



Senato della Repubblica, Commissione lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale

Audizione USB: Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero - Roma, 12 luglio, 2018

La storica questione dei Centri per l'Impiego (CPI) si ripropone oggi, dopo il fallimento del decreto legislativo n.150/2015, che ha ridefinito la **governance** dei servizi per il lavoro in Italia nell'intento di centralizzare le politiche attive del lavoro e i servizi preposti, postulando una riforma costituzionale (con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione) impietosamente bocciata dai cittadini in occasione del referendum del 4 dicembre 2016.

Ciononostante, i Governi Renzi e Gentiloni hanno proseguito nel dare attuazione a quel dispositivo su cui gravano sia i **problemi ormai cronici dei servizi per l'impiego** (peggiorati dopo l'abolizione delle Province prevista dal decreto Del Rio), sia una **nuova e inadeguata governance** che, nel determinare un contraddittorio e confuso assetto di ruoli e funzioni tra i soggetti istituzionali, ha gravemente indebolito il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali. In particolare, ci preme sottolineare:

- **il mancato investimento sui servizi pubblici per l'impiego** in termini di risorse economiche e umane qualificate, di risorse infrastrutturali e di una adeguata dorsale informativa - in grado mettere in trasparenza tutta l'offerta dei servizi di politica attiva e passiva, gli esiti in termini occupazionali, la qualità dell'occupazione e il rapporto tra costi e benefici - nonché la loro distribuzione e rafforzamento nei territori più fragili e arretrati sul piano socio-economico;
- **la mancata definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni)**, da sempre competenza esclusiva del livello centrale;
- **l'ambiguità del modello di governance delineato nel d.lgs. n.150/2015** che ha facilitato lo svuotamento di attività, funzioni, competenze, risorse umane ed economiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'INAPP (ex-ISFOL), l'istituto pubblico di ricerca vigilato dal dicastero in oggetto. Il tutto a favore della nuova Agenzia Nazionale per le politiche attive del Lavoro (ANPAL).

A tali problemi, si somma poi la scelta governativa di attuare una riforma del sistema lavoro *ad invarianza di spesa per lo Stato*, in perfetta contraddizione con quel principio di **condizionalità**, ritenuto centrale per poter accedere a forme di sostegno al reddito (si pensi anche al dispositivo del Reddito di Inclusione). Posta contrarietà di USB a tale principio (che trasforma la povertà e la disoccupazione in una responsabilità individuale senza considerarle un problema della collettività)

ribadiamo che i CPI non devono assumere la funzione di “controllo” dei disoccupati e/o dei percettori del reddito, ma diventare un utile ausilio per favorire l'incontro tra lavoratori in cerca di occupazione e aziende con fabbisogno di forza lavoro.

Una politica attiva del lavoro che faccia perno su una rinnovata centralità dei CPI è insostenibile senza un importante potenziamento dei servizi stessi nonché un ri-equilibrio di funzioni, compiti e risorse tra i diversi attori pubblici chiamati nella *governance* delle politiche attive del lavoro a livello nazionale (Ministero/INPS/INAPP/ANPAL) e regionale (Assessorati regionali/ CPI/SPI).

Tutto ciò tenendo in debito conto quanto già emerso dai dati fornitici dell'ex-Isfol (ricerca **Isfol-plus**), quando ci informava (già nel 2014) che in Italia, il lavoro si trova attraverso la rete di conoscenza di parenti e/o amici (**60%**) e che solo una minoranza residua (**3,4%**) trova lavoro attraverso i CPI e attraverso le Agenzie interinali (**5,6%**). Al netto del vero problema - che è la poca e cattiva occupazione (precariato, bassi salari, *overeducation*, ecc.) - riteniamo grave continuare a screditare le *performance* dei servizi pubblici per il lavoro, quando i Governi hanno scelto di non investire su tali strutture, scaricando sugli operatori il fallimento delle riforme proposte. Gli stessi dati di monitoraggio confermano la nostra visione:

- il 46% dei CPI lavora con dotazioni informatiche inadeguate. La dorsale informativa che dovrebbe consentire il flusso informativo al cittadino e all'operatore - a due anni dalla riforma - non è ancora pronta e il 37% dei CPI non ritiene adeguato il collegamento in rete;
- il personale ammonta a **7.934** (in Germania sono 80.000) e il ricorso ai contratti a termine si concentra in specifiche regioni, ad esempio in Umbria con il 26,7%, in Toscana con il 23%, in Molise con 19,6%, in Calabria con il 19%, ecc. Il ricorso alle collaborazioni e alle consulenze esterne, infine, appare abbastanza diffuso in Molise, Toscana, Liguria, Friuli Venezia Giulia.
- Un carico di lavoro di potenziale per addetto pari a 801 unità, che arriva a 922 unità nel Sud e Isole.

E' stato proprio il precariato lo strumento utilizzato dai CPI per arruolare personale specializzato all'interno di servizi che richiedono competenze ad alto valore aggiunto. USB ribadisce l'urgenza della stabilizzazione di tutto il personale precario attualmente retribuito attraverso il ricorso al Fondo Sociale Europeo (FSE), il rafforzamento dei servizi con personale altamente qualificato e una uniformità nel trattamento salariale degli operatori dei CPI lungo tutto lo stivale, oggi totalmente disattesa a seguito della loro ri-conversione in strutture regionali. Per questo motivo si invita ad una rapida approvazione del DPCM di cui all'articolo 23, comma 4, del d.lgs. n.75/2017.

In riferimento alla *governance*, il decreto legislativo n.150/2015 non solo non ha affrontato la fondamentale questione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ma ha generato un'inefficace e pericolosa babele istituzionale, e dunque:

- **il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali che non è più autorità di Gestione del FSE** e di quel programma operativo nazionale (PON SPAO) dedicato ai servizi per l'occupazione. Non basta: il decreto ha depauperato di funzioni, compiti, risorse economiche ed umane il dicastero attraverso una cessazione di più rami d'azienda a favore della Agenzia ANPAL. Oltre 100

dipendenti sono stati oggetto di mobilità forzata verso l'Agenzia (ad oggi tale contingente è ridotto a circa 60 unità per le cessazioni sopraggiunte);

- **l'istituto di ricerca pubblico INAPP** (ex-ISFOL) vigilato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che, prima del 150/2015, forniva servizi specialistici al Ministero del lavoro e alle Regioni sui versanti delle politiche formative, del lavoro e del welfare, nell'ottica di rafforzare e armonizzare l'offerta di servizi sui territori in tema di buona occupazione e inclusione sociale¹. Un Istituto che - *dopo il D.lgs n.150/2015 e a seguito della cessione di attività, risorse economiche e umane* (oltre 150 unità di cui 2/3 in mobilità forzata) a favore di Anpal - ha smesso di svolgere quelle funzioni che costituivano la sua storica e autorevole identità nell'ambito della ricerca e dell'assistenza tecnica a livello europeo, nazionale e regionale, concentrandosi su ricerche *di nicchia* e azioni di mero *supporto* ad Anpal, in qualità di *organismo intermedio* del PON SPAO. In un tale scenario di subordinazione finanziaria rispetto ad Anpal è evidentemente venuta meno la pre-condizione di indipendenza da parte dell'Istituto nella valutazione dell'operato dell'Agenzia stessa (come invece previsto dal decreto in oggetto). Non basta: il confusivo cambio di nome e di missione è stato veicolato da un nuovo *management*, che, inevitabilmente condizionato dalle esigenze propagandistiche dei governi Renzi-Gentiloni, ha inteso le relazioni sindacali come un'inutile perdita di tempo ed ha eletto il principio della discrezionalità come tratto saliente di un modello di gestione di un istituto pubblico di ricerca. Al riguardo, è sufficiente sottolineare che, a fronte dei fondi stanziati per la stabilizzazione di tutto il precariato storico, la scelta del Presidente è stata quella di attendere il 2020 per stabilizzare l'intero contingente.
- **la neonata Agenzia Anpal** che, dopo aver esautorato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (la cassa del FSE è dell'Agenzia) e non potendo svolgere le funzioni attribuitegli dal D.lgs.n.150/2015 - poiché l'esito referendario ne ha depotenziato il ruolo previsto – si è concentrata su quelle attività di ricerca, storicamente di competenza dell'ex-Isfol, attuate proprio da quel personale che l'ex-Isfol ha dovuto cedere (150 unità).
- Infine, **Anpal Servizi (ex-Italia lavoro)**, società *in house* di Anpal che realizza azioni del PON SPAO e il cui amministratore delegato è il presidente di Anpal.

A tale disfunzionale, confusiva e costosa babele istituzionale, che grava su tutti i cittadini, la USB chiede di porre rimedio, ridefinendo in modo organico e complementare le funzioni e i ruoli dei diversi attori, *in primis* del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali nonché di recuperare il ruolo dell'ex-Isfol, in qualità di ente terzo per il monitoraggio e la valutazione di quelle politiche (sociali, del lavoro e della formazione) che concorrono all'attuazione del Reddito di cittadinanza, della piena e buona occupazione, del contrasto alle disuguaglianze nel supporto del livello nazionale e dei territori (Regioni ed enti locali) dove tali politiche trovano attuazione.

¹ Prima del D.Lgs 150/2015 l'istituto era impegnato in una significativa serie di attività connesse alle politiche del lavoro della formazione e del welfare. A titolo esemplificativo si citano: attività formative dirette ai funzionari del CPI in tema di orientamento al lavoro, monitoraggio dei servizi per il lavoro pubblici e privati; monitoraggio della Legge 68/99 sul collocamento mirato dei disabili, monitoraggio della Legge 104, monitoraggio della formazione continua, monitoraggio dell'apprendistato, monitoraggio dei fabbisogni professionali, monitoraggio del lavoro sommerso, ecc.

Infine uno sguardo ai sistemi europei, oltre a confermare la priorità di investire in risorse finanziarie e umane nei CPI, pone in luce la vicinanza del nostro paese con il sistema federale tedesco dove però l'assetto politico-istituzionale su cui opera l'intera rete dei servizi per il lavoro è decisamente più chiaro con uno Stato che non ha alcun problema di sovrapposizione di competenze regionali e statali; vi è un sistema informativo comune e una chiara gestione delle unità territoriali. La struttura è guidata da un'agenzia federale sotto il controllo e la vigilanza del Ministero del Lavoro, un'agenzia entro cui opera una Università, un sistema duale di apprendistato, una scuola tecnica superiore e una scuola di manager. L'agenzia ha poi 10 sedi regionali che implementano le politiche federali a livello dei länder. Gestisce poi 156 agenzie per il lavoro (che gestiscono ed erogano le indennità di disoccupazione), con 647 filiali sul territorio. A questi si affiancano i Job Center: 303 gestiti in partenariato con le municipalità e 105 direttamente gestiti dalle municipalità (che gestiscono ed erogano l'assegno di sostegno al reddito).

Questa architettura che ha senz'altro ispirato maldestramente il decreto legislativo n.150/2015 a due anni dalla riforma ci restituisce un sistema dei servizi per il lavoro italiano ancora più confuso: il sistema informativo unitario è rimasto lettera morta, il contratto di ri-collocazione è fallito, i rapporti tra Stato e Regioni sono ancora più confusi, le debolezze dei servizi sono ancora più evidenti, gli operatori ancora più demotivati e nel frattempo, la disoccupazione e le povertà incalzano.

USB -PI

Viviana Ruggeri e Gilberto Gini