

La riforma del lavoro è andata in porto. E adesso?

di Luciano Forlani
21 dicembre 2015

Dopo l'approvazione dei decreti delegati di settembre la riforma "è" stata in teoria completata ma resta il passaggio costituzionale che punta a rivedere radicalmente le competenze dello Stato e delle Regioni. Nell'attesa di questo passaggio dovrebbe essere possibile iniziare a razionalizzare l'azione pubblica nel campo delle politiche del lavoro facendo tesoro delle nostre esperienze (ad es. la sperimentazione in corso della Garanzia Giovani), fatte di luci ed ombre, e di quelle altrui che se non sono trasferibili sic et simpliciter possono essere tenute in debito conto nella ridefinizione della governance.

Molte questioni restano aperte ed alcune sono dirimenti. Quale "è" l'assetto delle competenze e delle funzioni più¹ conveniente? Quale ripartizione ottimale di compiti tra Stato Regioni ed enti locali, tra centro e uffici locali? Come bilanciare l'esigenza di coordinamento complessivo delle politiche del lavoro con l'esigenza di dare risposte alle esigenze dei diversi contesti territoriali? Quale spazio riservare alle misure di attivazione ivi compresa l'organizzazione di lavori pubblici per i disoccupati di lunga durata? Come variare il policy mix in relazione al ciclo economico? Qualche riflessione senza la presunzione di essere esaustivi. L'architettura: chi fa che cosa Non esiste l'architettura ideale. Il fatto che un modello funzioni dipende da diversi fattori: il disegno d'insieme dei servizi, il contesto, la quantità e qualità delle risorse messe in campo, professionali e materiali. L'opinione prevalente "è" che la centralizzazione mitigata da un certo grado di autonomia della rete territoriale possa essere un assetto conveniente sotto diversi profili (vedi BOX 1). Il decentramento di tipo istituzionale che comporta una devoluzione delle competenze chiave alle "azioni" interne può² essere una risposta quasi obbligata in determinati contesti (vedi Belgio e Spagna) ma presenta delle criticità (vedi BOX 1). In Spagna e in misura inferiore in Germania. si segnala la compresenza di servizi pubblici per l'impiego statali e regionali / locali. Troviamo una molteplicità di attori in Francia dove all'agenzia generalista Poles Emplois aggiungono le Missions locales che guardano al gruppo target degli under25 mentre in Polonia la situazione "è" rovesciata con le municipalità che gestiscono il servizio pubblico generalista e una struttura nazionale si occupa di giovani.

BOX 1

Sistema centralizzato con decentramento amministrativo
(Es. Germania, Austria, Regno Unito)

Decentramento istituzionale, devolution (Es. Belgio, Danimarca, Olanda, Italia attuale)

Pro

Â· Standard di servizio validi su tutto il territorio

Â· Organizzazione a rete, servizi integrati

Â· Coerenza con le dimensioni del mercato del lavoro (nazionale ed europeo)

Â· Autonomia delle antenne territoriali puÃ² dare dinamismo al sistema

Â· Chiarezza di servizi e prestazioni per l'utenza

Â· Costi ridotti

Â· Sistema competitivo, spazio per l'innovazione locale

Â· Valorizzazione delle buone pratiche (che non mancano)

Â· La varietà delle proposte può essere una ricchezza

Contro

Â· Innovazione delle realtà dinamiche più lenta?

Â· La transizione dal sistema decentrato al sistema centralizzato può comportare costi ed essere penalizzante per le amministrazioni e le tecnostutture regionali / locali che già erogano servizi adeguati

Â· Dualismo tra realtà che innovano e realtà in ritardo (strategia di contenimento basata sulla sorveglianza multilaterale, poteri di supplenza)

Â· Azioni di sistema conflittuali

Â· Maggiori costi

Ruolo delle municipalità Nei paesi dell'Unione osserviamo un ruolo crescente delle municipalità anche se le funzioni svolte (PES, erogazione trattamenti di disoccupazione di 2° livello, organizzazione di ALMP, programmi assistenziali, etc.) sono diversamente combinate da paese a paese. Nel Regno Unito, in Olanda e in alcuni paesi dell'Est Europa le municipalità hanno parte attiva nell'organizzazione,

d'intesa con i PES, dei programmi di lavoro pubblico. rivolti ai disoccupati di lunga durata. In Italia, con il Decreto Legge 78 convertito nella L. 125 dell'agosto 2015 la competenza in materia di politiche attive Ã passata alle Regioni. Integrazione delle funzioni Nei 2/3 dei paesi dell'Unione i servizi pubblici dell'impiego erogano anche i trattamenti di disoccupazione su base assicurativa (1° pilastro) mentre nel terzo restante operano strutture distinte.

Nei paesi scandinavi la gestione dei trattamenti di disoccupazione Ã prerogativa delle casse di disoccupazione gestite dalle organizzazioni sindacali ma allo Stato resta un ruolo di garanzia e di gestione residuale (prestazioni ai non iscritti). Servizi pubblici e / vs servizi privati dell'impiego I servizi privati accreditati (ES) restano i soggetti piÃ¹ adatti a promuovere l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. anche in regime di mobilitÃ territoriale. Nonostante la crescente importanza delle agenzie

private non esistono paesi in cui i servizi pubblici sono stati sostituiti dai servizi privati. Resta da chiarire se determinati servizi debbano essere riservati al pubblico e quali servizi convenga affidare ai privati. In diversi paesi le agenzie private che collocano i disoccupati di lungo periodo affidati a bando beneficiano di bonus di risultato modulati in relazione alla tipologia contrattuale, alla durata dei rapporti di lavoro, alla retribuzione e al tempo di placement. Risorse professionali Non vi Ã dubbio che le risorse messe in campo nel nostro paese per le politiche del lavoro a diverso titolo

siano scarse. Basta confrontare la quantitÃ di operatori front e back office con quelli delle tecnostrutture di Poles Emploi, Bundesagentur fur Arbeit e Job Centre (all'interno del Department for Work and Pensions). Tenendo

conto delle funzioni effettivamente svolte e della taglia demografica il rapporto Italia-Regno Unito Ã circa 1 a 2, quello Italia-Francia circa 1 a 5 e quello Italia Germania 1 a 7. In Italia

c'Ã anche un problema di qualitÃ delle risorse professionali quelle disponibili (considerando anche le prossime uscite per pensionamento) e quelle che servono per lo svolgimento dei compiti specifici. Dopo il decreto legislativo 150 dovranno essere attuati processi di mobilitÃ del personale verso i servizi pubblici dell'impiego (âfront e back officeâ),

da / verso le funzioni di staff nel Ministero del lavoro e nel quartier generale delle Agenzie

/ Enti pubblici progettando interventi

appropriati di formazione ma questo richiede che il nuovo processo sia chiaro anche nei dettagli. Sistema informativo e attivitÃ di monitoraggio e

valutazione Tutti i paesi dell'Unione attribuiscono un'importanza crescente all'informazione statistica. I dati amministrativi sono

decisivi Il sistema informativo statistico dei PES Ã un punto cardine della riforma italiana del lavoro. SarÃ unico e

dovrÃ contenere informazioni aggiornate sui soggetti, sul loro score lavorativo, sulla partecipazione ad eventuali interventi di politica attiva, sui periodi di godimento di

eventuali prestazioni a sostegno del reddito, sui risultati delle verifiche periodiche effettuate dai servizi. La compresenza di sistemi informativi

gestionali diversi a livello territoriale e / o la comunicazione difficile tra le istituzioni responsabili delle diverse âzoneâ delle politiche del lavoro non

agevola l'allestimento di politiche e misure adeguate e la loro manutenzione nel tempo.

Integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali Nell' Unione prevale

la separazione tra schemi assicurativi per la disoccupazione di breve periodo e tutela economica dei disoccupati di lungo

periodo. I primi sono generalmente gestiti

dallo Stato, la seconda, muovendo sulla frontiera tra politica del lavoro e

lotta alla povertÃ , chiama frequentemente in causa la responsabilitÃ e il

cofinanziamento dei livelli locali. Una proposta per la fase di transizione che potrebbe

essere valida anche dopo. Nella fase di transizione verso il nuovo assetto costituzionale e comunque fino a quando il sistema delle politiche del lavoro non diventerà pienamente operativo potremmo provare a far funzionare meglio l'attuale "spezzatino" di competenze. Condizione necessaria, anche se non sufficiente, è che tutti gli attori cooperino e siano disposti a dare conto della propria azione di policy accettando di essere valutati dalla collegialità secondo una procedura condivisa. Il modello potrebbe essere quello del "semestre europeo". Le Regioni illustrerebbero le proprie priorità in una sede adeguata - ad esempio una sessione ad hoc della Conferenza Stato-Regioni - dando conto dell'impegno, delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti. Si misurerebbero i progressi e i ritardi dell'azione pubblica attraverso esami paese, revisioni tematiche puntando a valorizzare le buone pratiche sulla base di indicatori concordati. Come nel processo Semestre Europeo che prende le mosse ogni anno proprio in questi giorni con la diffusione dell'Annual Growth Survey da parte della Commissione la liturgia "domestica" partirebbe dall'individuazione delle priorità -paese e concorrerebbe alla definizione della strategia nazionale. Fin qui nulla di nuovo visto che il piano nazionale di riforma trasmesso a Bruxelles insieme al programma di stabilità è una prassi a regime perfezionata nel corso degli anni. Il passaggio innovativo, sulla falsariga di quello che avviene nel semestre europeo, sarebbe la previsione di raccomandazioni alle singole Regioni sul modello delle Country-specific Recommendations del Consiglio Europeo che le Regioni dovrebbero tenere in debito conto nell'esercizio successivo.

BOX 2

Focus

La situazione italiana post riforma del lavoro

1. Trattamenti economici di disoccupazione

Separazione tra schemi assicurativi per la disoccupazione di breve periodo (NASPI) e tutele economiche means testing e job searching a beneficio degli LTU (ASDI) e dei soggetti in condizione di disagio sociale (NSIA tra politica del lavoro e lotta alla povertà). Ruolo complementare dell'Unione Europea (in prospettiva) per accrescere la capacità fiscale comune in caso di

shock asimmetrici?

Implementazione della
riforma della CIG /CIGO, CIGS e CDS)

2. Politiche attive
del lavoro (incentivi economici)

Ruolo chiave degli
incentivi per l'occupazione (Ã
decontribuzione 2015 e 2016, dote NASPI), Garanzia Giovani (Ã incentivi da
classamento dei disoccupati), Assegno di ricollocazione con finanziamento
a budget (DLGS 150 art.23-24)

2 A. Politiche attive
del lavoro (servizi reali)

Regia regionale
dell'offerta formativa, ruolo (evolutivo) dell'ANPAL, LEP e standard fissati
a livello nazionale, servizi di formazione affidati a bando a soggetti
privati / privato sociale

2 B. Politiche
attive del lavoro (misure di attivazione)

Lavori pubblici x LTU,
soggetti in cassa integrazione appartenenti a gruppi svantaggiati gestiti da
soggetti pubblici e organismi accreditati del privato sociale (art. 18 comma

1 lettera m, art. 26)

2 C. Servizi pubblici
dell'impiego

Criticità /

esigenze di chiarimento del DLGS 150 / 2015:

1) PES che gestiscono vs PES

garanti e controllori del servizio offerto dai privati (art. 18 e segg.); 2) Autocertificazione

on line valida come DID del

disoccupato (art. 19 commi 1-4); 3) Profiling

automatico (art 19 comma 5) e asimmetrie di aggiornamento (art. 19 comma 6); 4) PES generalisti vs

PES specializzati in LTU e politiche d'inclusione sociale; 5)

Condizionalità previste dalla legge e condizionalità nella prassi

(art.21);

Seguì Accordo

quadro MLPS-Regioni su PES e politiche attive di luglio 2015 (personale

disponibile vs personale che serve, percorsi di mobilità , risorse)

3. Servizi privati

dell'impiego

Matching

D/O, sistema di provvigioni pubbliche modulate per tipologia contrattuale,

durata dei rapporti di lavoro, retribuzione e tempo di placement dei disoccupati affidati a bando ai servizi privati

4. Nuova Governance

Modelli

alternativi di ANPAL: 1) Tecnostruttura con compiti di gestione integrata di PES, NASPI e ALMP; 2) Tecnostruttura con compiti di gestione dei soli PES; 3) Tecnostruttura con ruolo di coordinamento + convenzioni con Regioni â€œfortiâ€• ex Titolo V art. 16 + poteri sostitutivi dei Servizi per l'Impiego regionali fuori linea (attivazione di Italia Lavoro ?)

Implementazione

progressiva del sistema informativo gestionale.

Ridefinizione

della mission formazione dell'ISFOL?

5. Sistema

informativo (unitario verso unico)

Impegno strategico

dell'ANPAL. Contributi al sistema (art.4- 10-13-16) di ISTAT (quadro generale e metodologie statistiche), INPS (monitoraggio UB, incentivi economici, beneficiari, platee), INAIL (esposti al rischio infortuni e platee), Regioni (monitoraggio misure di competenza, ISFOL (incarichi â€œspotâ€• di monitoraggio e valutazione)