivo il rapporto fra Stato e Regioni. Finora il difficile equilibrio fra poteri statali e poteri concorrenti delle regioni ha costituito un ostacolo, non l'unico, ma fra i più rilevanti, alla costruzione di un sistema organico di politiche nazionali del lavoro. Nonostante tali limiti le pratiche sviluppate in questi anni sono servite ad accumulare esperienze significative su molti nodi critici del nostro sistema. Per risolvere quelli che restano tuttora da sciogliere, è necessaria una collaborazione istituzionale fra Stato e Regioni che valorizzi il meglio le loro competenze ed esperienze.

1.2. I contributi delle pratiche territoriali all'apprendimento normativo

I progressi di questi anni non vanno sottovalutati. Riflettono, non solo l'apprendimento normativo che ha portato all'organico disegno del D.lgs. n. 150/2015, ma anche i contributi forniti dalle esperienze locali, fra cui quelle milanesi delle AFOL, che hanno anticipato per molti aspetti il disegno nazionale.

⁴ L. n. 183/2014, rubricata "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

⁵ D.lgs. n. 150/2015, rubricato "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

⁶ "ANPAL".

Come si è già sostenuto altrove⁷, dal punto di vista strettamente normativo l'assetto ora raggiunto, a cominciare dal ridisegno della rete dei servizi sul mercato de lavoro e dalla istituzione dell'ANPAL, ha acquisito tratti ben definiti, potenzialmente destinati a durare nel tempo e a promuovere il migliore funzionamento del sistema.

Alcune questioni da tempo controverse, come quelle riguardanti i rapporti fra le istituzioni pubbliche e gli operatori privati del mercato del lavoro, nonché le modalità e i criteri dell'accreditamento di questi, sono state impostate in modo equilibrato.

La consapevolezza della necessità di un'integrazione fra centri per l'impiego e agenzie private accreditate è cresciuta nel tempo, anche sulla base di risultati ottenuti in alcune realtà locali⁸. Ed è questo uno dei fattori che ha sostenuto il legislatore del decreto n. 150/2015 nel sancire la collaborazione fra istituzioni pubbliche e private come principio cardine del sistema nazionale di servizi e di politiche attive del lavoro, coordinate a livello nazionale dall'ANPAL.

Le agenzie private hanno incrementato e differenziato le loro competenze, andando oltre quelle originarie di somministrazione di lavoro interinale, per diventare operatori del mercato del lavoro a tutto tondo, con sportelli distribuiti su tutta Italia dedicati all'incontro fra domanda e offerta di lavoro e alla intera gamma dei servizi all'impiego⁹.

A queste agenzie si sono aggiunti altri soggetti ora riconosciuti come parti della rete dei servizi per le politiche attive¹⁰. Anzitutto il sistema camerale,

⁷ T. Treu, "Tra riforme legislative e pratiche locali. Riflessioni sul percorso di sviluppo dei servizi per il lavoro in Italia", in P. Bresciani, P.A. Varesi, *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 37-47.

⁸ Le agenzie cui corre il riferimento, sono le Agenzie per il lavoro così suddivise: a) *Agenzia per la somministrazione a tempo determinato* (ossia le precedenti Agenzie di lavoro interinale: sono le uniche agenzie generaliste che possono svolgere tutte le funzioni elencate nelle lettere successive); b) *Agenzie per il lavoro che svolgono l'attività di somministrazione a tempo indeterminato*; c) *Agenzie di intermediazione*; d) *Agenzie di ricerca e selezione del personale*; e) *Agenzie di supporto alla ricollocazione professionale*.

⁹ Vedi la ricostruzione di INAPP-ASSOSOMM, *I primi 20 anni del lavoro in somministrazione in Italia*, a cura di S. Sacchi e T. Treu, giugno 2017.

¹⁰ Il riferimento corre ai seguenti soggetti:

- le Università;
- i comuni;
- le Camere di Commercio;
- gli istituti di scuola superiore statale o paritaria;
- le parti sociali;
- associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o regionale aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità;
- gli enti bilaterali;