



“Le Province al centro del lavoro”

Le indicazioni dell’Unione Europea e il funzionamento de sistemi regionali per il lavoro

Assemblea nazionale delle Province italiane
Roma, 5 – 6 dicembre 2011

INDICE

PREMESSA - LE PROVINCE ED IL LAVORO: I NUMERI.....	pag.3
1. ITALIA, EUROPA: COSA EMERGE E COSA DOBBIAMO FARE.....	pag.5
2. L'IMPORTANZA DI UNA REGIA PROVINCIALE PER I SISTEMI DEL LAVORO PER UNA MAGGIORE EFFICACIA DEL SISTEMA.....	pag.7
3. LA FORMULA EUROPEA PER RENDERE EFFICACE IL WELFARE E IL RITARDO ITALIANO.....	pag.13
4. LA FLEXICURITY NECESSARIA: NEL LAVORO E NELLA TRANSIZIONE TRA I LAVORI.....	pag.16

A cura di Romano Benini e Samantha Palombo

PREMESSA - LE PROVINCE ED IL LAVORO: I NUMERI

Le Province, come è noto, svolgono il compito della erogazione dei servizi per l'impiego, dell'orientamento e del collocamento e con le Regioni si occupano della programmazione della formazione professionale e degli interventi di politica attiva per il reinserimento al lavoro.

La sempre maggior caratterizzazione locale dei mercati del lavoro ha spinto e spinge la Provincia ad assolvere un ruolo importante sul proprio territorio diventando l'ente locale più idoneo a svolgere il compito di governo dei servizi per il lavoro.

L'articolazione dei bacini di impiego, la domanda e le dinamiche delle reti territoriali delle piccole imprese impongono infatti una regolazione dei servizi al livello il più possibile vicino al cittadino ed alle imprese. In questo senso, la Provincia non rappresenta un ente istituzionale "aggiuntivo" che "complica" il sistema del mercato del lavoro locale, bensì la sua specificità risiede proprio nella capacità di "fare sistema" sul territorio intercettando i bisogni del mercato del lavoro locale e quelli sociali, fungendo da interfaccia con le imprese, sviluppando legami con le scuole, gli istituti di formazione, le università, gli organismi di ricerca e con le agenzie private di collocamento. Infatti le Province, anche in virtù delle altre funzioni di programmazione di cui sono titolari assieme alle Regioni, in particolare l'istruzione e la formazione professionale, e degli interventi di politica attiva, su delega e sulla base delle indicazioni regionali, sono divenute il soggetto istituzionale naturalmente deputato alla proposizione di politiche del lavoro finalmente integrate.

La Provincia svolge dunque una funzione pubblica complessa nel governo del mercato del lavoro territoriale, che non si esaurisce nella mera gestione dei servizi di incrocio domanda/offerta, ma si articola e si sviluppa secondo più parametri e finalità per affrontare le problematiche del mondo del lavoro con un'ottica collegata anche alle politiche di welfare, di equità ed inclusione sociale.

Parlare di sviluppo locale non significa solo crescita economica tout court di un territorio, ma piuttosto deve intendersi quale crescita complessiva che, oltre agli aspetti economici, si riferisce anche agli aspetti sociali e culturali.

Laddove le province, in coerenza peraltro con quanto previsto dal nostro ordinamento, hanno ed esercitano le funzioni di regia territoriale dei servizi e delle politiche per il lavoro e la formazione, i risultati sono misurabili e verificabili in termini di rendiconto e di migliore capacità istituzionale. La maggiore e migliore occupazione dipende peraltro, in Italia ed in Europa, come vediamo dai dati, dall'efficienza del mercato del lavoro e dei relativi sistemi territoriali.

Le Province gestiscono oltre 550 centri per l'impiego, che svolgono in tutta Italia le funzioni di erogazione dei servizi per l'informazione, l'orientamento e l'inserimento al lavoro. Le Province svolgono il dodici per cento della preselezione e circa il 4 per cento (nel Centro Nord il 7 per cento) dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Le agenzie per il lavoro private intermediano una percentuale inferiore.

Più di 300 centri per l'impiego svolgono anche interventi di assistenza e consulenza gratuiti per chi intende mettersi in proprio. L'attività di orientamento al lavoro ed alla formazione verso i giovani è promossa a livello pubblico solo dalle Province, in raccordo con le Regioni.

Circa 2.400.000, tra cittadini ed imprese, ogni anno si rivolgono ai nostri centri per l'impiego per richiedere servizi che riguardano il lavoro e l'accesso agli incentivi.

Oltre 10.000 tra dipendenti ed esperti delle Province si occupano ogni giorno dei servizi per il lavoro e per la formazione alle imprese ed ai cittadini .

La crisi in questi anni è stata affrontata attraverso il sistema degli ammortizzatori in deroga: il Governo e le Regioni hanno potuto svolgere l'attività formativa obbligatoria per l'erogazione delle risorse grazie alla funzione svolta dai centri per l'impiego e dalle Province, che hanno gestito

l'attività formativa. La collaborazione tra i servizi pubblici e privati per il lavoro consente in molti territori l'erogazione di servizi di livello europeo e la promozione di efficaci politiche attive: lo snodo provinciale è essenziale per garantire efficienza agli strumenti ed alle politiche del lavoro.

In linea con le indicazioni dell'Unione Europea e con la legge 2/2009 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"*), le Province vengono chiamate a svolgere, in coerenza con la normativa anticrisi in vigore, gli interventi formativi e di reimpiego resi necessari per l'erogazione degli ammortizzatori in deroga realizzati anche attraverso la collaborazione con le agenzie per il lavoro accreditate, nella promozione delle politiche attive.

Tavola sintetica: i numeri delle Province sul lavoro

A	CENTRI PER L'IMPIEGO	553 *
B	PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI PER L'IMPIEGO	circa 7.200 unità (personale dipendente)
C	COLLOQUI DI ORIENTAMENTO	circa 700.000 l'anno
D	PRESE IN CARICO DI LAVORATORI DELLE AZIENDE IN CRISI	circa 70.000 sia nel 2009 che nel 2010
E	LAVORATORI E IMPRESE CHE NEL 2010 SI SONO RIVOLTI AI SERVIZI PER L'IMPIEGO	circa 2.400.000
F	PRESTAZIONI EROGATE ALLE PERSONE E ALLE IMPRESE	circa 1.300.000 l'anno
G	PRESELEZIONE DI CANDIDATURE PER LE IMPRESE	media del 12% sugli avviati
H	INCONTRO DOMANDA-OFFERTA TRAMITE CPI	4 per cento

Fonte: lettere A, C, D, E, F monitoraggio Isfol 2009

lettera B elaborazione Upi su monitoraggio Isfol 2009

lettera G elaborazione Upi sui dati Excelsior/Unioncamere 2010

lettera H rilevazione Excelsior/Unioncamere 2010

*questo dato riguarda solo i centri per l'impiego e non comprende le sedi decentrate e le agenzie istituite dalle Province

1. ITALIA, EUROPA: COSA EMERGE E COSA DOBBIAMO FARE

Uno dei maggiori fattori di crisi e di ritardo dell'Italia rispetto all'Europa è senza dubbio rappresentato dal lavoro. Il dato occupazionale è aggravato dalla crisi, ma è anche il risultato di un sistema di regolazione del mercato del lavoro che, secondo i rapporti ufficiali della Commissione Europea (Competitiveness INDEX) risulta poco efficace e non in linea con i dati ed i risultati degli altri paesi europei. Va quindi sottolineata e considerata in primo luogo la assoluta corrispondenza tra il funzionamento sul territorio delle istituzioni del mercato del lavoro ed i risultati in termini occupazionali ed il rapporto tra la regolazione del mercato del lavoro e la competitività e lo sviluppo dei territori.

Questo dato per l'Italia ha una chiave di lettura ulteriore e particolarmente significativa: la regolazione, il funzionamento e la produttività del lavoro sono misurati, anche dagli indicatori europei, considerando i sistemi regionali. Questo vale a maggior ragione in Italia, in cui il nostro ordinamento ha attribuito alle regioni molti poteri, funzioni e risorse (più del novanta per cento dei Fondi Europei) destinate al sistema di intervento sul mercato del lavoro (imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità ed occupabilità).

E' quindi utile leggere e valutare i dati di sistema: quelli che riguardano l'occupazione e quelli che riguardano il funzionamento del mercato del lavoro.

Il dato italiano nel confronto europeo è preoccupante, anche se consideriamo lo stesso precedente alla crisi. L'Italia regge il confronto con i paesi dell'Europa mediterranea, ma con la crisi ha aggravato il ritardo rispetto non solo ai paesi nordici, ma anche a quelli dell'Europa continentale più vicini a noi, come la Francia e la Germania. Poiché l'Italia è la terza economia europea, appare peraltro utile che il confronto sia fatto con le prime due economie, appunto la Francia e la Germania, in cui il funzionamento del mercato del lavoro è migliore del nostro. Il tasso di occupazione costituisce il misuratore per eccellenza del mercato del lavoro, in quanto considera la percentuale delle persone che lavorano rispetto a quelle in età lavorativa (popolazione attiva). Con la crisi l'Italia è di nuovo scesa al 61 % di tasso di occupazione nazionale, un dato di alcuni punti inferiore alla media europea ed al dato francese e tedesco. E' evidente che le nazioni in cui la quota di persone che lavorano è maggiore sono più strutturate per affrontare la crisi: più lavoro comporta più entrate per lo Stato, più reddito e più consumi.

Questo dato si trasferisce sull'occupazione giovanile in modo diretto: la disoccupazione giovanile italiana è intorno al 28%, un dato di gran lunga sotto la media europea, il doppio della Francia e quasi il triplo della Germania. Il crollo dell'occupazione giovanile avvicina l'Italia a paesi che nei decenni scorsi avevano percentuali molto peggiori del nostro, come la Spagna e la Grecia.

In particolare è estremamente importante il dato dell'occupazione dei laureati: in Italia abbiamo meno laureati rispetto alla media europea, ma sono più disoccupati. I laureati italiani disoccupati sono circa il 14 %, contro il 6 % della Francia ed il 4 % della Germania.

La possibilità dei laureati italiani di trovare lavoro è maggiore rispetto a coloro che in Italia non hanno la laurea, ma il confronto con l'Europa è impietoso e segnala la distanza tra il nostro sistema universitario ed il mercato del lavoro.

Inoltre appare grave anche il fenomeno della minore presenza di laureati, pure rispetto a paese manifatturieri come la Germania.

Sono dati che portano necessariamente a considerare i fenomeni che riguardano le politiche, la regolazione e la capacità di spesa. La Commissione Europea segnala costantemente alle regioni italiane una questione di fondo: in Italia abbiamo il ventotto per cento di giovani disoccupati e le risorse europee per il lavoro vengono destinate ai giovani per meno del 30%, mentre in Germania, dove i giovani disoccupati sono il 9%, i fondi europei per il lavoro sono spesi

per aumentare le opportunità per i giovani per una percentuale che supera il 50%. E' il segnale di una diversa attenzione, capacità e qualità della spesa.

Tabella 1.1 Tasso di occupazione (indica la percentuale delle persone che effettivamente lavorano rispetto a quelle in età lavorativa - occupati 18-65 sulla popolazione attiva)

Media europea	68,6 %
Italia	61,1%
Francia	69 %
Germania	75%

Fonte: dati Eurostat 2011

Tabella 1.2 Tasso di disoccupazione giovanile (fascia popolazione 18-29 anni)

Media europea	21 %
Italia	28%
Francia	20 %
Germania	9 %

Fonte: dati Eurostat 2011

Tabella 1.3 Tasso di disoccupazione dei laureati

Media europea	8 %
Italia	14%
Francia	6%
Germania	4%
Regno Unito	7%

Fonte: dati Eurostat 2011

2. L'IMPORTANZA DI UNA REGIA PROVINCIALE PER I SISTEMI DEL LAVORO PER UNA MAGGIORE EFFICACIA DEL SISTEMA

Il confronto europeo ci deve segnalare quindi anche come risponde il sistema italiano rispetto alla efficacia delle politiche del lavoro.

Il dato complessivo rispetto all'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro è negativo: per produttività, servizi per il lavoro, occupazione giovanile e femminile, politiche attive, incontro tra domanda ed offerta l'Italia ha una performance mediocre, soprattutto nel confronto con le due economie nazionali davanti alla nostra : Francia e Germania. Tuttavia è più importante considerare come rispondono le singole regioni italiane rispetto alla capacità competitiva dei territori che dipende dal funzionamento del mercato del lavoro. In questo senso ci viene incontro il rapporto europeo ufficiale (European Competitiveness Index), che definisce e valuta l'efficacia delle istituzioni e degli strumenti per il lavoro e la produttività nelle 267 regioni d'Europa. Le regioni sono evidentemente lo snodo: vista l'importanza che il nostro ordinamento attribuisce loro per gli interventi sul mercato del lavoro.

Il rapporto della Commissione UE è analitico, dettagliato e chiaro: le regioni italiane si distribuiscono in questa classifica in modo estremamente vario, ma riassumibile in modo semplice, con tendenze e fenomeni evidenti. Il funzionamento del mercato del lavoro costituisce in generale uno dei punti di debolezza del sistema Italia e della capacità competitiva del nostro paese. Tuttavia in questo senso troviamo:

- a) alcune regioni del Centro Nord in una buona posizione (spiccano Emilia-Romagna, le province autonome di Trento e Bolzano) , ma non ai primi posti (la capacità competitiva per esempio di regioni come la Lombardia non dipende sostanzialmente dal funzionamento del mercato del lavoro, mentre questo vale di più per il Veneto e l'Emilia-Romagna);
- b) alcune regioni del Centro Sud in grave difficoltà, che vivono una forte contraddizione tra la buona spinta economica e la pessima regolazione del mercato del lavoro e della formazione (Lazio ed Abruzzo in particolare);
- c) alcune regioni del Sud, collocate in fondo alla classifica delle regioni europee per efficacia del mercato del lavoro, insieme alle peggiori regioni della Romania e della Bulgaria (Sicilia, Campania e Calabria), in cui il funzionamento del mercato del lavoro aggrava le condizioni di competitività, già di per se difficili.

Questi indicatori permettono di svolgere alcune riflessioni sul quadro regionale, sui dati occupazionali e sull'efficacia della governance con le province. Una corretta lettura dei report e delle analisi fornisce infatti spunti molto importanti sull'efficacia dei sistemi territoriali e considerazioni davvero significative:

- a) appare urgente intervenire per rendere omogenei gli standard e gli strumenti di politica attiva, in quanto la disomogeneità tra i sistemi regionali italiani (stigmatizzata dalle istituzioni europee a più riprese in questi anni) non consente di presentare un modello omogeneo e di promuovere in modo adeguato nel nostro Paese la cittadinanza sociale indicata dall'Unione Europea come uno degli obiettivi degli interventi di coesione;
- b) il dato occupazionale è l'esito anche del funzionamento delle politiche del lavoro ed in particolare della connessione tra politiche attive e servizi per il lavoro, in questo modo regioni con una economia meno competitiva possono avere risultati occupazionali pari o

- persino migliori di regioni con una economia più forte (questo spiega per esempio il risultato occupazionale dell'Emilia-Romagna sulla Lombardia o dell'Umbria sul Lazio);
- c) i sistemi di governance che prevedono il coinvolgimento delle province nella programmazione ed erogazione degli interventi per il lavoro e la formazione migliorano il risultato, l'efficacia e d il rendiconto degli interventi.

Se consideriamo i diversi sistemi regionali del lavoro e parametrriamo gli indicatori si osservano infatti due fenomeni, che costituiscono un riferimento importante per misurare l'efficacia delle politiche :

- 1. la quantità e qualità della spesa nell'integrazione tra politiche attive e servizi per il lavoro;**
- 2. la funzione attribuita alle province per regolare lo snodo tra politiche attive e servizi per il lavoro.**

Dalla comparazione dei dati dei sistemi regionali italiani (vedi tabelle 2.1 e 2.2 pag. 11 e 12) verificati alla luce del report europeo sulla capacità competitiva e confermati dalle rilevazioni censuarie ISFOL (fatte sui servizi provinciali, oltre che sui sistemi regionali del lavoro) emergono infatti dati interessanti e poco riconosciuti, che vanno necessariamente presi in considerazione per gli auspicati interventi di riforma del mercato del lavoro :

1. l'efficacia ed il funzionamento dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (formazione, lavoro e sviluppo) è una componente fondamentale per la crescita occupazionale nei territori ed il rendiconto del modello di governo presente sul territorio è a questo fine necessario;
2. il migliore funzionamento dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro delle regioni del Centro Nord rispetto alle regioni del Centro Sud è rilevabile anche comparando i modelli di governance ed il funzionamento dei sistemi regionali: il maggiore ritardo delle regioni centro meridionali in termini di qualità ed efficacia corrisponde in maniera puntuale alle maggiori difficoltà rispetto alla dotazione di poteri e risorse attribuite al livello provinciale per quanto previsto dalla normativa di attuazione del decentramento per il lavoro (dlgs 469 del 1997 e seguenti);
3. il riscontro è confermato dai contesti limitrofi in modo preciso: Umbria e Toscana prevedono un posizionamento centrale della funzione provinciale sul mercato del lavoro ed hanno dati di funzionamento ed esito (indicatori usati: numero degli interventi e percentuale della preselezione ed incontro domanda offerta) per una percentuale quasi doppia migliore del Lazio, regione confinante con simili performance delle imprese e del tessuto economico, ma in cui la centralità delle province nell'erogazione delle politiche attive non è prevista e che anche per questo offre performance occupazionali peggiori (in particolare: la preselezione nel Lazio è al sette per cento e l'incontro domanda ed offerta al quattro, in Toscana è rispettivamente al quindici ed al nove per cento, lo stesso differenziale si distribuisce su tutta la gamma di servizi, dall'orientamento alla promozione degli interventi per gli ammortizzatori in deroga nel periodo 2010-2011);
4. lo stesso confronto tra regioni limitrofe è replicabile tra Marche ed Abruzzo e soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, in quanto i sistemi regionali del lavoro a maggiore funzione provinciale, Basilicata e Puglia, danno risultati estremamente migliori rispetto a quelli con minore delega e funzioni provinciali od in cui la

- provincia non è organismo intermedio, come la Campania e la Calabria (risultati come tali registrati dai report della Commissione Europea);
5. la minore regia provinciale indebolisce in senso assoluto tutte le componenti della valutazione (orientamento, preselezione, servizi alle imprese, incontro domanda offerta) ed anche la promozione dell'intervento sulle aree di crisi (ammortizzatori in deroga) che ha dato risultati maggiori nei territori che hanno potuto utilizzare in questo senso le competenze dei centri per l'impiego delle Province (Piemonte, Liguria, Emilia e Toscana);
 6. sostanziale ed al tempo stesso simbolica la classifica dell'Unione Europea dell'efficacia del mercato del lavoro in Italia che vede al primo posto due province autonome (Trento e Bolzano) ed all'ultimo posto la regione Sicilia che non attribuisce affatto questa funzione alle province.

Esiste una distinzione tra la capacità competitiva complessiva e quella legata all'efficienza del mercato del lavoro che premia le regioni che si dotano di modelli di governance efficaci e di un sistema di servizi a regia provinciale: le regioni con questo modello infatti nella comparazione europea hanno un miglior risultato occupazionale, rispetto al dato complessivo (es: l'Emilia-Romagna è al 69° posto per il lavoro, ma al 120° complessivo, così come la provincia autonoma di Bolzano è al 32° posto per il lavoro, ma come dato complessivo di competitività territoriale è addirittura al 191° posto); viceversa le regioni con i sistemi di governance meno efficaci sono quelli con una minore regia provinciale e capacità di spesa ed il riscontro è un peggioramento del dato occupazionale anche rispetto a quello complessivo della capacità competitiva (eclatante il dato del Lazio, al 133° posto complessivo, ma al 200° per il lavoro o della Campania, al 199° posto complessivo, ma al 261° posto tra le regioni europee e per il lavoro).

Si può quindi mantenere il lavoro in un contesto di economia più debole od avere invece una tenuta economica che non determina risultati occupazionali: tutti i dati e le comparazioni econometriche mostrano come questo sia un fenomeno molto presente in Italia, anche per via dell'assenza di un sistema nazionale omogeneo, radicato e basato su livelli essenziali delle prestazioni ovunque esigibili. Dai dati emerge inoltre come i sistemi regionali del lavoro che funzionano, migliorando in alcuni casi anche il dato del funzionamento dell'economia, si basano su una pianificazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro, la formazione e lo sviluppo che prevede una regia provinciale sul territorio.

Questo in ogni caso dimostra come l'efficienza del mercato del lavoro sia legata al sistema di governance, alla qualità dei servizi ed incida sullo sviluppo. Si tratta della dimostrazione di un punto di fondo: l'efficienza del mercato del lavoro e del sistema dei servizi è un fondamentale paracadute rispetto alla crisi ed un prioritario investimento sociale. Questo fa sì per esempio che territori con una bassa capacità competitiva (per esempio Trento o Bolzano, rispettivamente al 184° e 191° posto della classifica europea per competitività) siano in grado di avere comunque un buon tasso di occupazione ed un efficace mercato del lavoro (ai primi posti in Italia). Il differenziale tra bontà del mercato del lavoro e mediocrità della competitività di Trento e Bolzano è un dato poco noto quanto del tutto emblematico della centralità dei servizi di welfare per il lavoro nella sostenibilità economica e della distinzione tra i fattori di competitività del lavoro da quelli dell'economia.

Questa efficacia permette all'Emilia-Romagna o al Veneto, per esempio, di gestire gli effetti di una forte crisi economica: queste regioni hanno un mercato del lavoro più efficiente persino rispetto alla loro capacità competitiva complessiva. Al contrario l'inefficienza del mercato del lavoro e dei relativi sistemi territoriali fa sì che regioni come il Lazio, con una capacità competitiva nella media europea, determinino pessimi risultati per il mercato del lavoro, con una ricaduta in termini

sociali e del lavoro quindi maggiore rispetto al danno economico effettivo prodotto dalla crisi. In generale le nostre regioni meridionali sono penalizzate soprattutto dall'inefficienza del mercato del lavoro, come tale misurata dagli osservatori economici.

Il fatto che il posizionamento del livello provinciale nella regia e promozione delle politiche attive sia un fattore di maggiore efficacia di questi sistemi regionali è un aspetto tanto importante quanto da evidenziare: è un elemento di qualità e di funzionamento dei sistemi territoriali necessario per sostenere la crescita occupazionale ed il rapporto (come vediamo, non certo automatico ma da promuovere e gestire) tra crescita economica e crescita del lavoro.

Le riforme destinate per esempio a promuovere i mestieri artigiani, alla diffusione dell'apprendistato ed alla promozione dell'offerta formativa in ragione della rilevazione dei fabbisogni sono difficilmente immaginabili al di fuori di un contesto provinciale (non a caso la rilevazione dei fabbisogni Excelsior Ministero del Lavoro è provinciale). Allo stesso modo il controllo della destinazione dei tirocini, delle agevolazioni, delle politiche attive e degli incentivi non è pensabile senza attivare un livello di responsabilità subregionale, come viene peraltro fatto ordinariamente dai sistemi regionali più efficaci.

In ogni caso la comparazione di tutte le analisi e dei dati conferma anche un altro aspetto che va oltre il tema della governance e che riguarda la capacità di lettura delle caratteristiche e dei bisogni del territorio e delle imprese: il nostro Paese ha caratteristiche di posizionamento dei bacini di impiego, di articolazione dei cluster di impresa, di presenza degli stakeholders che intervengono sul lavoro, che rendono evidente l'opportunità di una regia della programmazione e regolazione dei diversi interventi per il lavoro e le imprese a livello subregionale ed al tempo stesso la definizione della responsabilità pubblica, del rendiconto e della specializzazione degli interventi.

Nei sistemi regionali che, ai sensi di quanto previsto dal dlgs n. 276 del 2003, hanno provveduto all'accreditamento dei soggetti che operano per la formazione e le politiche attive, non è per questo venuta meno l'esigenza di una programmazione provinciale, sulla base delle indicazioni regionali. Va inoltre notato come l'accreditamento sulle funzioni delle politiche attive e sulla formazione delle agenzie introduca possibili contraddizioni:

- a) sono le agenzie provinciali a realizzare i migliori risultati nella erogazione delle politiche anche nei contesti con accreditamento dei soggetti privati;
- b) il livello istituzionale provinciale è tenuto a programmare le politiche attive in ambiti in cui è previsto l'accreditamento di enti di sua emanazione

Non appare inoltre supportato da argomenti validi e da dati di risultato il teorema che vuole che la migliore regolazione del mercato del lavoro sia legata alla presenza di un numero sempre maggiore di soggetti erogatori dell'intervento. La presenza di migliaia di soggetti che operano per l'orientamento (circa ventimila) non determina per questo migliori risultati: l'Italia ha comunque uno dei peggiori sistemi di orientamento d'Europa, come è certificato dalle valutazioni della direzione lavoro della Commissione Europea. La pluralità dei soggetti inoltre in assenza di una regia territoriale subregionale rischia di determinare una situazione caotica, un mercato fuori controllo, che danneggia imprese e cittadini. Gli esempi in questo senso non mancano.

Tabella 2.1 la classifica delle regioni italiane rispetto alla capacità competitiva complessiva (secondo l'European Competitiveness Index *)

REGIONI	POSIZIONE rispetto alla capacità competitiva complessiva
Lombardia	95° posto
Emilia-Romagna	120° posto
Lazio	133° posto
Veneto	146° posto
Piemonte	149° posto
Toscana	155° posto
Liguria	170° posto
Friuli V.G.	172° posto
Marche	180° posto
Umbria	181° posto
Provincia Autonoma di Trento	184° posto
Abruzzo	189° posto
Provincia Autonoma di Bolzano	191° posto
Campania	199° posto
Puglia	211° posto
Valle d'Aosta	212° posto
Sicilia	213° posto
Calabria	222° posto
Molise	225° posto
Sardegna	234° posto
Basilicata	235° posto

(*) L'European Competitiveness Index è il rapporto europeo ufficiale che definisce e valuta l'efficacia delle istituzioni e degli strumenti per il lavoro e la produttività nelle 267 regioni d'Europa

Tabella 2.2 la classifica delle regioni italiane d'Europa rispetto all'efficienza del mercato del lavoro (secondo l'European Competitiveness Index)

REGIONI	POSIZIONE rispetto all'efficienza del mercato del lavoro
Provincia Autonoma di Bolzano	32° posto
Emilia-Romagna	69° posto
Valle d'Aosta	76° posto
Provincia Autonoma di Trento	81° posto
Lombardia	97° posto
Veneto	112° posto
Toscana	123° posto
Friuli V.G.	141° posto
Piemonte	148° posto

Liguria	151° posto
Marche	156° posto
Umbria	159° posto
Lazio	200° posto
Abruzzo	212° posto
Molise	245° posto
Sardegna	251° posto
Basilicata	254° posto
Calabria	257° posto
Puglia	258° posto
Campania	261° posto
Sicilia	262° posto

Tavola di sintesi

La comparazione tra queste due classificazioni econometriche tra le regioni italiane mostra alcuni dati significativi e da valutare con attenzione:

- a) la capacità competitiva complessiva delle regioni italiane e la media italiana sono superiori alle valutazioni medie dell'efficienza del mercato del lavoro;**
- b) l'efficienza del mercato del lavoro italiano in genere è peggiore rispetto al dato della competitività regionale, soprattutto nelle regioni meridionali;**
- c) i risultati occupazionali dipendono molto dall'efficienza del mercato del lavoro e la regolazione provinciale è un criterio di efficienza;**
- d) Val d'Aosta, Trento e Bolzano (ai primi posti per occupazione e mediocri come competitività) mostrano come sia possibile creare lavoro senza essere particolarmente competitivi attraverso efficaci servizi provinciali;**
- e) Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana sono tra le poche regioni italiane con un dato occupazionale migliore di quello economico-competitivo ed hanno efficaci sistemi del lavoro a regolazione provinciale;**
- f) Lazio, Campania, Abruzzo, Molise e Sicilia sono tra le regioni in cui l'efficienza del mercato del lavoro ed il dato occupazionale peggiorano di molto le potenzialità economiche e la competitività e sono regioni in cui i servizi per il lavoro appaiono poco adeguati ed in cui le province hanno a riguardo meno funzioni.**

3. LA FORMULA EUROPEA PER RENDERE EFFICACE IL WELFARE E IL RITARDO ITALIANO

Il riferimento con i sistemi europei di sostegno allo sviluppo e di promozione del welfare per il lavoro costituisce il metodo di lavoro più corretto per poter attivare riforme utili al Paese, anche dal punto di vista istituzionale e costituzionale. In questo senso appare interessante comparare i dati ufficiali della Commissione Europea sul funzionamento delle politiche del lavoro con i dati che emergono da ricerche del Ministero del Welfare italiano, su pubblicazioni e rapporti Isfol ed Italiavoro.

Le caratteristiche della spesa per politiche del lavoro rispetto all'efficacia degli interventi è misurabile quantitativamente e qualitativamente, fino alla possibilità di definire modelli econometrici, " formule " indicative della capacità di creare occupazione e sviluppo.

Esiste una convergenza tra crescita occupazionale e quantità-qualità di investimenti per le politiche del lavoro: i paesi che hanno investito di più sulle politiche del lavoro (rispetto al PIL) prima della crisi, sono quelli che si sono trovati meglio nell'affrontare la crisi ed hanno avuto una minore caduta dell'occupazione (Danimarca, Germania, Francia e Finlandia hanno speso nel 2007, l'anno prima della crisi, tra le due e le tre volte di più di Grecia, Italia e Romania e si trovano nel 2011 ai primi posti per le performance occupazionali post crisi).

Il dato quantitativo si lega, dipende anche dalla scelta qualitativa. La composizione delle politiche del lavoro si distingue in interventi passivi (le risorse date ai disoccupati), attivi (gli interventi per il reimpiego) e servizi per il lavoro (l'assistenza al reimpiego). Allo stesso modo gli incentivi per il lavoro vanno distinti considerando quanto va alle imprese, quanto va al lavoratore e quanto va al soggetto che regola ed intermedia il reimpiego.

L'efficacia delle politiche nazionali dipende quindi dalla quota degli investimenti in politiche attive e servizi per il lavoro (da tenere distinti) rispetto alle politiche passive. Maggiore è la quota per politiche attive e servizi rispetto alle politiche passive, migliore è il risultato.

Questo è osservabile anche rispetto agli incentivi: maggiore è la quota che va al servizio (service provider), ovviamente con rendiconto, rispetto a quanto va all'impresa ed al lavoratore, migliore è il risultato.

Si tratta del principio: finanziare l'occupazione e non la disoccupazione. Questa logica, seguita in modo rigoroso, determina risparmi: l'unico paese con una maggiore occupazione che spende meno in politiche del lavoro dell'Italia è il Regno Unito, proprio per la qualità della composizione della spesa .

Il Regno Unito , prima della crisi, spendeva il 60% in servizi per il lavoro, contro il tre per cento dell'Italia; aveva un mix tra politiche attive e servizi per il lavoro pari al settanta per cento sul totale della spesa per politiche del lavoro, contro il 45% dell'Italia ed una spesa per incentivi che va ai servizi (rispetto a quanto va nelle tasche dell'impresa e del lavoratore) per il 53%, contro il 7% dell'Italia. Il risultato è la miglior tenuta occupazionale inglese durante la crisi e soprattutto un tasso di occupazione da dieci anni migliore di almeno sette punti rispetto a quello italiano.

Tabella 3.1

SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO RISPETTO AL PIL	
ITALIA	1,4 PER CENTO
FRANCIA	2,3 PER CENTO
GERMANIA	3,4 PER CENTO
OLANDA	3,7 PER CENTO

Fonte: dati Eurostat 2008 – elaborazione Italia Lavoro 2010

Tabella 3.2

SPESA PER SERVIZI PER L'IMPIEGO RISPETTO A POLITICHE DEL LAVORO/PIL	
ITALIA	4 PER CENTO
FRANCIA	10 PER CENTO
GERMANIA	12 PER CENTO
REGNO UNITO	60 PER CENTO

Fonte: dati Eurostat 2008 – elaborazione Italia Lavoro 2010

Tabella 3.3

SPESA PER POLITICHE ATTIVE RISPETTO AL DESTINATARIO			
PAESE	Spesa per persone	Spesa per imprese	Spesa per servizi
ITALIA	21 %	72 %	7 %
FRANCIA	21 %	64 %	14 %
GERMANIA	39 %	13 %	47 %
REGNO UNITO	28 %	13 %	59 %

Fonte: dati Eurostat 2008 – elaborazione Italia Lavoro 2010

Tabella 3.4

RAPPORTO TRA DISOCCUPATI ED OPERATORI SPI PUBBLICI	
ITALIA	un operatore ogni 150 disoccupati
FRANCIA	un operatore ogni 48 disoccupati
GERMANIA	un operatore ogni 45 disoccupati
REGNO UNITO	un operatore ogni 24 disoccupati

Fonte: dati Eurostat 2008 – elaborazione Italia Lavoro 2010

In breve, dal confronto tra spesa ed efficacia delle politiche del lavoro, il gap tra l'Italia e l'Europa, considerando i paesi che rispondono meglio alla crisi e le due economie che guidano l'Europa, emerge quanto segue:

1. funzionano meglio le politiche del lavoro nei paesi con maggiori investimenti per politiche attive e passive e servizi per il lavoro;
2. il funzionamento dipende dal posizionamento delle risorse su un sistema che veda sul territorio la presenza di efficaci e ben distribuiti servizi in grado di promuovere le politiche attive;
3. la combinazione e la regolazione del rapporto tra servizi per il lavoro e politiche attive è l'elemento virtuoso, l'aspetto che misura l'efficacia dell'intervento (anche in termini di minori costi);
4. l'elemento chiave sono i servizi per il lavoro: la presenza di una alta quota di politiche attive su una bassa spesa per servizi per il lavoro non funziona, determina distorsioni ed inefficacia della spesa;
5. il sistema riguarda anche gli incentivi per il lavoro, più efficaci nei paesi come la Germania, il Regno Unito e l'Olanda in cui una quota importante è destinata come premialità dei servizi erogatori;
6. la presenza capillare di servizi di servizi specializzati che gestiscono politiche attive sul territorio è una caratteristica dei paesi europei con i mercati del lavoro più efficaci;

7. la responsabilità pubblica territoriale ed il rendiconto costituiscono il quadro di governance in cui questi interventi si muovono ed operano, sulla base dello schema che prevede necessariamente standard nazionali ed interventi di verifica costante.

Rispetto al quadro di funzionamento delle politiche europee in Europa precrisi, l'Italia è evidentemente disallineata ed è stata chiamata a più riprese ad adeguare con riforme strutturali il proprio modello di intervento in quanto pur essendo la terza potenza economica d'Europa, risulta al 22° posto tra le nazioni europee per l'efficacia ed il funzionamento del mercato del lavoro ed al 23° posto per la qualità del sistema di educazione e formazione. Se la crisi ha portato l'Italia tra il 2008 ed il 2010 a perdere ben cinque posizioni nella classifica europea per la capacità competitiva (dal 15° al 20° posto), la responsabilità è secondo gli osservatori UE sostanzialmente dal legare a tre fattori: capacità istituzionale, qualità dell'educazione e formazione ed efficienza del mercato del lavoro. Questa dicotomia, che non può rimanere a lungo (pena la retrocessione economica: una economia non può rimanere a lungo forte se il mercato del lavoro non funziona) dipende dal gap italiano con l'Europa rispetto ai seguenti punti:

- a) quantità della spesa per politiche del lavoro rispetto al PIL (1,4 per cento rispetto al 4 per cento della Danimarca, al 3,4 della Germania ed al 2,3 della Francia)
- b) qualità della spesa per politiche del lavoro, con un mix tra politiche attive e servizi per il lavoro che pesa il 45 per cento sul totale, contro il 70 per cento del Regno Unito ed il 60 per cento della Svezia;
- c) sbilanciamento delle politiche attive, sostenute con una percentuale in linea con quella di Francia e Germania, rispetto ai servizi per il lavoro, promossi con un investimento quattro volte inferiore alla media europea, che determina di conseguenza una minore efficacia delle stesse politiche attive;
- d) sbilanciamento delle politiche attive sulle imprese, rispetto al lavoratore (21 % contro il 39% di Germania o Regno Unito) e soprattutto rispetto ai servizi per il lavoro (7%, contro il 47% della Germania e l'86% dell'Olanda), che mostrano un uso degli incentivi per il lavoro come forma di sovvenzionamento improprio delle imprese;
- e) mantenimento di una obsoleta distinzione tra politiche attive, regionali ed erogate sul territorio, dalle politiche passive, nazionali ed erogate dell'INPS (in genere in Europa eroga l'indennità chi ha la responsabilità delle politiche attive);
- f) rapporto tra numero di disoccupati ed addetti ai servizi pubblici per l'impiego: in Italia troviamo un addetto ogni 150 disoccupati, che diventa uno ogni 300 se consideriamo gli operatori con funzioni non amministrative, in Germania è uno ogni 48 disoccupati, in Francia uno ogni 45 (servizi pubblici);
- g) in Europa più sono alte le risorse destinate ai servizi per il lavoro più è alto il tasso di occupazione, in Italia le risorse destinate ai servizi sono tra le più basse e non a caso il tasso di occupazione è altrettanto basso ;
- h) assenza di standard nazionali di riferimento e verificabili e presenza di modelli regionali molto disomogenei nelle regole e nel funzionamento.

4. LA FLEXICURITY NECESSARIA: NEL LAVORO E NELLA TRANSIZIONE TRA I LAVORI

L'Italia è chiamata, dalle istituzioni europee, a realizzare un più efficiente sistema di flexicurity ed è avviato da tempo in questo senso un dibattito tra le forze politiche e sociali. La "flexicurity" (o flessicurezza) rappresenta, come è noto, una strategia integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro. Il termine si ispira al modello del mercato del lavoro esistente nel Nord Europa, nel quale ad una notevole flessibilità in materia di assunzioni e licenziamenti corrisponde un alto livello di sicurezza per coloro che perdono il lavoro grazie alla presenza di ammortizzatori sociali e strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, di formazione e politiche attive.

In ogni caso, un intervento complessivo sul sistema di welfare per il lavoro e sulla flexicurity necessita di una efficiente rete territoriale di servizi per il lavoro e per la formazione, in grado di promuovere politiche attive nella transizione da lavoro a lavoro e di sostenere l'occupabilità. In ogni contesto europeo la responsabilità pubblica per il funzionamento di questo sistema è condivisa e pianificata al livello nazionale, regionale e subregionale.

Il sistema europeo di flexicurity si pone in ogni caso dentro e fuori il lavoro: in questo modo si evita la divisione del mercato del lavoro tra insider inamovibili ed outsider precari attraverso un sistema che collega le tutele contro il licenziamento al diritto-dovere all'inserimento lavorativo, legato ad una indennità che è subordinata alla partecipazione a programmi di reimpiego promossi da un capillare ed efficace sistema di servizi per l'impiego, erogato da soggetti pubblici e privati, ma con rendiconto e responsabilità pubblica in quanto diritto del cittadino (non dell'impresa o della categoria).

La discussione sulla flexicurity italiana appare in ritardo, sbilanciata sul tema del licenziamento e poco attenta alla riflessione sulle tutele fuori dal lavoro, ossia nel passaggio da lavoro a lavoro, e sugli strumenti per quella transizione da lavoro a lavoro che interessa oggi il trentacinque per cento degli occupati under 40 ed il sessanta per cento di chi è entrato nel mercato del lavoro negli ultimi cinque anni (fenomeno strutturale e solo in parte legato alla crisi economica).

Nonostante il quadro italiano sia sprovvisto di alcuni tratti di fondo di un modello nazionale e quindi non del tutto comparabile, per via dell'assetto regionalista, con le migliori esperienze europee, le analisi dell'Unione Europea e la comparazione con i dati nazionali rende possibile una verifica di estremo interesse: anche sui presupposti del welfare per il lavoro le diversità territoriali del funzionamento del mercato del lavoro e delle politiche tra le regioni italiane corrispondono al gap riscontrabile con gli indicatori segnalati dall'Unione Europea. Pur nel generale ritardo, le regioni ed i territori che seguono meglio le indicazioni e soprattutto gli indicatori del confronto europeo sono quelle che hanno i migliori risultati: la differenza tra le regioni italiane e l'estrema disomogeneità misurata è collegata direttamente alla diversa volontà e capacità nel seguire il modello di intervento promosso in Europa rispetto alla flexicurity. Questo conferma l'oggettività delle indicazioni degli osservatori europei, non solo nelle rilevazioni tecniche, ma anche nel rendiconto delle politiche.

Le regioni italiane con un migliore mercato del lavoro sono quelle più virtuose rispetto agli standard europei e sono quindi quelle che stanno seguendo, pur nella colpevole assenza di norme e riferimenti nazionali, questo percorso :

- a) investono ed hanno investito sui servizi per il lavoro e sul collegamento con le politiche attive;
- b) legano l'erogazione delle politiche attive al patto di servizio formulato presso il centro per l'impiego dal lavoratore e dall'impresa ;

- c) collegano gli incentivi per politiche attive anche alla spesa per servizi e al lavoratore e non usano le politiche attive come forma di sovvenzione per le imprese;
- d) hanno definito masterplan regionali e livelli delle prestazioni, coinvolgendo le province nel processo di qualità;
- e) hanno distinto i pacchetti di incentivi per l'innovazione e l'impresa da quelli destinati al lavoro, nel rapporto tra pubblico e privato e nella condivisione con le province di piani territoriali.

In ogni caso, il confronto con l'Europa sul lavoro costituisce uno degli aspetti più evidenti e più gravi del ritardo ed uno degli snodi di fondo da affrontare per recuperare credibilità: il gap sul welfare per il lavoro, sulla produttività e sull'efficacia delle politiche per il capitale umano è la principale difficoltà dell'Italia rispetto all'Europa. Non si può rimanere a lungo la terza nazione per creazione di ricchezza e sviluppo e la ventiduesima per il lavoro. La mancata crescita dell'economia e della società italiana dell'ultimo decennio ha coinciso con la mancata crescita del lavoro e dell'occupazione.

Dobbiamo partire dai sistemi che funzionano e dalla convergenza in questo di un dato evidente: il buon governo del lavoro sul territorio passa in Italia attraverso sistemi regionali, basati su standard nazionali condivisi, in cui le Province svolgono un importante ruolo di regia degli interventi e delle politiche.