



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

Audizione Commissione 11 Senato della Repubblica

Roma, 3 giugno 2014

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 Italia Lavoro 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 *rappporto 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'Anci 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 emendamenti (consegnati peraltro anche in sede di Conferenza Unificata lo scorso 15 maggio)

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 né 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.



NOTA UPI SU "JOBS ACT E RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO"

Audizione Commissione 11 Senato della Repubblica

Roma, 3 giugno 2014

Il funzionamento del mercato del lavoro ed il fallimento degli incentivi

L'Italia deve recuperare un forte ritardo rispetto alle politiche del lavoro risolvendo alcune gravi anomalie rispetto ai paesi europei più avanzati, adeguando agli standard europei la quota della spesa per politiche attive e servizi per il lavoro rispetto alla spesa per politiche passive, i trattamenti di disoccupazione, che resta superiore ai due terzi sul totale. Si tratta di un adeguamento quantitativo e qualitativo, che richiede di intervenire su un sistema in cui gli interventi per il funzionamento del mercato del lavoro sono complessivamente inadeguati, sia per la scarsità di risorse investite negli anni che per l'insufficiente funzionamento delle regole, delle responsabilità e delle funzioni attribuite. Il mercato del lavoro italiano non funziona e senza un mercato del lavoro che funzioni non è possibile determinare le condizioni per l'incremento dell'occupazione. Il mancato funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro, nonostante i diversi interventi di riforma degli ultimi anni, determina come conseguenza una scarsa incidenza degli incentivi alle imprese e delle misure introdotte per favorire le assunzioni attraverso una maggiore flessibilità in entrata. Il mix tra incentivi fiscali alle assunzioni e flessibilità non è efficace se non è accompagnato da misure di politica attiva che favoriscano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Le misure in questo senso indicate nel ddl Jobs Act colgono questa necessità, ma scontano la discrasia di una tempistica in cui gli incentivi e la flessibilità per le imprese sono già previsti dalla legge e disponibili, il Programma Garanzia giovani è stato attivato da poco attraverso una strumentazione carente e complessivamente inadeguata, le riforme del mercato del lavoro saranno promosse solo nei prossimi mesi e non prima di fine anno.

La realtà da riconoscere ed i riferimenti europei

Le decisioni da prendere attraverso il ddl Jobs Act devono necessariamente tener conto di una lucida ed oggettiva valutazione di come alcune scelte di fondo delle riforme del mercato del lavoro italiano degli ultimi anni non abbiano funzionato. In particolare, non hanno funzionato le scelte o le mancate scelte che hanno segnato una differenza con il resto dell'Europa più avanzata. Paghiamo il prezzo delle scelte non allineate all'Europa.

Sono mancate rispetto al modello europeo per far funzionare il nostro mercato del lavoro:

- a) L'attribuzione nella Costituzione del diritto-dovere alla tutela per chi ha perso il lavoro attraverso un intervento di attivazione e reimpiego come competenza in primo luogo dello Stato (art 117 Cost.) in quanto fondamentale diritto di cittadinanza;
- b) La garanzia dell'obbligo della condizionalità tra l'erogazione del sussidio di disoccupazione e la partecipazione ad una iniziativa di reimpiego ed attivazione seguita dai servizi per il lavoro;
- c) La presenza di incisivi programmi nazionali di riferimento per garantire la condizionalità, in quanto ben il 96 % delle risorse FSE sono attribuite alle regioni, con un capacità e qualità della spesa non sempre adeguata e che non hanno garantito la condizionalità tra politiche passive ed attive;

- d) Un sistema nazionale per il lavoro ed una agenzia nazionale di riferimento per coordinare e promuovere i servizi e le politiche del lavoro sulla base di standard nazionali condivisi;
- e) Le risorse per i servizi pubblici per l'impiego, per i quali l'anno scorso in Italia si è speso in media 75 euro per disoccupato (dati Eurostat) contro i 1700 della Germania ed i 1400 della Francia ed in cui in Italia lavorano 8500 orientatori ed operatori, contro i 70.000 della Francia ed i 90.000 della Germania;
- f) L'accreditamento delle agenzie private, previsto dalla Legge Biagi ma non ancora attuato in molte regioni italiane e soprattutto attuato sulla base di standard e regole tra loro diverse;
- g) La remunerazione dei servizi del lavoro competenti in base al risultato, sia pubblici che privati, che in Italia non è una regola condivisa e presente, mentre nel resto d'Europa l'ammontare degli incentivi per il lavoro che viene destinata a remunerare i risultati, soprattutto l'incontro tra domanda ed offerta, supera in media il 30 per cento sul totale delle risorse per incentivare il lavoro.

Se questi sono i limiti di fondo che impediscono al nostro mercato del lavoro di funzionare (siamo al 24 posto sui 27 paesi europei per efficienza dei sistemi del lavoro, dato Commissione Europea) è evidente come l'intervento del Jobs Act e delle riforme del Governo Renzi debba comprendere tutti questi interventi e non solo una parte, per evitare di determinare le conseguenze delle due precedenti leggi di riforma. La Legge Biagi e la Legge Fornero non hanno prodotto i risultati sperati per l'incapacità di tenere insieme nel merito e nei tempi interventi per la flessibilità, la formazione, gli incentivi, gli ammortizzatori ed i servizi in quadro completo ed attuato realmente e contestualmente. Le riforme fatte per parti e tempi distinti non funzionano.

Per questo motivo si propongono gli interventi di seguito descritti, in un quadro che li vede necessariamente coordinati e da tenere insieme, per determinare un impatto che sia superiore nel complesso alla mera sommatoria delle singole misure.

1. L'intervento sul Titolo V

Attuare realmente oggi quanto previsto dagli Articoli 1 e 3 della Costituzione italiana e dare senso all'idea ed al ruolo dello Stato verso tutti i cittadini significa in primo luogo collocare nell'ambito della riforma del Titolo V *il diritto alle tutele sul lavoro, sia nel rapporto di lavoro per gli occupati che sul mercato del lavoro per chi è disoccupato o cerca lavoro*. Questo principio implica di conseguenza due aspetti: va attribuita allo Stato la responsabilità della garanzia del diritto-dovere ad un intervento di attivazione al lavoro e della conseguente condizionalità obbligatoria tra l'erogazione di un trattamento di disoccupazione-politica passiva con un intervento di reimpiego-politica attiva. Va quindi superata la schizofrenia tutta italiana che vede le politiche passive, attive ed i servizi collocate in distinti livelli istituzionali che tra loro con collaborano e comunicano, attribuendo allo Stato il compito di garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi e delle politiche attive ed il necessario coordinamento ed integrazione tra i diversi livelli istituzionali, tra Stato e territorio. L'attribuzione di questa funzione nella legislazione dello Stato deve essere poi collegata all'attribuzione su delega alle regioni della programmazione di una importante quota delle risorse destinate alla promozione delle politiche attive e della formazione, che tuttavia non

possono non avere una funzione e standard nazionali di riferimento reali, verificabili ed esigibili, come componente dei diritti costituzionalmente da garantire ad ogni cittadino da Bolzano a Ragusa, da garantire attraverso programmi nazionali di base condivisi e gestiti attraverso il ruolo dell'Agenzia nazionale.

2. La condizionalità necessaria

Questa scelta riguarda il Titolo V, ma si esercita e si definisce anche nelle norme di delega del Jobs Act, sia nella parte ammortizzatori che in quella relativa ai servizi e consente di attribuire pienamente allo Stato la funzione di garantire su tutto il territorio nazionale l'attuazione di quel fondamentale principio del welfare per il lavoro europeo che in Italia è stato definito in diversi interventi normativi, fin dal 2001, ma mai tradotto nella realtà: *la condizionalità tra il sussidio e l'attivazione del disoccupato*. Se in generale va stigmatizzata la presenza in Italia di troppe norme di diritto e politica del lavoro che restano sulla carta, nello specifico il Jobs Act è chiamato a stabilire e sanzionare il principio della necessaria connessione tra misure di politica passiva ed attiva. Questo intervento è volto a stabilire il diritto-dovere per ogni disoccupato che condiziona l'erogazione di qualsiasi forma di sussidio, soprattutto in ragione del principio di universalità del trattamento di disoccupazione (a cui si richiama la nuova Aspi), all'obbligo di partecipazione ad interventi di reimpiego ed attivazione, pena la cancellazione dalle liste di disoccupazione. La presenza nelle liste di disoccupazione italiane di persone iscritte per motivi diversi dalla ricerca effettiva dal lavoro non si risolve con la mera dichiarazione di disponibilità, ma solo con la chiamata effettiva e vincolante ad un intervento di attivazione e di reimpiego. *Senza sanzione costituzionale e previsione di responsabilità dello Stato del diritto al servizio la condizionalità rischia di continuare a non essere attuata sui territori ed i servizi per l'impiego rischiano di rimanere marginali in quanto non necessari per ottenere il sussidio*. Perché questi interventi funzionino serve, come già previsto invano dalla Legge Biagi e dalla Legge Fornero, definire ed attuare i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego ed i programmi fondamentali di politica attiva da erogare per le diverse condizioni e target di disoccupati.

3. L'Agenzia nazionale e le politiche attive

Per questo motivo risulta quindi fondamentale e si condivide la previsione contenuta nel Jobs Act di una Agenzia nazionale che nasca da una razionalizzazione delle agenzie e degli enti attualmente in vigore. In questo senso tuttavia appare utile, da un lato, che l'Agenzia nazionale non costituisca il mero raccordo tra Isfol ed ItaliaLavoro, enti che in questi anni hanno svolto una funzione poco rilevante e con risultati non significativi, ma veda la presenza attiva dei rappresentanti delle diverse istituzioni che operano sul mercato del lavoro. Inoltre non appare utile che esistano contestualmente venti agenzie regionali, come invece proposto dalle regioni, ma semmai la realizzazione di snodi regionali dell'agenzia nazionale che si coordinino con il territorio.

Il punto rispetto al contenuto delle deleghe del Jobs Act è il seguente:

- a) Appare difficile il funzionamento di un sistema in cui l'agenzia nazionale gestisce politiche programmate dalle regioni, come indicato, mentre sembra più logico collegare la funzione dell'agenzia nazionale alla gestione di una quota di politiche attive programmate direttamente dallo Stato nell'ambito della programmazione nazionale PON FSE e di programmi interregionali coordinati da Stato e Regioni ;
- b) Appare complesso il funzionamento di una agenzia nazionale che gestisca e coordini insieme su tutto il territorio nazionale sia le politiche attive che i servizi pubblici per l'impiego, nonché difficoltoso rispetto alla necessaria distinzione tra chi eroga le politiche (e quindi le risorse e la remunerazione) e chi eroga i servizi (soprattutto i servizi specialistici remunerati o a bando). In questo senso sembra più logico (come avviene nel Regno Unito ed in Svezia) che l'agenzia nazionale gestisca l'assistenza per garantire i livelli delle prestazioni e dia indicazioni e strumenti organizzativi a servizi pubblici per l'impiego che restino sul territorio come servizi delle città metropolitane e dei nuovi enti provinciali di area vasta. Si tratta in questo caso di confermare la scelta della prossimità dei servizi ai cittadini ed alle imprese già fatta dal legislatore nella riforma dei servizi per l'impiego del 1999.

Il Jobs Act appare inoltre oggi ancora privo di indicazioni chiare rispetto ad alcuni punti di fondo, che si richiamano di seguito.

4. L'obbligo della verifica e della valutazione

Ogni misura di politica attiva del lavoro, ogni intervento ed incentivo vanno verificati e valutati: il sistema nazionale del lavoro ha il compito di garantire su tutto il territorio nazionale l'effettività e la qualità delle prestazioni, l'impatto reale delle politiche, il livello dei servizi, il funzionamento dei programmi per il lavoro e la formazione, per l'apprendimento e per l'inserimento al lavoro. Si tratta di una funzione non solo conoscitiva, ma volta a determinare il conseguente ed obbligatorio intervento di modifica e di ridestinazione ed attribuzione dei fondi, degli sgravi eventuali e delle risorse. Ogni programma, misura ed intervento va pertanto collegato ad un sistema informativo di monitoraggio ed analisi gestito dall'Agenzia nazionale, con le regioni, a cui collegare e vincolare le scelte della programmazione delle politiche attive . Questo sistema va connesso ad un intervento per la pianificazione della formazione che preveda che i dati dei fabbisogni professionali delle imprese siano gestiti attraverso strumenti condivisi tra Stato e regioni e siano vincolanti rispetto alla destinazione delle risorse della formazione professionale attribuite alle regioni. Questo obbligo di verifica e valutazione dovrebbe riguardare ogni intervento di politica pubblica ed estendersi agli incentivi ed al sistema degli sgravi , ancora fondamentale nelle politiche del lavoro italiane. In questi anni troppe risorse per il lavoro e la formazione sono state sprecate e misurare l'impatto vincolando le risorse ai bisogni reali è fondamentale.

5. L'accreditamento mancante e necessario dei servizi

La presenza dei servizi privati e delle agenzie accreditate all'erogazione di servizi avanzati per la formazione ed il lavoro, pubblici o privati, è fondamentale per far funzionare il mercato del lavoro,

soprattutto in un paese che ha una strumentazione pubblica del tutto carente e non paragonabile a quanto presente nei paesi europei più avanzati. Perché il sistema nazionale del lavoro veda la presenza attiva e promozionale delle agenzie per il lavoro è fondamentale che nell'ambito del Jobs Act si preveda la presenza di un meccanismo di accreditamento su tutto il territorio nazionale. L'accREDITAMENTO dei soggetti che operano sul mercato del lavoro deve riguardare ogni intervento di politica attiva e di formazione e basarsi su uno standard nazionale condiviso da Stato e regioni. Va previsto un intervento sussidiario dello Stato per le regioni che non adempiano e che il sistema di intervento delle politiche attive veda la presenza e funzione delle agenzie accreditate e dei servizi, pubbliche o private. All'estero il sistema di accreditamento è nazionale, ma è possibile pensare anche a standard nazionali comuni e ad accreditamenti regionali: tuttavia la mancata completa attuazione di quanto in questo senso previsto dalla Legge Biagi in molte regioni italiane rende necessaria una funzione sostitutiva dello Stato in caso di inadempienza delle regioni.

6. La Governance da cambiare nelle funzioni e nel metodo

Il modello di attribuzione delle responsabilità delle politiche del lavoro in Italia non ha funzionato, come è ampiamente documentato dalla Commissione Europea, per due ordini di motivi:

- a) Mancato coordinamento ed integrazione tra i diversi livelli istituzionali (multilevel governance)
- b) Mancato funzionamento ed estrema disomogeneità dei sistemi regionali.

Tuttavia se le istituzioni non hanno imparato a lavorare insieme la soluzione non può essere nell'attribuzione di ogni funzione e responsabilità di rilievo ad un unico livello istituzionale. Questa sembra essere oggi la disputa in corso tra Governo e regioni e questo rischio va evitato soprattutto nelle decisioni del Jobs Act e del Titolo V.

A questo riguardo, anche in considerazione dell'esperienza più che decennale delle Province nei sistemi territoriali, proponiamo il seguente modello di governance che appare a nostro avviso più funzionale ad un intervento che definisca un sistema nazionale di riferimento, dando a regioni, province e città metropolitane le funzioni più idonee, senza creare inutili duplicazioni ed eliminando la legislazione concorrente, che ha determinato in questi anni gravi disfunzioni.

L'intervento che si propone considera e tiene conto a legislazione vigente del nuovo assetto istituzionale che è uscito dalla Legge Del Rio (l.n.56/2014) rispetto alle funzioni delle nuove città metropolitane ed enti provinciali di area vasta).

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) promuovono gli interventi informativi ed orientativi presso le scuole;
- c) 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;

- d) definiscono i percorsi integrati di inclusione sociale attraverso il lavoro per le categorie svantaggiate ed a rischio di povertà (welfare) .

Allo Stato andrebbero confermate le competenze attuali a cui aggiungere :

- a) Il controllo di risorse derivanti dal Fondo sociale europeo per promuovere politiche attive attraverso azioni di sistema e programmi nazionali, per un ammontare del 20 per cento delle risorse del fondo ;
- 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 una 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.

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, intorno al 60 per cento, 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.

7. I servizi per il lavoro da rafforzare

Il funzionamento e la presenza sul territorio di efficaci servizi per il lavoro che informino, orientino e promuovano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è la premessa perché si passi

dall'assistenza al disoccupato all'attivazione al lavoro. I servizi per il lavoro sono centrali per far funzionare il mercato del lavoro e creare occupazione. L'Italia ha il sistema di servizi per il lavoro più inadeguato ed al tempo stesso dotato di minori risorse umane e finanziarie d'Europa. La quota di risorse dei paesi europei più avanzati rispetto ai servizi pubblici per l'impiego è in media di dieci volte superiore a quella italiana : sono ordini di grandezza non confrontabili. Per questo motivo, se è vero che solo il 3 per cento dei disoccupati italiani trova lavoro tramite i servizi pubblici (dato 2013, nel 2008 prima della crisi il dato era al 5 per cento) è anche vero che il costo dell'inserimento al lavoro tramite un centro per l'impiego in Italia è tra i più bassi d'Europa. E' necessario quindi promuovere lo sviluppo dei servizi per il lavoro, attraverso due modalità di intervento: rafforzare i servizi pubblici e remunerare i servizi e le agenzie accreditate, vincolando la destinazione della remunerazione dei servizi pubblici allo sviluppo ed al miglioramento delle prestazioni. Per questo motivo è opportuno che il Jobs Act preveda nelle deleghe:

- a) disposizioni per il rafforzamento dei servizi pubblici attraverso la mobilità del personale, il passaggio dei rapporti da part time in full time, assunzioni di orientatori, utilizzo dei fondi europei per acquisire servizi specializzati e personale in convenzione per funzioni avanzate;
- b) l'introduzione della remunerazione a risultato dei servizi accreditati, pubblici e privati, per le funzioni specialistiche, tra le quali l'orientamento di secondo livello e l'intermediazione al lavoro, come quota di risorse destinata a compensare il risultato degli incentivi alle assunzioni e dei programmi di politica attiva.

8. La Garanzia giovani come intervento pilota

Questa logica e questo assetto sono in buona parte presenti in tutti i sistemi europei che funzionano e si possono individuare nei programmi europei, come la Garanzia giovani, che presuppongono sistemi di tutele, politiche e servizi con queste caratteristiche. L'attuazione della Garanzia giovani in Italia non ha però colto fino in fondo questo modello e queste indicazioni, in quanto sono stati creati modelli di intervento distinti tra le regioni e piuttosto disomogenei. Tuttavia la presenza della remunerazione a risultato dei servizi e la logica della condizionalità tra sussidio ed intervento di attivazione sono principi riscontrabili nel programma avviato anche in Italia, così come la valutazione costante dei risultati, anche se l'accompagnamento al lavoro non sembra sostenuto come necessario. Tuttavia la Garanzia giovani va vista come modello di riferimento e deve costituire il programma attraverso cui anticipare nel concreto le indicazioni e gli interventi di riforma previsti dal Jobs Act nella definizione di un sistema nazionale di riferimento. Serve per questo una incisiva azione di coordinamento e di indirizzo del Governo verso il territorio, limitando il rischio derivante dalle attuali venti diverse "Garanzie giovani".