



Conferenza Unificata - 15 maggio 2014

Punto 4) odg

Osservazioni ed emendamenti su

DDL A.S. N.1428 recante “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Premessa: mercato del lavoro e politiche pubbliche

Il tema della creazione dell'occupazione, che costituisce il problema di fondo del nostro Paese, non dipende solo dalla previsione di misure che garantiscono una maggiore flessibilità del lavoro ma anche dal funzionamento del mercato del lavoro.

Al riguardo, emerge che il sistema italiano dei servizi per il lavoro è il meno finanziato e sostenuto d'Europa: la spesa media annua francese in servizi per ogni persona che cerca lavoro è di 1500 euro, quella tedesca di 1700 euro, quella italiana di 74 euro (dati Eurostat). Abbiamo un orientatore ogni 300 disoccupati, contro il dato tedesco di uno ogni quaranta e quello francese di uno ogni trenta (dati Eurostat Ministero del Lavoro). Abbiamo investito dieci volte meno la media europea.

La spesa italiana per servizi e politiche attive del lavoro nel 2013 è stata il venti per cento sul totale delle risorse nazionali per politiche del lavoro, rispetto alla media europea che è intorno al 45 per cento (Dati Eurostat ed Istat).

Il sistema italiano di politiche per il lavoro resta ancora nei suoi aspetti fondamentali di tipo assistenziale: se consideriamo la spesa del 2013, su trenta miliardi di euro circa venti sono andati in trattamenti di disoccupazione (assistenza al disoccupato) e sei miliardi in sgravi od incentivi alle imprese (assistenza alle imprese) (dati Istat e Ministero del Lavoro) .

Un modello che deve essere cambiato, tenendo conto di questi aspetti :

- senza l'obbligo della condizionalità tra l'erogazione del sussidio di disoccupazione – politica passiva (ASPI) e la partecipazione ad interventi di

attivazione al lavoro, il **ruolo dei servizi per il lavoro resta nei fatti poco rilevante**, perché senza obbligo non si determina la necessità di connettere l'accesso ai servizi all'erogazione degli interventi di attivazione;

- **la Commissione Europea esorta da ben tredici anni l'ordinamento italiano ad introdurre la condizionalità tra politiche passive ed attive**, che il Jobs Act afferma, come prima è stato fatto da altre tre leggi, ma non traduce in modo esplicito in norme e servizi corrispondenti;
- **nei sistemi europei i servizi per il lavoro sono sostenuti anche attraverso una quota di remunerazione a risultato**, come incentivo erogato rispetto al servizio promosso, soprattutto se si tratta di incontro tra domanda ed offerta, mentre questo non è previsto come regola nazionale.

Una riforma necessaria

In questo quadro, il Governo Renzi ha risposto all'emergenza sociale occupazione attraverso il "Job Act", un duplice percorso che vede da un lato un'azione più immediata, con il decreto legge n.34/2014 (in fase di conversione) che prevede l'adozione di disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese attraverso misure che incidono in materia di contratto di lavoro e di apprendistato e di semplificazione; dall'altro, un percorso più lungo che si concretizza nel disegno di legge A.S. N.1428 recante "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro".

Tale ddl affronta il delicato ed importante tema dell'occupazione attraverso tre diversi profili che attengono:

- al sistema delle tutele a sostegno dei soggetti in cerca di occupazione;
- al riordino e alla semplificazione del mercato del lavoro;
- alla possibilità di rafforzare le misure a tutela della genitorialità per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Si tratta di rilevanti interventi che verranno realizzati attraverso specifiche deleghe conferite al Governo secondo i principi e criteri direttivi individuati nel disegno di legge.

Occorre sottolineare però che il ddl si inserisce in un contesto istituzionale in mutamento, intrecciandosi sia con la recente **legge n.56/2014** (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) di complessa attuazione, sia con la **riforma del Titolo V** (attualmente in prima lettura al Senato). Per questo è **del tutto evidente la necessità di un coordinamento** tra i contenuti e i tempi della Legge 56/14, quelli del riforma del Titolo V e quanto sarà deciso dal ddl Jobs Act sulle **competenze e funzioni** che riguardano il lavoro, con specifica attenzione alle politiche attive ed ai servizi per il lavoro.

A questo riguardo riteniamo strategico l'aver stabilito che il tema della tutela sul lavoro rimanga nell'ambito delle funzioni esclusive dello Stato in quanto attiene i diritti della persona. In questo senso appare evidente come le tutele sul lavoro che interessano lavoratori e disoccupati debbano riguardare sia i rapporti di lavoro, sia il mercato del lavoro. Le politiche attive e i servizi per l'impiego vanno dunque intesi come temi la cui definizione dei sistemi, dei principi e dei livelli dei servizi sia di competenza dello Stato (come per il diritto alla salute).

Quale ruolo per lo Stato

In questo contesto è prioritario che lo Stato recuperi la capacità di definire standard, riferimenti e funzioni di coordinamento dei servizi per l'impiego ed anche degli stessi centri provinciali per l'impiego. Si rende necessaria dunque **l'attribuzione allo Stato di una funzione di programmazione di azioni nazionali attraverso i PON**, come avviene in ogni Paese europeo, per assicurare le azioni di supporto al raggiungimento degli standard e dei **livelli essenziali delle prestazioni** dei servizi per l'impiego ed inoltre per poter garantire programmi standard di riferimento sulle diverse condizioni della disoccupazione e dell'inoccupazione, sul modello della Garanzia Giovani. Infatti la quota minima di risorse dei Fondi europei che lo Stato aveva riservato a sé non ha consentito in questi anni di promuovere un sistema nazionale per il lavoro e la funzione dell'agenzia tecnica del Governo ItaliaLavoro è stata limitata. Questa assenza ha diviso tra loro ancora di più i territori, penalizzando la stessa competitività. Uno Stato che deve recuperare questa capacità deve avere strutture e risorse per il lavoro maggiori ed una diversa capacità di controllo e verifica dei sistemi ed interventi regionali.

In questo senso la previsione contenuta nel ddl di una Agenzia nazionale di riferimento che promuova, coordini, verifichi, valuti ed affianchi i territori è utile e necessaria, anche se questa non può eliminare del tutto le responsabilità dirette dell'ente territoriale più prossimo all'erogazione del servizio, e cioè dell'area vasta metropolitana (città metropolitana) e provinciale.

Prevedere come fa il ddl che allo Stato, per il tramite dell'Agenzia nazionale, competa la gestione dei centri per l'impiego, non appare coerente con il principio costituzionale di prossimità dei servizi né funzionale ad un rinnovato assetto del mercato del lavoro in quanto, a differenza delle politiche passive erogate dall'INPS, le politiche attive richiedono servizi che conoscano e rispondano al territorio ed alle sue peculiarità e potenzialità e che riconoscano le diversità e specificità delle persone e delle imprese sul territorio.

L'Agenzia nazionale deve dunque: coordinare i servizi per l'impiego, promuovere standard e livelli essenziali delle prestazioni, garantire e promuovere i programmi nazionali e le azioni di sistema di politica attiva, coordinare i diversi livelli nei progetti, svolgere azioni sussidiarie ed assistenza ai territori in difficoltà **mentre non deve coordinare agenzie regionali, inutili rispetto al modello proposto, ma i territori, le istituzioni del mercato del lavoro ed i servizi preposti** .

Senza risorse e competenze dirette sulla programmazione delle azioni di sistema delle politiche attive l'Agenzia nazionale risulterebbe del tutto inutile, così come appare

improprio ed inesistente in Europa lo schema che vede una Agenzia nazionale gestire politiche attive programmate da altri soggetti.

Quale ruolo per le Regioni

Rispetto alle proposte regionali di attribuzione alle stesse Regioni dei Centri per l'impiego e della costituzione per questo motivo di specifiche **agenzie regionali, ribadiamo la nostra contrarietà.**

Alle Regioni come è noto competono le funzioni in materia di lavoro e formazione e la relativa programmazione.

Le Regioni gestiscono oggi risorse di FSE e FESR per più del 90%, ma non hanno dimostrato una adeguata capacità e di spesa come risulta da vari documenti dei governi italiani sulla riprogrammazione delle risorse.

I risultati in termini di efficacia dei sistemi regionali sono problematici, e hanno disatteso le aspettative come evidenzia il *rapporto RCI sulla competitività dei sistemi regionali della Commissione Europea per il 2013*. In questo senso non appare opportuno attribuire alle Regioni anche la gestione diretta dei centri per l'impiego.

Inoltre l'ipotesi di una regionalizzazione dei servizi per l'impiego nei sistemi regionali che vedono la complementarietà tra pubblico e privato (attraverso l'accreditamento degli operatori privati che concorrono con il pubblico su alcuni bandi) farebbe venir meno la necessaria terzietà nell'erogazione dei fondi rispetto all'ente che programma e finanzia gli interventi.

La proposta di Upi ed Anci per una nuova governance dei servizi per il lavoro

Oggi come è noto la gestione dei centri per l'impiego, in base alla legislazione vigente statale e regionale, è allocata in tutto il territorio nazionale a livello provinciale, ad eccezione della Regione Sicilia in cui questa funzione è rimasta in capo all'amministrazione regionale. I servizi per il lavoro sono infatti una funzione chiaramente di area vasta.

La riforma degli enti locali prevista dalla legge cosiddetta "Delrio" n.56/2014 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" prevede che a livello di area vasta, accanto alle Province siano istituite le Città metropolitane, come previsto nell'articolo 114 della Costituzione. Sono allocate a questo livello alcune funzioni fondamentali ed è lasciata alla legislazione statale e regionale la scelta di allocare ulteriori funzioni amministrative come avviene nella legislazione vigente.

Al fine di favorire una più stretta collaborazione nell'azione di governo locale è inoltre previsto che le Province e le Città metropolitane siano enti di secondo grado, con organi di governo eletti dagli amministratori comunali.

L'Ance e l'Unione delle Province d'Italia, vista l'attuale collocazione dei centri per l'impiego a livello di area vasta e considerata l'importanza dei servizi per il lavoro, soprattutto nella prospettiva di un rilancio delle politiche a favore dell'occupazione giovanile, ritiene essenziale garantire il **mantenimento dei centri per l'impiego come presidio pubblico**

territoriale di area vasta sul mercato del lavoro al “nuovo” livello provinciale e metropolitano, in quanto snodo di erogazione del servizio amministrativo del collocamento e delle politiche attive del lavoro (nazionali e regionali).

L'esperienza più che decennale delle Province nei sistemi territoriali ci porta ad affermare, come peraltro già evidenziato in documenti ed incontri ufficiali, come il modello di governance nazionale del mercato del lavoro che appare più efficace consista in un sistema in cui le **Città metropolitane e le nuove Province (enti di area vasta)**:

- a) *erogano gli interventi diretti alle persona ed alle imprese sul territorio attraverso la rete dei centri per l'impiego ed altri eventuali sportelli pubblici mirati;*
- b) *partecipano ai programmi nazionali e regionali di politica attiva e determinano dal punto di vista organizzativo la loro connessione con l'attività dei servizi per l'impiego;*
- c) *promuovono gli interventi informativi ed orientativi presso le scuole di loro competenza;*
- d) *gestiscono gli adempimenti amministrativi ed alimentano attraverso i centri per l'impiego la tenuta dello status di disoccupazione e delle comunicazioni obbligatorie le banche dati delle regioni ed i relativi sistemi informativi;*
- e) *definiscono i percorsi integrati di inclusione sociale attraverso il lavoro per le categorie svantaggiate ed a rischio di povertà.*

Allo **Stato** andrebbero confermate le competenze attuali a cui aggiungere :

- a) Il controllo di una quota di risorse derivanti dal Fondo sociale europeo per promuovere politiche attive attraverso azioni di sistema e programmi nazionali;
- b) La definizione, costruzione e mantenimento di un sistema informativo integrato con INPS su politiche attive e passive , disponibile in tutti i punti di accesso ai servizi per il lavoro;
- c) Il controllo di un' agenzia nazionale del lavoro, che promuove e coordina le azioni di sistema ed i programmi nazionali di politica attiva ed interviene per regolare ed assistere i centri per l'impiego rispetto ai livelli di qualità delle prestazioni che opera sul territorio attraverso sedi regionali. Negli organi direttivi della agenzia devono essere presenti anche le Regioni e gli Enti locali.

Stato e Regioni insieme dovrebbero:

- d) definire la regolazione del sistema della condizionalità tra politica passiva e la partecipazione ai programmi obbligatori di politica attiva;
- e) definire l'accreditamento dei soggetti privati sulla base di standard uniformi tra le regioni;
- f) definire la remunerazione dei servizi avanzati per il lavoro, pagati a voucher resi disponibili per il disoccupato e parte del diritto-dovere all'inserimento lavorativo;
- g) alimentare le banche dati sulle opportunità di impiego e le politiche attive;
- h) verificare gli standard effettivi dei servizi accreditati;
- i) verificare e garantire la corrispondenza tra i fabbisogni professionali delle imprese rilevati e l'effettiva offerta formativa disponibile ;
- j) gestire i sistemi e le reti dell'orientamento ed apprendimento permanente;

- k) concorrere con premialità nella programmazione di una quota del 20 per cento del Fondo sociale europeo, data a premialità tra Stato e regioni sulla base dei risultati dei programmi.

Le Regioni dovrebbero:

- a) programmare una quota consistente dei fondi europei, definendo programmi di politica attiva avanzati, legati in particolare alle condizioni del territorio ed alla prevenzione dal rischio delle crisi;
- b) gestire le task force di intervento sulle crisi e programmano le relative azioni nel rapporto tra incentivi e fondi;
- c) alimentare le banche dati sulle opportunità di impiego e di politica attiva, sulla base delle informazioni rilevate dagli osservatori del mercato del lavoro e tramite i dati forniti dagli operatori accreditati.

Essendo chiamati in quanto associazioni di rappresentanza di Province, Comuni e Città metropolitane ad esprimere il nostro parere su questo ddl, anche in ragione delle nostre competenze al riguardo, si è ritenuto opportuno focalizzare la nostra attenzione in particolare rispetto al tema dei servizi per il lavoro e delle politiche attive. Si propongono pertanto i seguenti

Articolo 1

(Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali)

Al comma 2 alla lettera b dopo il punto 6 introdurre il seguente punto: “ **definizione di criteri oggettivi ed uniformi volti a garantire la condizionalità tra la fruizione dell’Aspi e la partecipazione obbligatoria a programmi di politica attiva del lavoro.**”

Al comma 2 alla lettera b dopo il punto 6 introdurre il seguente punto: “**definizione di criteri oggettivi ed uniformi volti a stabilire la presa in carico del disoccupato da parte del centro per l’impiego per la partecipazione obbligatoria a programmi di politica attiva del lavoro.**”

Al Comma 2, alla lettera c dopo le parole “dei trattamenti di cui alle lettere a) e b)” sostituire il periodo finale con il seguente: “ **al fine di favorire che l’attività sia prestata nell’ambito di servizi erogati dagli enti locali senza oneri a loro carico**”

Motivazione: si rende necessario specificare tra i criteri di delega in materia di strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria la previsione di criteri uniformi e oggettivi volti a stabilire la presa in carico da parte del centro per l’impiego e la successiva condizionalità obbligatoria tra erogazione del sussidio e partecipazione a programmi di politica attiva erogati dai servizi competenti pubblici o privati accreditati.

Articolo 2

(Delega al Governo in materia di Servizi per il lavoro e politiche attive)

Al comma 1 sostituire le parole “in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano” con le seguenti: “in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni ed autonomie locali”.

Motivazione: si ritiene che la sede opportuna di concertazione sia la Conferenza Unificata poiché vede il coinvolgimento anche delle Province che costituiscono l'ente che oggi ha la titolarità dei centri per l'impiego.

Al comma 2 introdurre le seguenti ulteriori lettere:

- **“previsione di criteri di remunerazione a risultato per i servizi competenti di cui al d.lgs.n.276/2003”.**

Motivazione: l'emendamento è rivolto a rendere sistematico quanto previsto dalla Garanzia giovani come standard nell'erogazione dei servizi e delle politiche attive: stabilire la remunerazione a risultato dei servizi, in ragione di costi standard delle diverse prestazioni concordati tra Stato e regioni. In questo modo si provvede a sostenere la promozione degli interventi garantendone la sostenibilità finanziaria in ragione dell'ottenimento del risultato, stabilendo il principio dell'incentivazione del servizio reso . Si tratta di un criterio di remunerazione funzionale allo sviluppo ed alla qualificazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro, da tempo in uso in molti paesi europei, sia per le funzioni a processo , come l'orientamento, che per quelle che comportano interventi di accompagnamento ed intermediazione al lavoro.

- **“previsione di un piano straordinario per il rafforzamento dei servizi per l'impiego a carattere nazionale”;**

Motivazione: si rende necessario prevedere un piano organico nazionale di rafforzamento dei servizi per l'impiego

- **“previsione di strumenti obbligatori per il conferimento nel sistema nazionale per l'impiego delle informazioni sui posti vacanti da parte dei servizi competenti pubblici e privati, nonché da parte dei soggetti accreditati o autorizzati all'erogazione di interventi di politica attiva e/o ad attività di intermediazione”.**

Motivazione: si prevede di definire l'obbligo di conferimento dei posti vacanti nel sistema informativo nazionale da parte dei servizi competenti pubblici e privati.

Al comma 2 alla lettera a) inserire al termine le seguenti parole: “e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto”.

Al comma 2 alla lettera c) dopo le parole “Regioni e Province autonome” inserire le seguenti: “Province, Città metropolitane e Comuni”.

Al comma 2 alla lettera e) sostituire la parola “**gestionali**” con “**di indirizzo, coordinamento e promozione**”.

Al comma 2 alla lettera i) al termine dopo le parole “**servizi pubblici per l’impiego**” aggiungere le seguenti: “, **prevedendo altresì in via permanente il criterio della remunerazione a risultato dei servizi competenti**”.

Al comma 2 alla lettera l) al termine dopo le parole “**livello regionale**” aggiungere le seguenti: “**e provinciale e territoriale**”.

Motivazione: con i presenti emendamenti si intende: prevedere il ruolo dell’area vasta metropolitana e provinciale nell’erogazione dei servizi pubblici per il lavoro in ossequio al principio costituzionale di prossimità dei servizi; prevedere la necessaria funzione di coordinamento indirizzo e promozione da parte dell’agenzia nazionale (e non gestionale), definire l’obbligo di conferimento dei posti vacanti nel sistema informativo nazionale

Al comma 2 alla lettera p) aggiungere al termine il seguente periodo : “**p)** , **fatta salva la programmazione delle misure di politica attiva derivanti dalle azioni di sistema nazionali e degli interventi necessari per l’attuazione di quanto previsto dalla precedente lettera o).**”

Motivazione: l’emendamento si rende necessario per consentire allo Stato la programmazione di interventi di rilevanza nazionale, quali le azioni di sistema, come raccomandato più volte dalla stessa Commissione Europea durante la discussione sull’Accordo di partenariato. L’attribuzione di una funzione di programmazione di azioni nazionali attraverso i PON, come avviene in ogni paese europeo, si rende necessaria altresì per assicurare le azioni di supporto al raggiungimento degli standard nazionali e dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l’impiego ed inoltre per poter garantire programmi standard di riferimento sulle diverse condizioni della disoccupazione e dell’inoccupazione, sul modello della Garanzia giovani.

In ogni caso lo Stato, ai sensi delle direttive comunitarie, non può non riservarsi una quota di programmazione di interventi di politica attiva attraverso i PON , come è sempre accaduto, e non può rinunciare a questa funzione di programmazione ne delegarla completamente, anche in ragione dei regolamenti comunitari. Inoltre si rendono necessarie azioni da attribuire alla programmazione nazionale per l’assistenza e per eventuali azioni sussidiarie per i territori più in difficoltà o che necessitano di interventi mirati .