

## Uno spettro si aggira per il mercato del lavoro: l'agenzia nazionale per l'occupazione

di Manuel Marocco  
07 novembre 2014

Il Jobs Act, in

questi giorni all'esame del Parlamento, contiene, tra le molte, una delega all'Esecutivo volta alla istituzione della "agenzia nazionale per l'occupazione". Una soluzione istituzionale, per sollevare le sorti di una rete di erogazione delle politiche attive a macchia di leopardo. A ci si aggiunge l'esigenza di unificare/coordinare questa rete con quella delle politiche passive (l'Inps), secondo le indicazioni da tempo provenienti dall'Unione Europea. In altri paesi europei (ad es. Austria, Francia, Germania) esistono da tempo agenzie nazionali di questo tipo, anche in contesti di decentramento istituzionale. Peraltro non esiste una relazione diretta tra la presenza di un'Agenzia e la riunione in un unico soggetto delle politiche attive e passive, il vero comune denominatore dei sistemi europei in essere (vedi in questa rivista Forlani L., Politiche del lavoro e governance nei paesi dell'Unione Europea: uno sguardo d'insieme, 25 gennaio 2013).

È lecito quindi domandarsi: in Italia le politiche attive non funzionano solo a causa del modello istituzionale, come sembra implicitamente assumere il Jobs Act, oppure ricorrono anche altri motivi?

E' bene ricordare

che sul processo di decentramento/federalismo delle politiche per il lavoro italiano, avviato alla fine degli anni '90, ha da sempre aleggiato lo spettro dell'Agenzia, che nasconde sotto traccia lo scontro tra istanze

territoriali e apparato ministeriale. Basti ricordare quanto accadde nel corso dell'approvazione della riforma Fornero: in un documento governativo si faceva riferimento ad una proposta, non ulteriormente dettagliata, di istituire "una Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASpl, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale". Lo spettro per svanì dal testo definitivo della legge n. 92/2012.

Cosa prevede, in

questo momento, la delega che il Parlamento sta attribuendo al Governo?

In primo luogo, la

materia sarà disciplinata attraverso uno o più decreti attuativi, da far precedere da un'intesa debole con la Conferenza Stato-Regioni (l'Esecutivo potrà procedere comunque, trascorsi 30 giorni dalla calendarizzazione dell'intesa); ciò significa che, in caso di mancato accordo con le Regioni, vi è un alto rischio di contenzioso innanzi la Consulta.

In secondo luogo,

l'Agenzia sarà una "struttura di primo livello" dell'organizzazione ministeriale: pur dotata di autonomia organizzativa, ad essa saranno demandate solo "funzioni di tipo tecnico operativo di interesse nazionale", come prevede il D.lgs. 300 del 1999, richiamato dal Jobs

Act. Altri elementi presenti nel disegno di legge riprendono i caratteri di

quel modello: la previsione di un potere di vigilanza in favore del Ministero

del Lavoro, le modalità di copertura dell'organico, ma soprattutto l'attribuzione

alla Agenzia di mere "competenze gestionali". Unici elementi speciali concernono la sua composizione multi-livello, e vale a dire la prevista partecipazione di "Stato, regioni e

province autonome" e il "coinvolgimento" delle parti sociali nella fase di

pianificazione dell'azione generale dell'ente. All'istituzione dell'ente si accompagnerà

un generalizzato e vasto processo di "razionalizzazione" di tutti gli enti ed

uffici operanti in materia di politiche del lavoro in Italia, allo scopo di

"evitare sovrapposizioni e di consentire l'invarianza di spesa".

Originariamente, la razionalizzazione avrebbe dovuto riguardare addirittura

anche Regioni e Province, ma questa previsione - sicuramente incostituzionale -

è stata espunta nel corso della discussione parlamentare, limitando la

razionalizzazione solo al centro. In altre parole, a seguito di soppressione o

riorganizzazione di enti ed uffici, il personale in esubero sarà dirottato nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o della Agenzia. Si tratta di un nuovo ambizioso processo di mobilità, dopo quello che, alla fine degli anni '90 trasferì gran parte del personale dagli uffici del collocamento ministeriali a Regioni e Province.

Infine, chi farà

cosa? Secondo il Jobs Act, il

Ministero del lavoro mantiene le competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, mentre, in periferia, le Regioni conservano le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro. In altre parole, non si modifica la ripartizione funzionale vigente: il centro fissa i Lep e la periferia pianifica le azioni necessarie al loro raggiungimento. La vera novità deriva dall'attribuzione alla Agenzia - e dal conseguente ri-accentramento - delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl: quest'ultima pertanto surroga le Province e i suoi uffici (i Cpi) nell'esercizio di funzioni operative, estese anche alla erogazione dell'indennità di disoccupazione di base, per garantire la condizionalità (la decadenza dal trattamento in caso di mancata attivazione del disoccupato), concentrando presso un unico ufficio (una sorta di one-stop shop) l'erogazione dell'ASpl, la gestione di programmi di politica attiva e il controllo della disponibilità del disoccupato. A questo l'aspetto più delicato della riforma ed, infatti, nel corso della discussione parlamentare, Regioni e Province hanno proposto soluzioni diametralmente opposte, reclamando per sé l'esercizio di quelle competenze gestionali. D'altro canto, le modifiche al Jobs Act approvate dal Senato, non cambiano sostanzialmente le cose

(attribuzione all'Agenzia delle competenze gestionali, mentre il testo originario prevedeva l'attribuzione delle competenze gestionali) e sembrano più che altro funzionali ad attendere gli esiti del percorso di riforma della Costituzione, appena avviato.

È indiscutibile

che la questione istituzionale pesi sull'attuazione delle politiche del lavoro; un macigno costituito dalla vigente ripartizione della potestà legislativa in materia, contro cui rischia di cozzare anche il Jobs Act. Peraltro, la scelta di rinviare alla decretazione attuativa la decisione finale rischia di trasformare tutta la riforma in un'operazione gattopardesca. L'esistenza di un centro forte - nella forma della Agenzia nazionale o di un Dipartimento all'interno del Ministero del lavoro, come pure è stato proposto nel corso dell'iter

parlamentare - certo contribuisce a rafforzare l'incisività dell'azione del Governo, il quale è riuscito a ricondurre a sistema la rete su tutto il territorio solo quando ha tenuto i cordoni

della spesa (si pensi ad es. alla Garanzia Giovani). Inoltre, un soggetto nazionale forte potrebbe intervenire in sussidiarietà, affiancando i territori in maggiore difficoltà, per evitare che il decentramento segua le segmentazioni del mercato del lavoro, con il paradosso che le reti locali delle politiche attive funzionano meglio là dove quei mercati sono già di per sé dinamici. Questi elementi potrebbero sicuramente contribuire a rendere più efficiente la spesa pubblica, anche attraverso risparmi; ma, certo non potranno essere sufficienti a superare il gap di risorse

finanziarie ed umane investite dai partner europei (sia consentito rinviare a Bergamante F., Marocco M., Lo stato dei

Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese, Isfol Occasional paper, 2014). La clausola di invarianza finanziaria costituisce - ma non è l'unica materia, in un clima di spending review - un

forte ostacolo a far recuperare terreno, soprattutto a sfavore delle aree più depresse.

In ultima analisi,

ciò che veramente servirebbe alle politiche attive italiane - ed è realizzabile ad invarianza di spesa - è l'innalzamento del grado di conoscenza delle stesse: raccogliere, archiviare, e quindi

studiare, dati scientificamente validi circa la loro concreta attuazione. Di  
ciò, d'altro canto, si preoccupa anche la delega, che impegna il Governo a  
rafforzare le funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei  
servizi. Per essere chiari: la fissazione di indicatori di risultato, costi  
standard, standard di servizio, target,  
insomma in una parola, tutta la valutazione ex  
ante dell'investimento pubblico è un puro esercizio di stile se non accompagnata in itinere ed ex post da  
un'attività indipendente di monitoraggio e valutazione scientifica. L'Agenzia  
Nazionale, proprio per la sua esplicita natura di struttura di primo livello  
ministeriale di carattere operativo, non dovrebbe fagocitare ed esercitare questa rilevante funzione di controllo  
e  
garanzia. In altre importanti esperienze europee (Francia, Germania), accanto  
ad Agenzie nazionali impegnate nella erogazioni di servizi, operano in  
posizione di terzi, enti e strutture dedicate alla osservazione e alla  
ricerca sul mercato del lavoro. Anche in Italia dovrebbe essere assicurata tale  
architettura, preservando gli enti deputati alla ricerca pubblica nel campo  
della formazione e del mercato del lavoro. Insomma va, con chiarezza,  
scongiurato il rischio di gettare il  
bambino con l'acqua sporca.