



Il posizionamento dei centri per l'impiego nel quadro delle competenze istituzionali

Roma, 17 dicembre 2013

La questione da affrontare: la governance del mercato del lavoro

Il governo italiano ha la necessità di prendere una decisione sul sistema dei servizi pubblici per l'impiego. Si tratta infatti di un sistema , costituito dai 576 centri provinciali per l'impiego, da numerosi sportelli decentrati e da altri servizi mirati costituiti in ambito provinciale, che in tutta Europa costituisce una scelta di fondo come presidio pubblico necessario delle politiche del lavoro e che in Italia appare del tutto inadeguato, per le risorse investite ed il personale impegnato, rispetto alla forte domanda sociale. Inoltre l'attivazione del programma Garanzia giovani e della strategia di rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego prevista dall'Agenda 2014-2020 tra le priorità dei fondi europei rende urgente una scelta sul rafforzamento del sistema dei centri per l'impiego che sia in grado di appoggiare su una precisa identificazione di competenze e di responsabilità. Si rende necessaria una decisione condivisa di ambito nazionale in quanto:

- A) Il quadro delle competenze attribuito alle regioni dal Titolo V richiede che le funzioni del sistema dei servizi si appoggino su un modello di intervento nazionale, come accade in tutta Europa, anche per poter garantire i necessari ed attualmente non disponibili livelli essenziali delle prestazioni;
- B) La forte e criticata disomogeneità nella qualità e capacità nell'erogazione delle politiche attive tra i sistemi regionali, con l'evidente spreco di parte di risorse europee, rende necessaria una decisione sul sistema dei servizi che sia condivisa e definita a livello nazionale;
- C) Il processo di riordino istituzionale in corso e le decisioni relative alle province ed al ruolo delle città metropolitane sul quadro delle competenze per lo sviluppo implica una definizione complessiva di funzioni e responsabilità;
- D) L'attivazione della Garanzia giovani, degli obblighi di condizionalità relativi al nuovo ammortizzatore sociale Aspi e di altri interventi e programmi di politica attiva implica la definizione di un ordinato quadro di governance in modo da non determinare scossoni controproducenti rispetto al livello decisionale, proprio mentre i centri per l'impiego sono chiamati a forti responsabilità nella promozione dei nuovi interventi.

In questo senso le decisioni devono necessariamente considerare:

1. La valutazione oggettiva dei risultati e delle performance del sistema di competenze e responsabilità attualmente in vigore e dei rischi od opportunità derivanti dalle proposte in campo ;
2. La peculiarità di un sistema che prevede la presenza operativa dei soggetti privati, che ne deve valorizzare la funzione in sinergia con i soggetti pubblici sul territorio;
3. L'immediata capacità di attivare l'intervento, pur in ragione di un processo di riordino istituzionale che ha tempi diversi.

Le proposte e la loro valutazione:

1) quale ruolo per lo Stato?

Appare del tutto evidente come lo Stato debba in Italia recuperare una capacità di definire standard, riferimenti e funzioni di coordinamento dei servizi per l'impiego ed anche degli stessi centri provinciali per l'impiego. Lo Stato italiano deve recuperare anni di ritardo e di disattenzione rispetto al posizionamento ed alla qualità dei servizi pubblici per il lavoro. Manca oggi quasi tutto: sistemi informativi nazionali per le politiche attive e le richieste delle imprese, standard dei servizi condivisi ed esigibili, programmi nazionali finanziati ed efficaci di politiche attive. La quota minima di risorse dei Fondi europei, intorno al 5%, che lo Stato ha deciso di riservare a sé non ha consentito in questi anni di promuovere un sistema nazionale per il lavoro e la funzione dell'agenzia tecnica del Governo ItaliaLavoro è stata limitata. Questa assenza ha diviso tra loro ancora di più i territori, penalizzando la stessa competitività. Uno Stato che deve recuperare questa capacità deve avere strutture e risorse per il lavoro maggiori ed una diversa capacità di controllo e verifica dei sistemi ed interventi regionali. Per questo motivo appare oggi del tutto improbabile che lo Stato Italiano ed il Ministero del Lavoro possano passare dalla attuale funzione e capacità del tutto marginale di intervento sul mercato del lavoro direttamente alla gestione di tutti i soggetti pubblici che intervengono sul mercato del lavoro, in primo luogo i centri per l'impiego. Si tratta peraltro di una scelta che comporterebbe una revisione radicale del Titolo V della Costituzione e che quindi non è percorribile nel breve periodo.

La scelta di una Agenzia nazionale di erogazione dei servizi per l'impiego presente peraltro in molti paesi europei, comporterebbe infatti una rivoluzione totale del quadro delle competenze e funzioni del Titolo V. Va valutato anche come, a differenza delle politiche passive erogate dall'INPS, le politiche attive richiedano servizi che conoscano e rispondano al territorio ed alle sue diversità e potenzialità e che riconoscano le diversità delle persone e delle imprese. Non si tratta di meri uffici amministrativi ed il trasferimento delle funzioni all'INPS appare fantasioso.

In ogni caso l'eventualità di una agenzia nazionale di riferimento che promuova, coordini, verifichi, valuti ed affianchi i territori è una ipotesi utile, ma che non può eliminare del tutto le responsabilità dirette dell'ente territoriale più prossimo all'erogazione del servizio.

2) le Agenzie regionali: una opzione costosa e pericolosa

Sono diversi i possibili sprechi e i disservizi che si avrebbero dall'attribuzione alle Regioni dei Centri per l'impiego e dalla costituzione per questo motivo di specifiche agenzie regionali.

Le Regioni hanno avuto dal Titolo V l'attribuzione delle competenze sul lavoro e sulla formazione e la relativa programmazione. In nessun paese europeo le Regioni hanno avuto competenze, responsabilità e risorse sul lavoro e sulla formazione così ingenti. I risultati in termini di efficacia dei sistemi regionali sono problematici e sono peggiorati in questi anni. Solo 3 regioni su 20 hanno oggi in Italia un funzionamento del mercato del lavoro che migliora e quindi sostiene le potenzialità economiche (dati RCI della Commissione Europea). Attribuire alle Regioni anche la gestione diretta dei centri per l'impiego determinerebbe un sovraccarico di funzioni e responsabilità poco giustificabile per un ente che riesce con fatica a svolgere ovunque e con la stessa qualità i compiti attuali.

Esistono inoltre alcune forti impedimenti di natura tecnica funzionale:

- a) l'ipotesi di una regionalizzazione dei servizi per l'impiego, stante l'attuale assetto del Titolo V con capacità normativa esclusiva e concorrente sulle materie di interesse, potrebbe far nascere 20 sistemi per l'impiego diversi, a danno del livello unico ed omogeneo dei servizi e dei LEP e pertanto verrebbe minato il diritto al lavoro riconosciuto dalla nostra Costituzione come nazionale, omogeneo e garantito a tutti;
- b) le Regioni hanno compiti di legislazione e programmazione che rendono complessa la contestuale erogazione dei servizi programmati (necessaria distinzione delle due funzioni);
- c) le Regioni non svolgono una pianificazione delle politiche e delle risorse che risponde all'area territoriale ed al bacino di riferimento dei centri per l'impiego, deciso dal dlgs 469 del 1997 per assicurare una prossimità all'utenza, e non garantirebbero quindi la necessaria prossimità della funzione;
- d) I servizi per l'impiego prevedono in molte Regioni l'accreditamento degli operatori privati, che concorrono con il pubblico su alcuni bandi. Verrebbe quindi meno la necessaria terzietà rispetto all'ente che programma e finanzia gli interventi (con possibile ricorso europeo a riguardo da parte delle agenzie per il lavoro e delle loro associazioni);
- e) l'aumento della spesa derivante dal trasferimento del personale provinciale, secondo stime delle stesse regioni, risulta intorno al venti per cento ed annullerebbe ogni eventuale risparmio.

Un esempio.

Nella Regione Piemonte il livello regionale indebolirebbe il modello di concertazione sociale, economico e territoriale, che in questi anni ha consentito ai servizi per l'impiego delle Province di instaurare dialoghi e confronti diretti e produttivi con tutti gli stakeholder (anche con le imprese) che hanno consentito

la tenuta degli interventi sul territorio ed il rispetto delle peculiarità (il tessile di Biella non è il metalmeccanico di Torino così come l'agroalimentare di Cuneo).

Questo esempio si riproduce allo stesso modo in tutte le aree del nostro Paese.

La soluzione del trasferimento dei centri per l'impiego con la costituzione di agenzie tecniche di diritto privato da parte delle regioni, oltre alle questioni ed i problemi posti rispetto al trasferimento di risorse e competenze dei centri per l'impiego alle regioni, determinerebbe altri gravi disservizi e sprechi:

- a) i centri per l'impiego non risulterebbero più servizi che rispondono al territorio di cui sono espressione, ma "aziende" sul modello degli sportelli INPS o delle ASL (non appare questo un modello idoneo a rispondere ad una domanda sociale ed economica);
- b) verrebbe meno la capacità di lettura e di attenzione al territorio, la logica " dal basso", per creare invece un sistema a forte rischio di autoreferenzialità;
- c) la maggior parte delle agenzie regionali in questi anni sono state chiuse e la proliferazione di enti di questa natura determina forti rischi di contaminazione politico clientelare, in quanto " centrali di appalto" e di conferimento di incarichi di consulenza diretta, con ovvie perplessità nell'opinione pubblica;
- d) c'è il rischio che in questo modo al soggetto pubblico restino solo le funzioni amministrative e che venga dato alle agenzie per il lavoro private tutto il sistema delle politiche attive, al di fuori da ogni pianificazione territoriale condivisa con le parti sociali di ambito subregionale, con il rischio di penalizzare i disoccupati più deboli e che necessitano di maggior affiancamento (in quanto meno convenienti) oppure che ogni regione decida in modo del tutto difforme le caratteristiche delle funzioni dei soggetti pubblici e privati.
- e) Il livello regionale potrebbe poi indebolire il modello di concertazione sociale, economico e territoriale, che in questi anni ha consentito ai servizi per l'impiego di instaurare dialoghi e confronti diretti e produttivi con tutti gli stakeholder (anche con le imprese) che hanno consentito la tenuta degli interventi sul territorio e il rispetto delle peculiarità di ciascun mercato locale del lavoro.

3) *l'ipotesi Unione dei Comuni*

Le Unioni dei Comuni in Italia coprono solo una parte del Paese, anche considerando i territori che vengono assegnati alla dimensione di intervento dell'area metropolitana. Immaginare di assegnare loro le funzioni dei servizi per l'impiego significherebbe decidere di escludere dalla possibilità di avere la garanzia di questo presidio pubblico . Le politiche del lavoro, poi, hanno bisogno di essere coordinate da un solo livello istituzionale e pianificate sul territorio. Con le Unioni dei Comuni, che sono una semplice aggregazione di scopo di enti locali, il rischio che ogni centro per l'impiego operi in modo separato e distinto è più che probabile. Inoltre, una funzione di così forte impatto sulla vita dei cittadini, non può essere compromessa dai contrasti, certi, che si creerebbero rispetto alla destinazione degli interventi e delle risorse tra i diversi Comuni del territorio di riferimento dei centri per l'impiego (per esempio nella distribuzione dei tirocini o degli incentivi va evitato il mercanteggiamento tra i Comuni). Serve una terzietà ed una visione di insieme del territorio. In questo caso, oltre all'evidente aumento dei costi, si perderebbe l'efficacia degli interventi, con centri per l'impiego scollegati dalla pianificazione delle relative politiche e degli strumenti.

Un esempio.

In Provincia di Verona sono presenti 6 Unioni di Comuni, che coprono un esiguo territorio . Le circoscrizioni territoriali dei Cpi delle Province frazionano e servono l'intero territorio provinciale. Sul piano della distribuzione territoriale le Unioni esistenti non sono dunque in grado di assicurare il diritto di accesso ai servizi allo stesso livello a tutti i cittadini.

Conclusioni: il percorso proposto a legislazione vigente

Una maggiore attenzione alla necessità che le riforme si facciano tutte insieme e non per continui scossoni dovrebbe consigliare il Governo a definire un quadro di responsabilità e competenze dei servizi per l'impiego che affermi un intervento in due momenti, con una prima fase contestuale all'avvio della Garanzia giovani (2014) ed una seconda corrispondente all'entrata in vigore dell'Aspi per tutti ed al superamento dell'attuale fase transitoria degli ammortizzatori in deroga (2016).

Alla luce delle considerazioni svolte appare in questa fase opportuno che il Governo definisca un quadro di responsabilità e competenze che affermi:

Prima fase:

- a) l'attribuzione, per via del principio di prossimità, delle competenze relative ai servizi pubblici per l'impiego alle città metropolitane e, laddove non è prevista la città metropolitana, il mantenimento delle competenze attuali alla provincia come ente di area vasta;**
- b) la definizione di un rigoroso sistema di definizione di livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, a cui collegare la strategia di rafforzamento dei servizi, che preveda per i centri per l'impiego una funzione di vero e proprio presidio sul territorio (con servizi più innovativi quali: coordinamento sui flussi in uscita dalle scuole e delle università, governance sui privati incaricati di realizzare servizi di accompagnamento al lavoro). Questo dovrà avvenire in collegamento con la necessaria implementazione del coordinamento in materia tra Stato e regioni e l'attuazione di quanto previsto e finanziato dai Fondi strutturali.**

Seconda fase:

corrispondente all'entrata in vigore in via definitiva dell'Aspi e del diritto-dovere alla condizionalità tra sussidio ed intervento di politica attiva, le scelte complessive del riordino istituzionale dovranno di conseguenza rivedere il quadro della legislazione concorrente del Titolo V ed intervenire in modo complessivo, chiaro e definitivo sulla governance del lavoro in Italia.