

LE NUOVE PROVINCE SENZA IL LAVORO?

di Franco Osculati
18 maggio 2012

I servizi per l'impiego sono più che mai necessari. Ora sono di competenza delle Province ma con forte ingerenza regionale. La nuova Carta delle autonomie non menziona la materia. La riforma del mercato del lavoro è reticente. Chi si occuperà di politiche attive e passive?

1. Secondo gli emendamenti più recenti (11 aprile) dei relatori, Bianco e Pastore, al dl AS 2259 relativo alla Carta delle autonomie, le Province in futuro dovranno occuparsi di: a) patrimonio ittico e venatorio, ma anche di tutela e valorizzazione dell'ambiente; b) pianificazione territoriale di coordinamento; c) pianificazione dei servizi di trasporto; d) strade provinciali; e) protezione civile; f) cooperazione anche mediante supporto tecnico-amministrativo, a favore dei comuni. Come da art. 118 della Costituzione, restano ferme le funzioni di carattere amministrativo. Complessivamente si tratta di materie nelle quali l'arbitraggio territoriale, o dovrebbe essere, prevalente rispetto all'arbitraggio politico. Ne discende la logica della trasformazione della Provincia in un ente di secondo livello.

Nella Relazione illustrativa predisposta dal Ministro Fornero al dl sul mercato del lavoro, ora in AS 3249, la materia costituita da politiche attive e servizi per l'impiego viene definita un settore nevralgico connesso all'attività di Regioni e Enti locali. Qui, dunque, si citano gli enti locali. Questi stessi Enti locali che, invece, non furono menzionati nel documento, sulla riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, presentato dalla professoressa Fornero al Consiglio dei Ministri il 23 marzo. In questo testo si parlava soltanto di Stato e Regioni. Ad una prima lettura, nell'articolato al Capo VI, Politiche attive e servizi per l'impiego (art. 59 - 65) gli Enti locali non sembrerebbero comparire. Le autonomie locali fanno invece capolino all'art. 66 sulle finalità dell'Apprendimento permanente (Capo VII) in qualità di attori (o comparse?) della relativa concertazione istituzionale, estesa anche alle parti sociali. Tuttavia, all'art. 62 (che rientra nel Capo VI) spuntano i centri per l'impiego come menzionati dal Dlgs 181/2000 (art.1, comma 2), il quale rinvia al Dlgs 469/1997. Questo (art. 4) esplicitamente cita i centri per l'impiego come strutture delle Province. In contrasto con i lavori legislativi sulla Carta delle autonomie, la riforma del mercato del lavoro sembra confermare le competenze delle Province almeno su aspetto essenziale dei servizi per l'impiego. Complessivamente sarebbe utile auspicabile un chiarimento.

2. In tema di politiche attive, la riforma Fornero prevede, tra l'altro, colloqui di orientamento entro tre mesi, azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza (art. 59). Questi e altri interventi sono rubricati come Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego.

I livelli essenziali non sono un inedito nel nostro sistema di governo plurale. Sono garantisti e, se non esaltano l'autonomia locale, non sono incompatibili con un certo grado di autogoverno. Essi si attagliano ad un istituto come la nuova Provincia ente di secondo grado, e naturalmente alla Città metropolitana. Fino ad ora di livelli essenziali si è parlato riguardo a sanità ed assistenza. Riferiti ai servizi per il lavoro essi sono una novità positiva anche perché da anni i fondi europei destinati al settore sono quasi interamente gestiti dalle Regioni con modalità e risultati molto diversi. Le differenze sul territorio nazionale sono ben rappresentate anche dalla diversa diffusione dei patti di servizio. Si tratta di un aiuto rivolto al lavoratore con proposte di tirocini, corsi di formazione, colloqui di selezione con aziende e simili. Secondo una ricerca Isfol, su 553 centri per l'impiego solo in 206 si offre la sottoscrizione di un patto.

Ma per quanto riguarda la nuova Provincia, rimarrà essa come avviene oggi, in particolare in Lombardia, soggetto delegato e condizionato dalla Regione o potrà, la nuova Provincia, svolgere un ruolo meno vincolato dell'attuale? Secondo me dovrà.

Nel disegno di legge Fornero, come prima sottolineato, si parla di interventi da modulare secondo l'area territoriale e secondo il contesto produttivo locale. E dunque qual è il livello della territorialità in gioco. Mettiamo da parte la porzione di territorio nazionale che ricadrà, spero presto, nell'ambito delle Città metropolitane. Per il resto forse non è facilissimo rispondere dato che una regola nazionale è di difficile individuazione. Il caso del Molise, anche in questa materia, per esempio non è comparabile con quello della Lombardia attuale e anche di una Lombardia che veda costituita la Città metropolitana di Milano. Anche in argomento di politiche attive per il lavoro c'è necessità di una soglia minima che, è giusto riconoscere, molte delle attuali Province non hanno. I caratteri dell'economia locale e le dinamiche del mercato del lavoro devono essere conosciute e studiate. La stessa considerazione vale per le possibili forme di intervento. Occorrerebbe poter contare, se non proprio su uffici studi, su funzionari competenti e specializzati. In questo momento nuove assunzioni sono praticamente impossibili e la spesa per consulenze specificamente calmierata. Da questo punto di vista, non meno che da altri, non resta altro che la strada delle aggregazioni.

3. Alle stesse conclusioni, attribuire le competenze alle Province riviste e corrette e compatte (nel caso delle più piccole), si giunge anche se si parte esaminando i servizi per l'impiego. Questi, nell'esperienza internazionale, si dividono in una parte attiva e in una parte passiva. Nelle medie statistiche Oecd (Employment Outlook, 2011, pp. 264 - 273) le politiche passive costano più delle attive. Quanto alle politiche passive, si tratta per lo più di benefici economici erogati ai lavoratori in transito tra due impieghi. Ma questi vengono prima del supporto reddituale, cash o in natura, distribuito alla popolazione vulnerabile nella quale rientra la persona che rimane disoccupata alla fine del periodo di transizione, nonché il disoccupato di lungo corso. Disgraziatamente, troppo spesso, ad una prima fase ne succede una seconda. La seconda fase, marcatamente assistenziale, nel nostro sistema rientra tradizionalmente nei compiti dei Comuni. Data la contiguità tra le due fasi, non sembra illogico che la prima si collochi nelle Province.

Soprattutto in un periodo come l'attuale che va sempre più assomigliando agli anni '30 del secolo scorso, il sostegno, sia al reddito, sia alla dignità del lavoratore, tra due impieghi potrebbe o dovrebbe assumere qualche piccolo o parziale carattere di un piano straordinario per il lavoro. Piccole manutenzioni di edifici pubblici, giardini e simili potrebbero giovare dell'impiego temporaneo di persone in mobilità o in cassa integrazione straordinaria. Attraverso il meccanismo Inps dei buoni lavoro programmi di questo tipo potrebbero essere avviati abbastanza velocemente dai Comuni sotto la regia della Provincia. Per la verità, per, nell'immediato, per offrire una certa consistenza a una prospettiva di questo tipo si dovrebbero rimuovere alcune delle restrizioni alla spesa del personale degli enti locali, escludendo da questa l'importo di tali buoni.

D'altra parte, sembra difficile spostare dal livello della Provincia l'attività di accompagnamento del lavoratore da un impiego ad un altro per le connessioni con l'attività di uffici decentrati del governo centrale che sono organizzati su base provinciale. In particolare il lavoratore per essere inserito negli elenchi dei disoccupati in cerca di lavoro deve rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità ad un nuovo impiego ai centri per l'impiego (delle attuali Province), ma per chiedere le prestazioni previdenziali (per esempio l'indennità di mobilità) deve rivolgersi all'Inps (che è dislocata sul territorio secondo la ripartizione provinciale).

Per formulare altri esempi: cassintegrati e lavoratori in mobilità cessano dal diritto all'ammortizzatore se trovano un altro impiego. Ci rimanda al controllo sul lavoro nero che è svolto dalle Direzioni provinciali del lavoro, che sono organi del Ministero decentrati ancora una volta su base provinciale. Oppure, avviene che

rimangono negli elenchi dei disoccupati redatti dai centri per l'impiego persone che disoccupate non sono più per aver avviato un'attività in proprio, nel commercio o nell'artigianato. Il registro delle imprese è tenuto dalle Camere di commercio, sempre su base provinciale. Nel complesso i soggetti con responsabilità nei servizi per l'impiego sono molti e probabilmente andrebbero ridotti o almeno meglio coordinati. Non si vede come un'operazione di ristrutturazione delle competenze in questo campo possa essere svolta su una dimensione diversa dalla provinciale.

4. Le politiche per l'impiego e il reimpiego hanno un costo. In rapporto al Pil (al 2009) quelle italiane si collocano leggermente al di sopra della media Oecd (1,83% contro 1,67%). Ma tra le nostre spese ha un peso maggiore l'insieme delle misure passive o ammortizzatori. Francia e Germania spendono più di noi dedicando alle misure attive l'1% del Pil, cioè più del doppio dell'Italia. Abbiamo, al solito, un problema di quantità e di composizione. Quanto a quest'ultima, probabilmente vi è un eccesso di attenzione sulla formazione, che spesso risulta non mirata e per così dire "quantitativa", rispetto a quella parte dei servizi che è costituita da presa in carico di ogni singolo lavoratore, da parte di strutture qualificate, con lo scopo di avviarlo verso l'occupazione o il reimpiego, tenuto conto delle caratteristiche soggettive e oggettive di ogni singolo caso e senza escludere passaggi di qualificazione mirati. Questo è il senso del già citato art. 59 del dl Fornero.

Secondo un suggerimento contenuto in un recente documento dell'Upi, agli enti pubblici e privati che svolgano con successo questo lavoro, per ogni inserimento ottenuto, potrebbe essere riconosciuto un premio economico. Questo accorgimento potrebbe migliorare la qualità dei servizi, tenendo a bada la progressione dei costi.