

Indagine conoscitiva sui servizi pubblici per l'impiego in Italia e in Europa

Audizione presso la 11^a Commissione Lavoro, Previdenza sociale del Senato del 12 luglio 2018

Premessa

Allo stato dell'arte, un giudizio complessivo sui servizi pubblici per l'impiego e, soprattutto, sull'operato dell'Agenzia nazionale per le politiche attive, la vera novità introdotta con la passata legislatura, è, per forza di cose, sospeso.

È difficile, infatti, operare in un contesto normativo in evoluzione e con risorse oggettivamente ridotte, le quali, peraltro, sono state indirizzate più verso il sostegno al reddito, come è coerente che sia in un periodo nel quale la disoccupazione è raddoppiata dal 2007, che verso le politiche attive e la riqualificazione dei lavoratori.

Anche al netto di ciò e con il beneficio di ogni giustificazione possibile, è evidente che è necessario imprimere una accelerazione all'impianto complessivo; questo perché, alle difficoltà di partenza dell'Anpal si associano la carenza di politiche regionali, le attuali inefficienze nella procedura di concessione dell'assegno di ricollocazione, i ritardi strutturali dei centri per l'impiego ed un pregiudizio di fondo sulla inefficienza dei centri per l'impiego stessi, diffuso fra i cittadini e le stesse imprese, le quali, non a caso, hanno risposto in maniera decisamente timida alle sollecitazioni di Garanzia giovani che ha presentato un test probante delle capacità organizzative del sistema.

Permane, evidente, un forte gap territoriale che mette a rischio il perseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

La cosa, inevitabilmente, è destinata ad avere riflessi sulla qualità dei percorsi di reinserimento delle persone prive di occupazione nonché nell'eventualità che il legislatore voglia adottare una forma di sostegno universale, quale il reddito di cittadinanza, implementando così la platea ora parzialmente coperta dal reddito di inclusione.

Il recente incontro fra il ministro del lavoro e dello sviluppo economico, Luigi Di Maio, e i rappresentanti delle regioni è servito a confermare alcuni punti focali (lo sblocco dei fondi per il 2018 e il 2019; l'assunzione di 1.600 unità; la destinazione del Fse alle regioni per le politiche attive; la definizione di un crono programma di incontri per arrivare ad un percorso condiviso sul ruolo e il potenziamento dei centri per l'impiego, anche nell'ottica dell'introduzione del reddito di cittadinanza); ora appare utile estendere tale confronto anche al sindacato confederale, al fine di valutare il potenziamento dei servizi sull'intero territorio nazionale e la governance dell'Anpal, così

da superare nel prossimo rinnovo la situazione paradossale che si è venuta a creare, con i cinque componenti di parte sindacale afferenti a tre sole sigle, cosa che non accade sul versante datoriale, laddove sono correttamente rappresentati i vari settori produttivi con la presenza di Confindustria, Confagricoltura, Confartigianato, Alleanza delle cooperative e Confcommercio.

La rete dei servizi dopo il decreto legislativo 150/2015

Nella passata legislatura, il governo, in forza della delega dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, ha presentato una bozza di riforma, che si è poi tradotta nel decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

La riforma adottata poggia sulla creazione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive, fulcro della rete dei servizi per il lavoro, quest'ultima individuata come strumento di governance, atto ad assicurare il perseguimento del dettato costituzionale sui servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.

La rete presuppone la cooperazione fra diversi soggetti, a partire dall'Anpal stessa, la quale ha avuto un avvio complicato, anche per ragioni connesse al rapporto di lavoro del personale dipendente.

Subito dopo, arrivano le strutture regionali per le politiche attive del lavoro con i centri pubblici per l'impiego.

Alla mezzanotte del 30 giugno è scaduto il termine introdotto con la legge di bilancio per il 2018 entro il quale le Regioni sono state chiamate a riorganizzare la propria rete, con riferimento al personale dipendente già in capo alle amministrazioni provinciali.

Il trasferimento del personale, sia quello a tempo indeterminato che quello con contratti a termine o di collaborazione, presuppone il fatto che le Regioni abbiano posto in essere una serie di interventi normativi, amministrativi e strumentali.

La scelta di come procedere spetta alle singole amministrazioni, in quanto la normativa lascia ampia possibilità di scelta sullo strumento da utilizzare.

Se poi consideriamo il fatto che la data del 30 giugno è il termine ultimo di un processo che esprime i suoi effetti giuridici già dal 1° gennaio scorso, il quadro diventa ancora più complesso.

Alcune regioni hanno infatti optato per la creazione di una Agenzia regionale per il lavoro, seguendo il modello dell'Agenzia nazionale per le politiche attive, l'Anpal.

In altri casi, si è viceversa optato per l'assunzione diretta in capo alla Regione, cosa possibile in un'ottica di passaggio fra pubbliche amministrazioni.

Le Regioni hanno anche previsto delle clausole di salvaguardia in caso di successiva esternalizzazione o privatizzazione.

Sotto il profilo delle risorse, il punto fermo è rappresentato dal protocollo del gennaio scorso, con il quale si è proceduto al riparto dei 235 milioni di euro stanziati dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 794, legge 205/2017). Tali risorse tengono conto del personale a tempo indeterminato, mentre altri 16 milioni fanno riferimento a 343 unità di personale con contratto a termine. Di quest'ultimi, ben 98 sono occupati in Toscana; a seguire la Calabria (53), l'Umbria (47) e l'Emilia Romagna (38). Più staccate le altre Regioni. In Campania è uno solo.

Nella rete sui servizi per il lavoro rientrano anche le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione.

Le agenzie per il lavoro impiegano una media mensile di circa 440mila lavoratori in somministrazione; di questi meno del 10%, fra i 39 e i 40mila, sono quelli in contratto di somministrazione a tempo indeterminato, il cosiddetto staff leasing.

Il riferimento è al capo I del decreto legislativo 276/2003; nello specifico agli articoli 4, sulle agenzie per il lavoro, e 6, sui regimi particolari di autorizzazione.

Sul versante dell'intermediazione, si evidenzia un fenomeno elusivo che investe il mondo cooperativo. L'attività ispettiva posta in essere nel corso del 2017 ha portato alla scoperta di una singola cooperativa, autorizzata alla somministrazione di personale (l'autorizzazione è stata successivamente revocata), che ha accumulato debiti contributivi per 19,6 milioni di euro con sanzioni civili per 6,4 milioni di euro.

Il citato articolo 6 del decreto legislativo 276/2003 riconosce un ruolo ad una serie di soggetti in materia di servizi per il lavoro. Si osserva, a tal proposito, come la stessa Anpal non fornisca informazioni esaustive. Infatti, sul sito internet ci si limita a citare le camere di commercio di commercio, le università e gli istituti di scuola secondaria, ma non altri soggetti come i comuni, le associazioni datoriali, le organizzazioni sindacali, i patronati, gli enti no profit, i gestori dei siti internet senza scopo di lucro, l'Enpals.

Nella rete, rientrano pure, per le rispettive competenze, l'Inps e l'Inail nonché i fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali. Rispetto a questi due ultimi soggetti, si osserva un appesantimento burocratico delle attività ed un reiterato tentativo di destinare parte delle risorse della formazione continua (lo 0,3% dell'importo stipendiale) verso missioni diverse, cosa non condivisibile.

Nella rete rientrano infine Inapp ed Anpal Servizi spa, derivanti rispettivamente dall'Isfol e da ItaliaLavoro spa.

I livelli essenziali delle prestazioni

Soltanto nel gennaio scorso è arrivato il decreto ministeriale che ha definito i livelli essenziali delle prestazioni da erogare sull'intero territorio nazionale alle persone e al sistema delle imprese.

Con riferimento alle persone, sono dodici le azioni previste, alcune delle quali (l'accoglienza e la prima informazione; il supporto nella presentazione della dichiarazione di immediata disponibilità; l'orientamento di base; l'informazione sugli incentivi all'occupazione) di non complessa risoluzione; altre, viceversa, dall'orientamento di base e specialistico alla profilazione, dall'accompagnamento al lavoro all'avviamento alla formazione, richiedono personale dedicato in numero adeguato, cosa non sempre assicurata su tutto il territorio nazionale.

Appena tre, invece, i livelli essenziali delle prestazioni (accoglienza e prima informazione; attività di incontro fra domanda e offerta di lavoro; attivazione di tirocini e supporto per gli adempimenti sul collocamento mirato) per le imprese, le quali utilizzano oggettivamente poco il canale dei centri per l'impiego.

I centri per l'impiego

Sotto l'aspetto strettamente quantitativo, la rete pubblica dei servizi per il lavoro conta su 501 sedi principali, 51 sedi secondarie e 288 fra sedi distaccate o sportelli territoriali per un totale di 840 sedi.

La distribuzione territoriale sulle sedi principali premia il nord, anche se, considerando pure gli sportelli è davanti il sud, Isole comprese.

In rapporto alla popolazione residente, è sempre avanti il Mezzogiorno (una sede ogni 58.209 residenti), seguito a breve distanza dal centro (una sede principale o secondaria o uno sportello ogni 58.297 residenti), mentre il Settentrione è decisamente indietro (una sede ogni 100.510 residenti).

Distribuzione di tutti i centri per l'impiego per macroarea e diffusione per abitante					
<i>Macroarea</i>	<i>Sedi principali o secondarie</i>	<i>Diffusione</i>	<i>Sportelli</i>	<i>Totale</i>	<i>Diffusione</i>
Nord	230	1/120.612	46	276	1/100.510
Centro	112	1/107.745	95	207	1/58.297
Sud e Isole	210	1/98.956	147	357	1/58.209
Italia	552	1/109.763	288	840	1/72.230

Considerando la distribuzione delle sole 501 sedi principali ed andando a verificare la diffusione per regione e non per macroarea territoriale, emerge uno scenario molto diversificato.

A fronte di una media nazionale di circa un centro per l'impiego ogni 121mila residenti, al di sopra si posizionano il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Umbria, le Marche, il Lazio, la Campania, la Calabria e la Sicilia.

In particolare, molto al di sopra della media nazionale si trovano l'Umbria (uno ogni 177mila residenti), il Lazio (uno ogni 173mila residenti) e la Lombardia (uno ogni 161mila residenti).

Sul versante opposto, la provincia autonoma di Trento (uno ogni 44mila residenti), la Sardegna (uno ogni 59mila residenti) e l'altra provincia autonoma di Bolzano (uno ogni 74mila residenti).

Distribuzione dei soli centri per l'impiego sede principale per regione e diffusione per abitante					
<i>Regione</i>	<i>CPI principali</i>	<i>Diffusione</i>	<i>Regione</i>	<i>CPI principali</i>	<i>Diffusione</i>
Piemonte	30	1/146.417	Valle Aosta	3	1/42.294
Liguria	14	1/111.807	Lombardia	62	1/161.599
Bolzano	7	1/74.893	Trento	12	1/44.883
Veneto	39	1/125.834	Friuli Venezia Giulia	13	1/93.682
Emilia Romagna	38	1/117.074	Toscana	43	1/87.033
Umbria	5	1/177.781	Marche	12	1/128.171
Lazio	34	1/173.474	Abruzzo	13	1/101.711
Molise	3	1/103.483	Campania	46	1/126.936
Puglia	42	1/96.759	Basilicata	8	1/71.295
Calabria	16	1/122.820	Sicilia	33	1/153.231
Sardegna	28	1/59.040	Italia	501	1/120.937

Con riferimento al personale dipendente, l'ultimo censimento prodotto dall'Inapp fissa a 8.189 le unità di personale operative; di queste, circa il 7%, vale a dire 583, sono unità esterne ai centri per l'impiego.

Considerando tutte le sedi (principali, secondarie e sportelli territoriali), si hanno in media 9,7 dipendenti per sede; su base territoriale, la media scende ad 8,8 unità per sede al nord e sale al 10,3 unità al sud. Il centro (9,8 unità) è in linea con la media nazionale.

Numeri ridotti che si ripercuotono sulla qualità dei servizi offerti. È noto da più fonti come i centri per l'impiego riescano ad intercettare fra il 3 e il 4% della nuova occupazione, anche se poi almeno un terzo dei disoccupati ottiene informazioni utili dagli operatori allo sportello che rappresentano circa l'84 del totale dei dipendenti dei centri per l'impiego.

Confronto europeo sulle risorse dedicate

L'Italia segna un evidente ritardo nella spesa pubblica nelle politiche relative al mercato del lavoro in rapporto al prodotto interno lordo.

I dati sono forniti da Eurostat e sono aggiornati, nella migliore delle ipotesi, al 2016, tranne che nel caso di Grecia, Spagna, Francia e la stessa Italia, per le quali l'ultimo dato disponibile è quello del 2015; per comodità di confronto, si prende a riferimento proprio quest'ultima annualità.

Se si guarda a tutta la spesa pubblica nelle politiche relative al mercato del lavoro, il nostro Paese presenta un dato pari all'1,743% del prodotto interno lordo, in linea con Irlanda (1,747%) e Svezia (1,777%), davanti alla Germania (1,507%), ma molto più indietro di Belgio (2,432%), Spagna (2,505%), Olanda (2,568%), Francia (2,959%) e Danimarca, la quale, con 3,213%, è al primo posto in Europa.

A conti fatti, l'Italia si posiziona in undicesima posizione, sostanzialmente in media con il dato complessivo.

In coda, troviamo Malta, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Slovacchia, tutte con valori intorno al mezzo punto percentuale di prodotto interno lordo.

Guardando al dato storico, l'Italia scende al di sotto dell'1% nel 2007, poi progressivamente sale fino a toccare il massimo nel 2013 (1,889%) per ridiscendere negli anni successivi. Soltanto in un caso, nel 2012, è al di sopra della media europea.

La Germania presenta una tendenza inversa. Nel 2006, ha una spesa di poco superiore al 3% del prodotto interno lordo; si riduce nei tre anni successivi ad un ritmo di circa mezzo punto percentuale annuo, per poi avere un picco nel 2009 (circa il 2,5%) in concomitanza con la prima crisi. Da allora, si riduce, ma in maniera più contenuta.

La Francia, viceversa, ha scostamenti meno marcati. È al 2,9% nel 2006, poi cala nei tre anni seguenti di circa lo 0,2% annuo. Successivamente, si stabilizza intorno al 2,8-2,9% del prodotto interno lordo.

La Spagna spende molto fra il 2009 e il 2014 con valori sempre superiori al 3% e con una punta di quasi il 3,9% nel 2010, il valore più alto in assoluto in Europa nel decennio fra il 2006 e il 2010.

Andando, a scorporare la parte relativa ai soli servizi per l'impiego, il nostro Paese precipita in coda con una spesa pari ad appena lo 0,04% del prodotto interno lordo. Peggio di noi, soltanto la Grecia, la Bulgaria, Cipro e la Slovacchia, peraltro ad una distanza molto ridotta, tranne che per la penisola ellenica.

Al primo posto, la Danimarca, con una spesa pari a poco di più di mezzo punto percentuale, il doppio di Francia ed Olanda, rispettivamente terza e quarta, mentre al secondo posto si posiziona la Germania, con lo 0,361% del prodotto interno lordo.

Benché basso, il dato 2015 del nostro Paese è il migliore dal 2005.

Si osserva, infatti, come dal 2005 al 2008 vi è una crescita dallo 0,034% allo 0,038%.

Poi, in concomitanza con la prima crisi, la spesa pubblica nei servizi per l'impiego si riduce progressivamente allo 0,022%, contrazione ancora più grave, se pensiamo che nello stesso periodo la spesa pubblica nelle politiche relative al mercato del lavoro aumenta, fino a toccare il massimo nel 2013. Del resto, sono gli anni nei quali la disoccupazione raddoppia e la prima preoccupazione degli esecutivi che si succedono è quella di assicurare un sostegno al reddito, piuttosto che accompagnare le persone verso una nuova occupazione.

In Germania, non si osservano particolari fluttuazioni; la spesa rimane pressoché ancorata intorno allo 0,35%; solo una volta scende sotto la soglia dello 0,3% nel 2006.

Stessa tendenza si evidenzia anche in Francia, ma con una spesa inferiore, in quanto la soglia media è fissata allo 0,25%.

La prima crisi mondiale funge invece da spartiacque per la Danimarca: fino al 2007, la spesa pubblica in servizi per l'impiego è dello 0,15%; raddoppia nel 2008 ed ancora negli anni successivi, toccando il massimo nel 2010 (0,521%), per poi stabilizzarsi vicino al mezzo punto percentuale.

La grande vertenza: il caso Almaviva

La chiusura della sede di Roma di Almaviva contact ha coinvolto 1.666 lavoratori, i quali sono stati licenziati. Come previsto dalla normativa vigente, gli ex dipendenti del gruppo, attivo nel settore dei call center, hanno provveduto ad accedere ai centri per l'impiego, al fine di rispondere all'obbligo di partecipare ad azioni di politica attiva, quale elemento di condizionalità per ottenere il sostegno al reddito.

L'esperienza raccolta non è positiva, in quanto sembra pesare maggiormente l'aspetto burocratico piuttosto che quello di valutazione efficace del curriculum della persona. Il risultato è un approccio inconcludente e decisamente poco utile al candidato, il quale infatti è poche volte indirizzato verso attività formative o ricerche attive di nuova occupazione, effettivamente in linea con l'expertise maturato.

Nel complesso, da un sondaggio informale condotto su una platea rappresentativa dei lavoratori, segnali di apprezzamento sono giunti soltanto da coloro che hanno avuto accesso al centro per l'impiego Porta futuro di Roma, anche se, a distanza di oltre 18 mesi dall'avvio delle procedure di licenziamento nella sede romana di Almaviva (dicembre 2016), non giungono particolari notizie di assunzioni avvenute per il tramite di un centro per l'impiego. Dal momento della presentazione della dichiarazione di immediata disponibilità (gennaio 2017), gli ex dipendenti di Almaviva, titolari di assegno di ricollocazione, hanno ricevuto in media cinque mail di possibili opportunità, inviate alla totalità degli iscritti, senza alcuna selezione preventiva in base alla profilazione del candidato. Esperienze negative simili anche per coloro che si sono rivolti alle Agenzie per il lavoro; in particolare, l'offerta formativa appare assolutamente insufficiente. I corsi offerti sono sovente della durata di 80 ore, privi di una attestazione valida da spendere nel mercato del lavoro ed effettuati in aule fortemente eterogenee e, conseguentemente, poco utili.

Alcune osservazioni sintetiche alle domande formulate nel corso dell'audizione

È necessario rafforzare le competenze del personale dei centri per l'impiego, attraverso anche l'utilizzo dei fondi comunitari che permettono azioni di questo tipo; tali competenze dovrebbero essere trasversali.

Rispetto alle risorse finanziarie destinate ai soli servizi propriamente detti, il dato Eurostat (0,04% del Pil) è fermo al 2015; oggi, verosimilmente, siamo vicini allo 0,15%. Tale cifra andrebbe raddoppiata nel breve periodo, con l'obiettivo di arrivare almeno allo 0,4-0,5% del Pil nella legislatura. In questo modo, si riuscirebbe ad abbattere le attuali percentuali di presa in carico per dipendente. Le 1.600 unità annunciate chiaramente non sono sufficienti. Al momento, secondo i dati del monitoraggio Inapp, il personale a tempo determinato è quantificabile in circa il 6% del totale.

Le percentuali di matching fra disoccupati ed imprese è basso sia nei centri per l'impiego che nelle agenzie per il lavoro, quantificabile nell'ordine del 3-4% nel primo caso e poco sopra nell'altro. È utile, quindi, uscire da una sterile e preconcepita polemica pubblico-privato, approdando ad una cooperazione virtuosa, come già accade in alcune regioni.

Il tema della profilazione richiama l'altro della gestione dei dati in coerenza con la normativa sulla riservatezza, anche alla luce della recente entrata in vigore del Regolamento Ue.

La revisione delle competenze regionali e nazionali in materia di lavoro necessita di un approfondimento tecnico e politico.