

Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo

Ancona, 6-8 Novembre 2008

Una prima valutazione della riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego nella provincia di Salerno: I Centri per l'Impiego

Massimiliano Torre

Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia 2008
Sessione: nr. 2.A *Le politiche del lavoro tra flessibilita' e sicurezza: dalla prospettiva europea
al caso italiano*

La prospettiva europea.

Tentare un'analisi sulla evoluzione delle politiche del lavoro italiane, e sulla loro concreta articolazione nelle diverse regioni della penisola, è impossibile volendo prescindere da una preliminare contestualizzazione, seppure sintetica, del problema nel suo ormai naturale alveo comunitario, e delle forme istituzionali di cui l'Unione ha promosso e promuove l'adozione presso i propri membri: tale riflessione si impone tanto più in una fase storica, quale è quella in cui ci troviamo, in cui la retorica sulla *governance* del territorio è messa a dura prova dalla faticosa complessità dell'istituzione comunitaria, dotata di un maggiore spazio normativo ma per converso deputata al governo di una crescente varietà socio-economica, giuridica, culturale (STREECK, 2000) che rende la costruzione di una reale comunità politica un esercizio estremamente complesso.

L'idea di un modello sociale europeo, che può essere considerato come una delle principali fondamenta di tale progetto, è nata non casualmente insieme al processo stesso di integrazione, in un contesto caratterizzato da crescita economica, aumento della spesa pubblica ed espansione delle prestazioni sociali, consolidamento dei diritti e diffusione del benessere economico nei paesi a capitalismo avanzato, tra cui i fondatori della prima Comunità Economica Europea: tutti effetti di ciò che è stato definito *embedded liberalism* (RUGGIE, cit. in GIUBBONI, 2003), il cui obiettivo primario è stato quello di garantire agli stati liberali un cruciale metodo di integrazione di interessi politici ed economici potenzialmente conflittuali in una fase turbolenta della storia del secolo scorso.

Il fondamentale postulato di questa idea è consistito, per molti anni e, per così dire, nel discorso politico europeo "ortodosso", della aspettativa che una popolazione di alcune decine di milioni di persone avrebbe nel corso del tempo sperimentato standard di vita inevitabilmente crescenti, un rapporto sempre più piacevole e sempre meno strumentale col proprio lavoro, livelli di sicurezza sociale elevati e una politica economica prodiga nel ridistribuire i benefici di questa età dell'oro: il processo di integrazione tra gli Stati avrebbe così, secondo questa interpretazione dello sviluppo dell'area economica comunitaria (BOUGET, 2006), inevitabilmente e gradualmente condotto ad un allineamento dei paesi più in ritardo su questa via con i capofila, allineamento che avrebbe dovuto garantire quella omogeneità intra-comunitaria, su uno standard di protezione e di diritti elevato, immaginata come tipicità ed esito atteso della costruzione europea.

La storia ha poi avuto un corso completamente differente, mostrando la fallacia di tali previsioni: le crisi economiche che si sono ciclicamente succedute dagli anni '70 in poi, e i processi di interconnessione e mondializzazione economica cui siamo soliti riferirci col termine di globalizzazione, hanno sistematicamente eroso le basi su cui questa idea si è fondata, fino al punto di sovvertirla nei fatti, la politica europea assumendo via via dei connotati sempre più critici e reattivi, e assurgendo al ruolo di coordinamento e di promozione degli strumenti di contrasto al declino del sistema economico continentale; tuttavia, e qui è possibile rinvenire un esito apparentemente paradossale del processo, in termini di architettura istituzionale ciò ha significato l'abbandono dell'idea di una armonizzazione in un certo senso "meccanica" come quella appena descritta, e la sua graduale evoluzione nel concetto di convergenza attraverso una prassi, che è oggi denominata Metodo Aperto di Coordinamento.

Il Metodo Aperto di Coordinamento (OMC) si caratterizza tra l'altro per la predilezione per fonti normative *soft*, quali raccomandazioni e direttive non vincolanti, e perché opera uno slittamento negli scopi e nei dispositivi preposti a questa convergenza: sostituendo l'obiettivo di una piena cittadinanza sociale modulata su livelli di tutela elevati con un *milieu* di diritti di base, che può avere una prima e fondamentale interpretazione in quanto antidoto al rischio di *dumping* sociale tra paesi comunitari (SCIALDONE, 2004), la cui eventuale estensione diviene una scelta dei singoli stati membri, e identificando nel *benchmarking* lo strumento adatto ad isolare le migliori pratiche disponibili all'interno della Comunità e a sottoporle come opzioni principali di *Policy* agli stati membri.

Il risultato di questo metodo, per ciò che concerne le politiche del lavoro in ambito comunitario, è confluito nella cosiddetta *Strategia Europea per l'Occupazione*, ovvero un insieme di linee guida elaborate ed emanate in occasione del Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997, e in seguito rivedute e integrate da un insieme di strategie obiettivi e indicatori quantitativi ad essi collegati in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, che si proponevano come scopo quello di contribuire alla costruzione di un'economia sempre più efficiente e competitiva anche attraverso un adeguamento delle politiche del lavoro degli stati membri: esse dovevano risultare così riorientate al perseguimento di obiettivi quali l'occupabilità, l'imprenditorialità, le pari opportunità e l'adattabilità dei lavoratori.

Ciò, in concreto, ha significato la promozione di un modello di *Policy* orientato alla formazione professionale permanente e alla responsabilizzazione dei lavoratori nella gestione delle fasi critiche della propria traiettoria professionale, alla promozione della

micro-imprenditorialità e all'inclusione nel mercato del lavoro di quelle fasce di popolazione tradizionalmente svantaggiate, come ad esempio le donne o i giovani in transizione dalla scuola al lavoro: in breve, la politica comunitaria si è caratterizzata in questa fase per la promozione di un modello, di matrice e tradizione nordeuropea (SAMEK LODOVICI, 2001), orientato sulle cosiddette politiche attive del lavoro, ovvero quel complesso di strumenti il cui scopo non è più la pura e semplice integrazione del reddito del lavoratore che sperimenti una congiuntura critica, ma inoltre la provvisione di capacità tecniche, operative e posizionali in grado di rendere più competitivo il lavoratore stesso nel mercato che lo ha momentaneamente espulso.

Parallelamente a questa dinamica, e di particolare interesse e portata per la strutturazione di questo specifico mercato del lavoro, ha avuto luogo in Italia un processo di liberalizzazione che ha reso possibile lo sviluppo del settore dell'intermediazione e dell'interposizione di manodopera privato, e che pure è stato in buona parte determinato dalla attiva azione di una istituzione sovranazionale: nello specifico, dall'opera della Corte di Giustizia Europea che con due sentenze ha inteso sanzionare il regime di monopolio pubblico italiano, ritenuto lesivo del principio di concorrenza e di un abuso di posizione dominante nella conduzione di un'attività ritenuta non già meramente istituzionale ma in sé economica (per una ricostruzione articolata della vicenda, cfr. RICCI, 1998).

Applicare la SEO al contesto italiano.

Nonostante, come si è brevemente ricordato, la SEO non abbia un carattere imperativo quanto piuttosto un intento persuasivo (CARUSO, 2005), questo rinnovato *frame* concettuale, grazie a una forte e convergente volontà politica del livello di governo nazionale, ha avuto in Italia una profonda influenza sulle priorità e sugli obiettivi di politica del lavoro, e di conseguenza sulla struttura dei servizi pubblici per l'impiego, si potrebbe dire accumulando nel corso degli ultimi dieci anni un potenziale innovativo dirompente: fin dal 1949 (con la legge 264/49, la cosiddetta "legge Fanfani"), in questo paese è stato infatti vigente un regime di monopolio pubblico che ha non soltanto impedito lo sviluppo di un settore economico basato sull'intermediazione professionale da parte di soggetti privati, ma che si è inoltre a lungo caratterizzato per il principio della "chiamata numerica", ovvero un meccanismo di reclutamento della forza lavoro che subordinava le *chances* occupazionali all'iscrizione agli uffici di collocamento e al posizionamento nelle graduatorie da questi

compilate, riducendo in maniera sensibile l'autonomia delle imprese nella selezione del personale.

Se è inoltre vero che la situazione italiana si segnala, da una prospettiva storica, per l'insufficiente articolazione di misure di sostegno passivo alla disoccupazione e per il marcato dualismo tra *insiders* e *outsiders*, ciò si accompagna anche ad una pressoché totale assenza di politiche di tipo attivo almeno fino agli anni '80, momento in cui comincia ad emergere la tendenza alla formalizzazione di strumenti contrattuali ibridi, connotati almeno nell'intenzione del legislatore da una concreta *ratio* formativa della forza lavoro e che pertanto possono almeno in parte essere considerati un primo passo in questa direzione.

La ricetta contenuta nella SEO, quanto ad una sua potenziale applicazione al caso italiano, ha quindi l'indubbio portato critico di essere stata costruita a partire da un modello di gestione del mercato del lavoro, oltre che da una realtà economica culturale e sociale, in sostanza del tutto dissimile rispetto a quella italiana, caratterizzato da livelli di spesa pubblica, per la realizzazione e la gestione di infrastrutture regolative e per programmi di politica attiva e passiva, molto distanti da quelli italiani, come da elevate dinamiche dei flussi occupazionali, anche per effetto del ruolo svolto direttamente dallo Stato come attivo datore di lavoro, e da tassi di partecipazione incomparabili rispetto alla situazione di questo paese: tutto ciò, senza contare che parlare di un livello medio italiano, con riferimento a concetti quali sviluppo economico e occupazione, è già di per sé un'operazione fuorviante.

Il consistente divario nello sviluppo territoriale tra Nord e Sud del paese ha infatti radici talmente profonde nel tempo e un carattere di tale strutturalità da essere dapprima sopravvissuto al boom economico dell'età repubblicana, per poi conoscere negli ultimi anni del secolo scorso una triste recrudescenza (PUGLIESE, REBEGGIANI, 2004)), ed è testimoniato plasticamente da pressoché tutti i principali indicatori economici e sociali, tra cui quelli specificamente occupazionali: con un divario quantificabile in termini statici, al 2007, di 17 punti percentuali tra i tassi di attività nelle regioni settentrionali e in quelle meridionali, per di più in aumento in termini tendenziali, che può oramai essere interpretato come effetto strutturale di ritiro per scoraggiamento dal mercato stesso (ISTAT, 2008).

La Strategia Europea per l'Occupazione contrappone alla consistente eterogeneità dello spazio comunitario, di cui lo squilibrio italiano appare una riduzione in scala ironicamente ma drammaticamente appropriata, una forte enfasi sull'adozione di un diffuso orientamento al principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale nella progettazione e nell'implementazione delle politiche del lavoro, sia da un punto di vista progettuale che soprattutto da quello operativo, identificando nella dimensione locale il territorio di

elezione entro cui realizzare da un lato le necessarie infrastrutture gestionali del mercato e dall'altro quel lavoro di analisi del territorio e dei suoi fabbisogni formativi e produttivi, di concertazione tra le parti sociali, di progettazione e incubazione di politiche per lo sviluppo che rappresentano l'obiettivo di una efficace azione di *governance* locale.

Bisogna come detto tenere conto di questo scenario, per comprendere appieno quale sia stato il portato delle riforme realizzate nella seconda metà degli anni '90, che hanno inteso ristrutturare l'intera materia giuslavoristica e, per quanto attiene questa trattazione, il comparto dei servizi per l'impiego seguendo due direttrici fondamentali: regionalizzazione e liberalizzazione dei servizi per l'impiego.

L'apertura del mercato del lavoro ad enti economici privati viene recepita dal Governo italiano con la legge 196/97, che in un quadro di più ampia rimodulazione della materia giuslavoristica inserisce vincoli e criteri di accreditamento per le agenzie che intendono sviluppare un'attività basata sull'intermediazione di manodopera.

Peraltro, è il caso qui di segnalare il carattere "carsico" di questa attività, in questa fase e fino all'inquadramento più sistemico, e in un certo senso più coerente con gli obiettivi dichiarati, che interverrà per effetto della legge 30/03 e del successivo decreto di delega 276/03: fino ad allora infatti la normativa vigente non consentirà il simultaneo esercizio di attività quali l'intermediazione, l'interposizione (una tipologia che pure rappresenta un indubbio portato della stessa legge 196/97), la formazione in seno ad un'unica struttura, vincolando l'iscrizione all'albo dei soggetti qualificati ad operare nel mercato del lavoro ad una serie di requisiti economici e di radicamento territoriale abbastanza stringenti.

Per quanto concerne l'altro aspetto strutturalmente rilevante, l'inizio del processo di riforma amministrativa in senso federalista è convenzionalmente identificato nella legge 59/97, nota come legge Bassanini; con essa, comincia quel percorso di devoluzione di competenze funzionali e legislative a enti regionali e provinciali (tra cui, quasi per intero, quelle inerenti il governo del mercato del lavoro) destinato a precisarsi più organicamente in seguito, nei due tentativi di riforma costituzionale del 2001 e del 2006.

La legge Bassanini (e il seguente decreto legislativo di attuazione, 469/97) approfondisce e sistematizza l'adozione del principio di sussidiarietà, come criterio cardine nell'organizzazione di molte funzioni pubbliche, tra cui quella di gestione del mercato del lavoro, stabilendo sulla materia la concorrenza legislativa tra Stato e Regioni, fatta salva per il livello di governo centrale l'esclusiva responsabilità sulla sua regolazione e sull'indirizzo generale dello stesso.

Valutare la riforma dei SPI nella provincia di Salerno: le ipotesi di ricerca.

Si è cercato di ricostruire, in maniera necessariamente sintetica, più che il percorso puntuale della riforma l'intreccio di tendenze e di pressioni che l'hanno determinata: ciò allo scopo di introdurre le questioni che sono a loro volta alla base della ricerca oggetto di questo lavoro.

Il processo di liberalizzazione che ha interessato il settore, indipendentemente da qualunque valutazione di merito sull'opportunità stessa, sul metodo attraverso cui si è sviluppato tale processo e sulle motivazioni più o meno latenti che possono averlo spinto (LAMELAS, RODANO, 2004), ha costituito sin dal primo momento una sfida per il comparto pubblico, già piuttosto provato dall'obsolescenza della propria *mission* in un mercato del lavoro profondamente e surrettiziamente mutato ben prima di quanto i tempi legislativi facciano intendere: un mercato del lavoro in cui sappiamo essere fondamentale, nella determinazione delle *chances* occupazionali, il capitale sociale e relazionale di un individuo ancora più che l'efficienza dei servizi di *matching* tra domanda e offerta, e in cui il principio della chiamata numerica ha subito nel tempo numerose e consistenti deroghe senza che ciò abbia mai determinato una ristrutturazione funzionale dei SPI (SESTITO, 2003).

La questione centrale è forse dunque se e quanto, in questi anni, si siano create le condizioni per una sostanziale marginalizzazione del comparto pubblico, e in che modo e in quale misura ciò sia stato eventualmente causato anche dalle modalità con cui si è proceduto nella riforma: questo è, per così dire, un nodo che sta sullo sfondo, e che forse racchiude in sé il senso di tutto ciò che si è detto finora e si sta per raccontare; tuttavia esso come è ovvio non può essere sciolto in questa sede.

La regionalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, in linea teorica, può essere stata un'opportunità per questo paese: ed è con rispetto a questa tendenza che un'attività conoscitiva condotta direttamente sul territorio contribuisce a gettare luce sulle numerose zone d'ombra che essa offre agli occhi del ricercatore.

È indubbio che la competenza concorrente di Regioni e Province nel progettare, organizzare e gestire i SPI su base locale, in una realtà estremamente frammentata quale è quella italiana, corrisponda ad una strategia di adattamento istituzionale interessante, laddove ciò significhi programmare attività differenti e mirate a seconda delle esigenze dell'ambito di riferimento, sfruttando le potenzialità analitiche delle banche dati e la conoscenza del territorio, le reti formali e informali tra istituzioni e parti sociali: a patto che, a monte di questo disegno, stia comunque la individuazione di Livelli Essenziali delle

Prestazioni adeguati a garantire agli utenti il diritto ad usufruire di servizi omogenei, quantomeno a livello di base, per tutto lo spazio nazionale, e una visione condivisa e ben radicata del confine tra conferimento di funzioni e deresponsabilizzazione, come tra sussidiarietà e interesse nazionale, in modo da preservare alcuni beni pubblici materiali e immateriali di fondamentale importanza, sia che si tratti, ad esempio, di infrastrutture informatiche, che dell'equità di trattamento dei cittadini e della loro uguaglianza di fronte allo Stato.

Un tale processo in Italia non sembra aver avuto luogo (PIRRONE, SESTITO, 2006), e peraltro risulta difficile capire, tra le pieghe di una devoluzione di competenze dal carattere costituzionalmente ambiguo, in che modo invertire questa tendenza: senza evocare scenari di una complessiva "balcanizzazione" (ZOPPOLI, 2004) del diritto del lavoro, di cui pure si è parlato e paventato il rischio, la regionalizzazione dei SPI ha avuto l'indubbio effetto di articolare un polimorfismo istituzionale, ad esempio nella vicenda dei cosiddetti "patti di servizio" (VISCOMI, 2007), che è affatto indifferente rispetto all'efficacia del sistema.

Inoltre, anche se le politiche attive, che rappresentano il nucleo stesso della SEO, possono risultare uno strumento monco se private del loro naturale complemento, ovvero investimenti in ampie politiche di sostegno al reddito e di tipo passivo, è interessante capire in che misura le opzioni perseguite in questi anni abbiano conseguito l'obiettivo dichiarato di ristrutturare il comparto pubblico dei servizi per l'impiego: posto che, in un paese in cui convivono aree di piena occupazione e zone depresse, in cui la disoccupazione è tuttora endemica e strutturale, e che la questione occupazionale quantomeno nel breve-medio periodo non può essere affrontata partendo dal semplice presupposto della responsabilizzazione del lavoratore, della sua tutela dentro il mercato, e sciogliendo il nodo della redistribuzione della ricchezza considerandola come un semplice riequilibrio nelle dotazioni di base, infrastrutturali e formative, dal momento che si è scelto di puntare essenzialmente su di un'opera di ringiovanimento delle strutture pubbliche, e sulle politiche attive, si è provato a verificare quali reali risultati questo sforzo abbia prodotto in un'ottica istituzionale e di servizio.

Infine, una vera autonomia gestionale ed anche finanziaria, che percorra la catena istituzionale partendo dalle Regioni per finire con gli stessi CPI, e che sia certo subordinata al controllo degli attori istituzionali ai livelli superiori tuttavia residuando un reale potenziale di governo e intervento nei micro-mercati del lavoro agli enti locali fino alle loro strutture operative, è un'altra condizione affinché il modello della solidarietà competitiva nei e tra i territori (STREECK, *op.cit.*), profilantesi nell'Unione Europea dell'allargamento

ad Est, possa essere messo realmente alla prova dei fatti nel suo concreto funzionamento: anche in questa ottica, è stata ravvisata l'opportunità di una prospettiva qualitativa, che indagasse la dimensione partecipativa della gestione del nuovo mercato del lavoro, nel disegno della ricerca, di cui segue una breve descrizione prima dell'illustrazione dei risultati.

Alcuni cenni su metodologia e strumenti della rilevazione.

L'indagine di cui vengono esposti i risultati in questo *Paper* è stata condotta tra il luglio del 2007 e l'aprile del 2008, e si è configurata essenzialmente come un progetto pilota.

Si è trattato dunque di un'attività letteralmente esplorativa in un campo di indagine e valutazione caratterizzato da notevoli complessità di ordine metodologico e interpretativo, che si è scelto di affrontare con l'obiettivo dichiarato di stimolare un dibattito¹ fondato non solo su elementi di analisi integralmente quantitativi (la cui centralità non è certo qui messa in discussione), ma cercando di porre in questione il modello stesso che ha presieduto alla riforma del mercato del lavoro italiano, convinti delle criticità che esso evidenzia nella sua concreta implementazione, in special modo in un territorio come il meridione d'Italia.

La ricerca si quindi è articolata in una campagna di interviste in profondità ai direttori di 5 Centri per l'Impiego della provincia di Salerno, insediati lungo tutto l'ampio territorio provinciale in maniera da assicurare una buona rappresentatività del campione, con l'ausilio di una Traccia-Guida che intendeva approfondire sostanzialmente tre macro-aree tematiche: nell'ordine, il **contesto di riferimento** del centro; i **servizi** in cui si articola l'attività del centro, suddivisi in funzioni amministrative, servizi alla cittadinanza e servizi alle imprese; **l'organizzazione del centro**.

Nella **prima parte dell'intervista**, è stato chiesto innanzitutto ai direttori di fornire un sintetico giudizio sul contesto economico d'elezione del centro, con particolare riferimento al tipo di impresa operante sul territorio, alle dimensioni delle attività, ai mercati di riferimento delle imprese, oltre che un giudizio sull'incidenza del lavoro informale e

¹ I risultati dell'indagine sono stati presentati nel corso della giornata di studi "Il mercato del lavoro nella provincia di Salerno: offerta e domanda di lavoro e politiche per l'impiego", svoltasi presso l'aula dei Consigli di Facoltà, presso l'Università degli Studi di Salerno – Fisciano il 13 Maggio scorso; questa parte del Paper riprende ampliandola la relazione svolta in quella sede.

Sia consentito in questa sede esprimere il mio ringraziamento al Prof. Vittorio Dini, direttore del Dipartimento di Sociologia e Scienza della Politica dell'Università di Salerno, che ha voluto credere in me al punto da offrirmi questa responsabilità, e ai miei amici e mentori Davide Bubbico, Francesco Pirone e Jonathan Pratschke, da cui spero di poter continuare a imparare questo meraviglioso mestiere.

sommerso ponderato in base alla percezione della realtà territoriale praticata quotidianamente.

Si è cercato in questo modo, tra l'altro, di raccogliere un giudizio sull'omogeneità, da un punto di vista economico, dell'area cui fa riferimento il centro, cercando di comprendere i meccanismi che hanno guidato l'accorpamento delle zone amministrative per sostanziare un elemento preliminare di adeguatezza e possibile rispondenza dell'istituzione ai bisogni del territorio.

Inoltre, la traccia d'intervista prevedeva una specifica sezione orientata alla comprensione del rapporto con l'ente provinciale, con altri agenti dello sviluppo locale quali le comunità montane, i patti territoriali, e con le strutture gemelle dislocate nel resto del territorio provinciale, oltre che con eventuali agenzie per il lavoro private, insediate in prossimità della struttura o comunque nel medesimo territorio.

Infine, l'ultima parte di questa sezione mirava ad abbozzare una caratterizzazione del bacino d'utenza del centro, sia dal lato della domanda che dell'offerta di lavoro, con l'intenzione di indagare da un lato le qualifiche professionali maggiormente richieste, i tipi di contratto prevalentemente offerti dalle aziende, dall'altro se trova conferma l'ipotesi che l'iscrizione al centro sia ancora vissuta, malgrado la riforma, come una procedura "meccanicamente" posta in atto al termine del percorso di studi come primo atto, in sé abbastanza formale, di ingresso nel mercato del lavoro.

Attraverso la sezione della traccia dedicata ai **servizi**, si è inteso delineare un quadro dei livelli di servizio offerti dai centri e una descrizione anche procedurale delle pratiche a questo scopo messe in atto: intanto distinguendo le funzioni amministrative da quelle più specialistiche introdotte dalla riforma e rivolte a cittadini e imprese, e in seguito cercando di comprendere quale livello di effettività consegue attualmente la pratica del cosiddetto "patto di servizio" con l'utenza, e provando a stabilire quanto tempo l'utente mediamente dedica al rapporto con il centro, e quale è la reale incidenza di questo rapporto sulle sue chances occupazionali.

La terza e ultima sezione della traccia mirava a raccogliere informazioni relative all'**organizzazione** del centro: dalle caratteristiche della struttura in cui ha sede, con riferimento specifico alla adeguatezza architettonica e logistica della stessa, alla gestione e divisione dello spazio di lavoro, oltre ad alcune importanti informazioni riguardanti le banche dati informatiche: inoltre, una parte della traccia è stata dedicata ad esplorare l'argomento dell'organico, dal punto di vista della composizione e delle eventuali integrazioni da cui può essere stato interessato anche da parte di personale assunto in

regime di consulenza, con approfondimenti sulla divisione interna del lavoro, l'anzianità di servizio degli operatori e le loro precedenti esperienze e provenienza, tutti elementi in grado di contribuire ad una valutazione della congruità del personale in servizio, e della gestione della fase stessa di *changeover*.

I risultati della ricerca.

Per tutti questi rispetti, la ricerca conferma l'opinione, diffusa e accreditata anche nell'ultimo rapporto ufficiale sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, di una profonda disparità territoriale quanto a funzionalità, efficienza e livelli di servizio raggiunti dai SPI italiani.

La consistente problematicità del contesto salernitano, caratterizzato da una struttura produttiva sensibilmente disomogenea per tipologia di attività e per dimensione d'azienda, con una generalizzabile scarsa diffusione di imprese medie e medio-grandi e una forte incidenza di attività commerciali e artigianali, è testimoniata da tutti i dirigenti, che sottolineano anche come il territorio sia interessato in misura consistente da fenomeni di informalizzazione e illegalità contrattuale, con delle caratterizzazioni specifiche riferite ai differenti contesti, in cui il fenomeno si presenta talvolta nelle forme di una sottosezione strutturalmente incompressibile (specie nelle zone più legate a dinamiche di stagionalità, tipicamente nel turismo) del mercato del lavoro, in altre circostanze configurandosi come sistematica truffa ai danni dello Stato (in genere nel settore agricolo), perpetrata a volte attraverso una aperta collaborazione tra dipendenti e datori di lavoro, in moltissimi casi come classico effetto dello squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, o come frequente espediente di accesso all'occupazione (nelle attività commerciali); un fenomeno dunque dalla multiforme struttura e origine, associato a livelli molto differenti di disagio e di marginalizzazione dei lavoratori.

Quanto all'omogeneità delle zone amministrative, tendenzialmente e con riferimento al campione di centri visitati si è riscontrata una buona strutturazione degli agglomerati di riferimento, con una significativa eccezione che ha comportato di fatto lo sdoppiamento di un ufficio, allo scopo di provvedere in maniera adeguata alle esigenze di un territorio che appare, per caratteristiche strutturali e perfino morfologiche, diviso in due tronconi che per ragioni burocratiche sono stati accorpati in un'unica sezione amministrativa.

I rapporti con l'ente provinciale si sono rivelati generalmente buoni, anche se sono emerse molte criticità su questioni anche rilevanti: tralasciando l'evasione di specifiche richieste di

dotazione materiale, questione su cui in diversi casi si registra una sofferenza anche grave nei centri, la qualità e la velocità della comunicazione intercorrente tra centri ed ente è sovente indicata come una questione di rilevanza esiziale per una corretta gestione delle attività, e in alcuni casi è stata giudicata inesistente; inoltre, si è evidenziata qualche difficoltà rispetto alla frequenza e alla programmazione della riqualificazione formativa dei dipendenti, oltre ad un giudizio non troppo lusinghiero sulla qualità di tale riqualificazione, che è avvenuta quasi sempre fuori sede, e che è ritenuta in alcune situazioni incompatibile con una corretta conduzione del lavoro ordinario, in special modo nei periodi di maggior affluenza di pubblico.

I centri stanno con difficoltà cercando di dotarsi di reti inter-istituzionali più solide e stabili, allo scopo di invertire la tendenza al loro relativo isolamento, vissuto con più fatica laddove le condizioni di lavoro e le peculiarità del bacino di utenza si presentano più problematiche: i dirigenti, e alcuni operatori con cui si è avuto modo di parlare in occasione delle visite, su questo punto esprimono grandi aspettative anche nei confronti di una auspicata interconnessione tra le stesse strutture territoriali, che ancora non è stata realizzata, e la cui necessità è sottolineata anche allo scopo di attivare un utile confronto sulle migliori pratiche e sulla risoluzione dei problemi più frequenti, confronto che al momento è possibile solo in occasione delle attività seminariali e collettive.

Da questo punto di vista, quasi tutti gli interlocutori con cui si è avuto modo di parlare hanno sottolineato l'opportunità, per la rete dei centri, di condividere un nucleo tecnico di lavoratori più qualificati o specializzati per determinati settori di intervento, quali la gestione delle infrastrutture informatiche o l'erogazione di servizi di tipo intermedio o avanzato (specialmente nell'ambito dei servizi di orientamento): tale strumento, che si configurerebbe come una specie di *help desk* itinerante e formativo, è una delle possibili dimostrazioni che malgrado le difficoltà i dipendenti dei centri sono a buon punto nell'interiorizzazione della riforma, e possono avanzare buone proposte per l'implementazione delle quali meriterebbero un certo grado di autonomia.

I rapporti con le agenzie di lavoro private sono risultati sporadici, anche in considerazione della scarsa diffusione di esse sul territorio provinciale: va detto che laddove si determinano le condizioni di una compresenza di attori pubblici e privati dell'intermediazione, si può assistere ad alcuni fenomeni di reciproca integrazione delle competenze (anche sotto forma di attività simili a seminari formativi) e di collaborazione, e che generalmente, ma con significative eccezioni, le agenzie di intermediazione privata non sono percepite come dirette concorrenti nella gestione dei servizi e nella presa in carico degli utenti.

Ciò accade anche dal momento che la domanda di lavoro, quantitativamente piuttosto limitata, intercettata dai centri (in termini di intermediazione) si caratterizza quasi esclusivamente per qualifiche di livello medio-basso, con una predominanza dei rapporti a tempo determinato: viceversa, una delle modalità attraverso cui i centri maggiormente incidono sulla dinamica occupazionale è la pratica di stabilire convenzioni con le imprese per l'invio di lavoratori in regime di tirocinio formativo: questa tipologia, indipendentemente da ulteriori considerazioni di merito circa la legittimità di tale comportamento delle imprese che non sarebbero pertinenti in questa sede, rappresentano anche e certamente una efficace modalità di reclutamento, e in questo senso sono uno dei pochi esempi di servizio di livello medio-avanzato espletato dai centri nella provincia di Salerno, anche se in maniera non omogenea su tutto il territorio.

Per quanto concerne la caratterizzazione degli utenti del centro in cerca di lavoro, si è cercato essenzialmente di stabilire la persistenza di uno schema di comportamento, per cui l'iscrizione al centro è vista come un atto quasi "dovuto" nel momento in cui si conclude il percorso formativo e ci si pone sul mercato del lavoro.

Tutte le opinioni raccolte confermano grosso modo questa realtà di fatto: una elevata incidenza di nuovi iscritti, senza precedenti esperienze professionali che non siano piccoli lavori svolti al di fuori di ogni copertura contrattuale, giunti a conclusione del percorso formativo o spesso in procinto di intraprendere un percorso di studi universitari.

Come vedremo a breve, a questo retaggio del vecchio regime collocativo, corrisponde una insufficiente capacità della struttura pubblica di dispiegare interventi in termini di offerta lavorativa o formativa.

Per quanto riguarda le funzioni strettamente amministrative, la situazione nei centri visitati non appare pienamente omogenea: persiste in molte realtà un problema di carichi di lavoro collegati a queste specifiche attività, carichi che in determinati momenti dell'anno pregiudicano la possibilità stessa di erogazione di ulteriori servizi.

La gestione di attività di iscrizione, conferimento delle informazioni salienti, archiviazione delle schede professionali è però in buona parte fusa con le attività di accoglienza, analisi della domanda di servizi e indirizzamento verso altre divisioni del centro, in sostanziale accordo con quanto posto come obiettivo nel Masterplan Regionale dei Servizi per l'Impiego: e sembra di poter trarre la conclusione che laddove questo non avviene sia possibile conseguire questo obiettivo attraverso alcune integrazioni della dotazione del centro di carattere materiale, infrastrutturale e in alcuni casi con integrazioni dell'organico.

Il problema più che altro si pone nell'erogazione di servizi specifici: in molti casi si può dire che il rapporto tra l'utenza e l'istituzione termina con l'iscrizione, dal momento che non si può definire conclusa e generalizzata l'attivazione di servizi di orientamento e consulenza.

Non esiste, al momento, un meccanismo di convocazione automatica degli utenti con scadenza temporale certa, meccanismo su cui peraltro si registrano, da parte dei dirigenti, alcune perplessità in merito alla difficoltà di realizzare la convocazione diretta e personale di migliaia di persone.

Non tutti i centri erogano servizi quali colloqui di primo orientamento e percorsi personalizzati avanzati, basati ad esempio su tecniche quali il bilancio di competenze: anche i centri in cui queste attività si svolgono non riescono a coprire l'intero elenco di iscritti, ma hanno optato per una procedura che si attiva in seguito alla dimostrazione di interesse da parte del singolo utente: c'è un'evidente concentrazione di queste attività, seppur come detto non in forma di servizio universalistico, nel senso che si può osservare come questo genere di attività tenda a concentrarsi negli stessi centri in cui si sono già messi in opera con successo servizi meno specialistici.

Ciò segnala tra l'altro una positiva dinamica di accumulazione di competenze, secondo uno schema che vede uno o più dipendenti, formati specificamente su uno di questi servizi, trasmettere a uno o più colleghi i contenuti di detta formazione: ma anche una disomogeneità di fondo nei livelli di servizio sul territorio.

Per quanto riguarda gli interventi formativi, è il caso di chiarire quanto segue: l'impianto normativo prevede che al disoccupato sia erogato un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, convenzionalmente identificato con la data di iscrizione al centro, e che entro sei mesi venga formulata una offerta di lavoro o un'adeguata attività di formazione professionale, condizione che sostanziava il cosiddetto "patto di servizio" tra utente e istituzione pubblica; allo stato, non è possibile affermare che questo patto sia effettivamente vigente, a causa della scarsità della domanda di lavoro, e della concomitante inadeguatezza quantitativa di pacchetti formativi potenzialmente erogabili.

L'aspetto in questione presenta caratteri di omogeneità e strutturalità sull'intero territorio, e sebbene si intravedano dei positivi indirizzi operativi in tal senso da parte della Provincia, nel quadro della realizzazione di un sistema integrato di orientamento e formazione su tutto l'ambito territoriale, il dimensionamento di questi interventi difficilmente riuscirà a coprire l'intera domanda di servizi di questo genere prodotta dall'utenza.

A questa insufficienza strutturale, i centri reagiscono in alcuni casi e in alcune realtà territoriali specifiche intensificando e ampliando l'offerta di servizi di orientamento più specialistico che, per quanto meritori e in parte utili, sono da intendersi come un trasferimento di competenze e abilità di posizionamento nel mercato del lavoro, e non già come attività formative vere e proprie: queste attività, che si svolgono in forma sia individuale che seminariale e di gruppo, mirano alla diffusione di competenze generiche circa la conoscenza del mercato del lavoro, dei suoi meccanismi, di strumenti come il curriculum vitae o la lettera di candidatura, che possono senz'altro avere un'utilità e un qualche ritorno positivo in termini come detto di posizionamento, ma che non incidono sulla reale occupabilità delle persone.

L'evidente sottodimensionamento dell'intervento formativo in senso stretto è testimoniato anche dalla pressante richiesta di servizi di questo genere, e dalle aspettative espresse in tal senso dagli utenti, che in alcune realtà rappresentano un dato cui gli operatori sono costretti a far fronte con difficoltà e a volte imbarazzo, e su cui vengono rilevate consistenti ed esplicite perplessità.

Il servizio di incontro tra domanda e offerta di lavoro si svolge principalmente con riferimento alle attività di collocamento residuali, in particolare quelle miranti al collocamento dei disabili e all'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni per le qualifiche medio-basse, e attraverso l'allestimento da un lato di bacheche in cui vengono affisse le offerte pervenute, dall'altro di postazioni per l'autoconsultazione di materiale cartaceo e informatico che, sebbene non ancora universalmente presenti, rappresentano uno strumento abbastanza diffuso per l'uso del quale spesso sono previsti degli ulteriori interventi di consulenza orientativa e di affiancamento: nel caso degli avviamenti di tipo collocativo, la mediazione dei centri è ancora obbligatoria e si realizza secondo criteri di efficienza e trasparenza, mentre non si evidenzia da parte delle aziende un orientamento consistente ad usufruire in maniera organica di servizi di selezione e pre-selezione da parte dell'operatore pubblico, quanto piuttosto un utilizzo sporadico di essi: si è invece estremamente diffuso e consolidato un rapporto di consulenza sulle questioni normative, sulla disponibilità e sulla disciplina di eventuali incentivi alle assunzioni, diretta e basata sulla costante frequentazione del centro da parte di consulenti del lavoro quando non di impiegati diretti delle imprese.

Le sedi che si è avuto modo di visitare sono mediamente inadeguate ad ospitare gli organici, i flussi di utenza e le funzioni che in essi vengono espletate, seppure con una

eccezione degna di nota, rappresentata da un centro recentemente ristrutturato in maniera decisamente funzionale.

In tutti gli altri casi, i problemi da questo punto di vista risultano ingenti e di differente gravità, e variano da una scorretta divisione dello spazio interno tra *front* e *back office* fino alla totale carenza e fatiscenza di alcune strutture, che non sono chiaramente state concepite per l'uso al quale sono destinate e in cui si fa letteralmente fatica a muoversi: in un centro manca una efficace rete locale di collegamenti telefonici, il che rende disponibile una sola postazione dalla quale passano tutte le comunicazioni con l'esterno, mentre in quasi tutti sono presenti barriere architettoniche più o meno gravi che ne compromettono la fruibilità per le persone con handicap fisici della mobilità

Peraltro, nei centri visitati si sono manifestate diverse criticità anche nella gestione delle infrastrutture informatiche e nel collegamento dei server locali con la banca dati regionale, il che al momento della rilevazione pregiudicava in alcuni casi la possibilità stessa di conferimento delle informazioni in possesso.

Nei CPI non si è constatata l'esistenza di una sedimentata divisione del lavoro su base funzionale: è certamente presente, in maniera più o meno netta, una suddivisione dei compiti che risulta però flessibile e mutevole, strutturata com'è soprattutto sulla base dei carichi di lavoro: carichi che in molte zone della provincia di Salerno, a causa della tipica stagionalità di alcuni settori di attività quali turismo e agricoltura, configurano dei veri e propri picchi ciclici di attività per i centri.

È scarsa, o quasi nulla, la presenza di lavoratori specificamente formati e specializzati in particolari settori o in determinate tecniche di intervento, e ciò non sorprende anche se si tiene nel dovuto conto il fatto che l'intero organico all'opera presso i centri visitati ha un'anzianità di servizio non inferiore ai 15 anni, con pochissime eccezioni che comunque in nessun caso risultano essere persone appositamente assunte per l'integrazione nei centri, ma sempre lavoratori trasferiti da altri organi dell'Amministrazione Provinciale.

Nei centri operano dunque nella quasi totalità dei casi ex dipendenti del Ministero del Lavoro, ovvero personale che un tempo era distaccato nelle ex SCICA (in sostanza i "vecchi" uffici di collocamento), che è stato conferito al nuovo ente di destinazione senza ulteriori integrazioni: si è riscontrata in alcuni casi sporadici l'occorrenza di rapporti professionali, il cui scopo è di apportare nella gestione del centro delle specifiche competenze su particolari servizi introdotti in seguito alla riforma, organizzati secondo lo schema della collaborazione su singoli progetti e la cui stipula e gestione è di esclusiva

competenza dell'ente provinciale, il quale provvede poi a mandare in missione queste risorse nei singoli centri generalmente per alcune ore al mese.

Più in generale, si è avuto modo di constatare la scarsa attenzione che l'ente provinciale ha posto nella gestione del personale dei CPI, che ha determinato diversi effetti collaterali, deleteri e in una certa misura prevedibili, che hanno finito con l'alimentarsi l'uno con l'altro: la mancanza di un'analisi approfondita delle competenze e delle professionalità in organico ha probabilmente prodotto contemporaneamente disaffezione e sfiducia nei dipendenti, che si sono sentiti poco valorizzati, mentre l'assenza di un vero e proprio canale comunicativo tra istituzioni ha generato diversi problemi, tra cui l'assenza di un raccordo tra la formazione impartita ai dipendenti e i loro reali fabbisogni formativi; l'aver bypassato le strutture decentrate, privandole spesso anche di una semplice funzione consultiva e conoscitiva del territorio, ha creato un divario anche in occasione di alcune iniziative funzionalmente orientate alla specializzazione del servizio (come è avvenuto ad esempio per alcuni sportelli tematici territoriali, dedicati di volta in volta a specifiche questioni quali l'emersione del lavoro irregolare o l'occupabilità femminile), compromettendo la effettiva capacità di creare *output* utili per le comunità in cui si è scelto di insediarle.

Conclusioni.

Le conclusioni di questo lavoro vanno articolate su due differenti piani: sarebbe poco sensato affrontare la questione della riforma da un punto di vista puramente implementativo, che pure è rilevante ed ha delle vaste implicazioni in questo sistema locale, senza considerare l'effettiva rispondenza del modello stesso alle necessità e alle specificità di questo territorio, e il senso reale del metodo con cui la riforma si è dapprima preparata in sede comunitaria e poi operativamente realizzata in ambito nazionale e locale.

Posta questa premessa fondamentale, non si può nascondere, in prima battuta, la concreta realtà di un settore in cui le difficoltà sono ad un tempo di adattamento alle novità, di adeguamento strutturale, di costruzione di un nuovo linguaggio interistituzionale, di mancata corrispondenza tra modello teorico e contesto di applicazione.

Se si analizzano i livelli di servizio garantiti, certo appare evidente che la transizione verso il nuovo modello disegnato dalla riforma non si è conclusa, il che è un fatto a circa dieci anni dall'inizio di questo processo, del resto testimoniato dagli annuali rapporti dell'ISFOL sul funzionamento dei CPI; ma è anche vero che, in fondo, si intravede la possibilità di un recupero di efficienza, che alcuni progetti ed iniziative stanno cominciando a funzionare,

che i livelli di interiorizzazione della riforma, da parte di buona parte del personale, possono essere definiti elevati.

Il raggiungimento di una completa effettività del nuovo sistema può essere considerato, al limite e se solo lo si vuole, un problema di tempo, e di risorse, e un serio programma di valutazione può risultare estremamente utile al fine di accelerare i tempi di questa transizione.

Tuttavia, una volta che avessimo fatto il pieno, metaforicamente, alla macchina dei Servizi Pubblici per l'Impiego, si porrebbe la domanda: dove potrà condurci?

Per molti (BARBIERI et al., 2003), una domanda del genere conduce inevitabilmente a concludere quanto sia preferibile lasciare l'intermediazione a soggetti resi forti dalla competizione nel mercato, e che l'utilità di una struttura pubblica di questo tipo può risiedere ormai unicamente in una sua specializzazione sui segmenti di offerta di lavoro più svantaggiati, come sulla vigilanza e gestione di politiche passive che al momento, peraltro, in Italia latitano.

A questa analisi, si potrebbe obiettare, tra il serio e il faceto, che date tutte le premesse che si è cercato di esporre, e considerata la cura somministrata, si poteva prevedere che gli effetti alla fine sarebbero stati questi e non altri, e che quindi si da per spacciato un malato che è stato solo, per ora, mal curato: per uscire di metafora, si può affermare che questa riforma è stata viziata da una tale serie di errori concettuali, e minata da una così vasta messe di condizioni sfavorevoli, da una catena inesorabile di cause ed effetti dipendenti l'uno dall'altro, che quasi sorprende l'ostinazione del legislatore nel realizzarla, come quella dell'amministratore nel difenderla.

Quella che, in un'altra parte di questo lavoro, è stata definita dimensione partecipativa della gestione del nuovo mercato del lavoro, si è rivelata causa di grandi criticità, e il modo in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà ha strutturato concretamente i rapporti tra gli attori istituzionali e sociali di questo processo, a tutti i livelli, senza ulteriori analisi resta un esempio stupefacente di eterogenesi dei fini.

L'ambiguità del Metodo Aperto di Coordinamento risiede precisamente in ciò: un metodo di convergenza che, senza un reale potere coercitivo, ha però un grande effetto come strumento di legittimazione, verrebbe da dire quasi indipendentemente da cosa in concreto legittima.

Nel momento in cui da esso traggono origine strategie, linee guida, raccomandazioni che, come è avvenuto nel caso della SEO, sono complesse e stratificate e rese "sensate" anche da una serie di condizioni economiche, istituzionali e di contorno, appare decisamente

strano il comportamento di quel legislatore che si ritrovi a poter scegliere, come su di un menù alla carta (CARUSO, *op.cit.*), ciò che gradisce e ciò che non ritiene essenziale, perorando la causa di una modernizzazione “ideologica” che non tiene nella giusta considerazione tutti i complicati effetti compositivi che rendono un orientamento normativo, funzionale in un contesto, non necessariamente efficace in tutti i contesti possibili: come appare nella migliore delle ipotesi velleitaria la pretesa di riformare un intero settore della pubblica amministrazione praticamente a costo zero, se si eccettuano le peraltro esigue risorse del FSE e i residuali stanziamenti di volta in volta destinati dalle leggi finanziarie.

Indagare l'intreccio tra i differenti livelli politici che hanno avuto una parte in questo processo, riservando una attenzione particolare ai potenziali effetti della combinazione tra metodo comunitario *soft*, tutela del mercato in ambito comunitario, sottrazione della responsabilità della politica economica agli ambiti nazionali, può essere la prospettiva per maturare un'analisi in grado di contrapporsi all'incuria verso quanto c'è di pubblico, in questo momento storico e in questo paese: incuria che genera inefficienza, inefficienza che genera sfiducia, e sfiducia che alimenta a sua volta incuria in un circolo vizioso da cui è il momento, nell'opinione di chi scrive, di provare ad uscire.

BIBLIOGRAFIA:

- Barbieri et al., “Valutare i Servizi Pubblici per l’Impiego: Implementazione della riforma, attivismo dei servizi e *chances* lavorative degli utenti”, in “Politica Economica”, (3/2003)
- Bouget D., “Convergence in Social Welfare Systems: from Evidence to Explanations”, in “European Journal of Social Quality”, volume 6/numero 1 (2006)
- Caruso B., “Il diritto del lavoro tra *hard law* e *soft law*: nuove funzioni e nuove tecniche normative”, Working Paper del C.S. di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona” n. 39/2005
- Di Carluccio C., “Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali”, in “Diritti Lavoro Mercati” (1/2007)
- Giubboni S., “Diritti Sociali e Mercato”, Il Mulino (2003)

- Giubboni S., “L’incerta europeizzazione”, Working Paper del C.S. di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona” n.13/2003
- ISTAT, “Rapporto annuale sulla situazione del Paese”, ISTAT (2008)
- Pirrone S., Sestito P., “Disoccupati in Italia”, Il Mulino (2006)
- Pugliese E., Rebeggiani E., “Occupazione e disoccupazione in Italia”, EdizioniLavoro (2004)
- Ricci G., “ Il controverso rapporto tra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso JOBCENTRE II”, in “Diritto delle relazioni industriali”, (2/1998)
- Lamelas M., Rodano G., “Regolazione e mercato del lavoro: un *appraisal* della legge Biagi”, in “Politica Economica” (1/2005)
- Presidenza del consiglio dei ministri, “Strategia di Lisbona - Piano Nazionale di Riforma: secondo rapporto sullo stato di attuazione”, (2007)
- Radaelli C., “The Open Method of Coordination”, Swedish Institute for European Social Policy Studies, Rapporto 1/2003
- Sansoni A.M., “I servizi pubblici per l’impiego in Italia e in Europa: verso una anglicizzazione del paradigma di riferimento?”, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche” (1/2007)
- Samek Lodovici M., “Strategia Europea per l’Occupazione e Politiche Attive del lavoro”, relazione preparata per il convegno AIEL, Ottobre 2001.
- Sestito P., “Sistema di Welfare e Servizi Pubblici per l’Impiego”, in “Assistenza Sociale” (1-2/2003)
- Scialdone A., “Protezione sociale e dimensione europea”, in Porcari S. (a cura di) “Sistemi di Welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione” FrancoAngeli (2004)
- Streeck W., “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, in “Stato e Mercato” (58/2000)
- Viscomi A., “Servizi per l’Impiego: i patti di servizio”, in “Diritti Lavoro Mercati”, (1/2007)
- Zoppoli L., “Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro”, in Rusciano .(a cura di), “Problemi giuridici del mercato del lavoro”, Jovene (2004)

