

Unione Province d'Italia



UPI

**Osservazioni UPI  
sul disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del  
mercato del lavoro in una prospettiva di crescita (AS n.3249)**

**Audizione presso la Commissione Lavoro del Senato  
Roma, 16 aprile 2012**

Come Unione Province d'Italia riteniamo che una riforma del mercato del lavoro costituisca un provvedimento non più rimandabile per consentire all'Italia di dotarsi di un modello di welfare per il lavoro efficiente e di poter valorizzare le risorse ed i programmi di intervento. Nel ringraziare il Presidente della Commissione e tutti i componenti per averci dato questa importante opportunità di essere ascoltati, intendiamo precisare che ci soffermeremo su quelle norme che riguardano più direttamente le competenze delle Province non entrando nel merito di tutto il provvedimento, pertanto le nostre osservazioni saranno in particolare riferite al capo VI "Politiche attive e Servizi per l'impiego".

Le Province come è noto dal 1997 sono state chiamate a garantire la gestione di tutte le funzioni amministrative relative ai vecchi uffici di collocamento, nonché quelle in materia di politica attiva del lavoro, che esercitano attraverso i 550 "Centri per l'impiego". Svolgono oggi pertanto il compito della erogazione dei servizi per l'impiego, dell'orientamento e del collocamento e con le Regioni si occupano della programmazione della formazione professionale e degli interventi di politica attiva per il reinserimento al lavoro.

La sempre maggior caratterizzazione locale dei mercati del lavoro ha spinto e spinge la Provincia ad assolvere un ruolo importante sul proprio territorio diventando l'ente locale più idoneo a svolgere il compito di governo dei servizi per il lavoro. Lo stretto legame con il territorio ha reso l'ente attento alle dinamiche e consapevole dei bisogni delle realtà che lo compongono, per cui le Province negli ultimi anni si sono impegnate per creare una rete composta dai centri per l'impiego insieme agli enti accreditati, che ad oggi sono in molte realtà italiane delle vere e proprie best practice. Riteniamo questo tipo di esperienza fondamentale, a maggior ragione vista la riforma dei nuovi ammortizzatori.

L'articolazione dei bacini di impiego, la domanda e le dinamiche delle reti territoriali delle piccole imprese impongono infatti una regolazione dei servizi al livello il più possibile vicino al cittadino ed alle imprese. In questo senso, la Provincia non rappresenta un ente istituzionale "aggiuntivo" che "complica" il sistema del mercato del lavoro locale, bensì la sua specificità risiede proprio nella capacità di "fare sistema" sul territorio intercettando i bisogni del mercato del lavoro locale e quelli sociali, fungendo da interfaccia con le imprese, sviluppando legami con le scuole, gli istituti di formazione, le università, gli organismi di ricerca e con le agenzie private di collocamento.

Infatti le Province, anche in virtù delle altre funzioni di programmazione di cui sono titolari assieme alle Regioni, in particolare l'istruzione e la formazione professionale, e degli interventi di politica attiva, su delega e sulla base delle indicazioni regionali, sono divenute il soggetto istituzionale naturalmente deputato alla proposizione di politiche del lavoro finalmente integrate. La Provincia svolge dunque una funzione pubblica complessa nel governo del mercato del lavoro territoriale, che non si esaurisce nella mera gestione dei servizi di incrocio domanda/offerta, ma si articola e si sviluppa secondo più parametri e finalità per affrontare le problematiche del mondo del lavoro con un'ottica collegata anche alle politiche di welfare, di equità ed inclusione sociale.

La rete dei soggetti che operano sul lavoro e la formazione a livello territoriale si è peraltro andata negli anni arricchendo, attraverso l'integrazione tra il ruolo dei soggetti pubblici e di quelli privati. Una scelta che abbiamo sin da subito condiviso perché siamo pienamente consapevoli che solo attraverso la collaborazione tra le Province e i diversi soggetti privati, sarà possibile raggiungere l'obiettivo di rendere sempre più accessibile ai lavoratori e alle imprese il mercato del lavoro, ed aumentare il tasso di occupazione del Paese. Le agenzie per il lavoro private ammettono peraltro che il loro ruolo è più efficace in presenza di servizi pubblici provinciali che funzionano.

Proprio questa volontà e capacità delle province di fare sistema anche con i soggetti privati costituisce, di per sé, un rimedio ai rilievi critici mossi, ad esempio, da Confindustria, che ha sottolineato l'assenza nel disegno di legge di un chiaro riferimento alle sinergie pubblico-privato, comunque ben definite già dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003.

Laddove le Province, in coerenza peraltro con quanto previsto dal nostro ordinamento, hanno ed esercitano le funzioni di regia territoriale dei servizi e delle politiche per il lavoro e la formazione, i risultati sono misurabili e verificabili in termini di rendiconto e di migliore capacità istituzionale.

Fatta questa doverosa premessa, esprimiamo comunque soddisfazione sulla necessità prevista dal DDL di intervenire su alcuni temi che da sempre l'Upi ha sollecitato al governo (e su cui alleghiamo un nostro recente documento) e in particolare su:

- introduzione di livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro, da garantire in ogni regione;
- rafforzamento dei centri per l'impiego attraverso standard di servizio definiti sulla base di piani di adeguamento regionali;
- introduzione di criteri premiali e di precisi criteri di verifica e responsabilità per le regioni che realizzano i migliori risultati nell'utilizzo del FSE e delle misure di politica attiva (da definire in Conferenza Unificata);
- la conferma della necessità di cancellare dall'elenco dei disoccupati colui che rifiuta una proposta di lavoro adeguata sulla base di quanto previsto dal decreto 181, norma già esistente ma attuata da poche regioni.

Si esprime inoltre interesse sulla necessità di una struttura nazionale di coordinamento e indirizzo delle politiche attive, anche se si segnala come il territorio vada coinvolto, evitando il rischio di un "mega ente". Al riguardo sulla base della nostra esperienza si ravvisa come l'INPS a livello territoriale non sia spesso allineata con il governo delle misure di politica attiva (che non può in ogni caso erogare direttamente a fronte della sua storica funzione istituzionale). Inoltre la programmazione delle politiche attive risulta inefficace se priva di chiare responsabilità pubbliche e funzioni subregionali di erogazione dei servizi per il lavoro, da attribuire ad un rafforzato sistema di servizi per l'impiego.

Riteniamo altresì che la riforma dei servizi per l'impiego debba essere fortemente connessa alla riforma degli ammortizzatori sociali impostata dal DDL.

Al riguardo, intendiamo sottolineare alcune questioni fondamentali su cui richiamiamo la vostra attenzione relativamente:

- alla necessità che Governo e Parlamento considerino come la scarsa efficacia delle politiche attive dipenda dalla situazione in cui si trovano i centri per l'impiego, con poche risorse a disposizione (sia di personale che finanziarie: tre volte meno della Francia e quattro volte meno della Germania), con un finanziamento delle stesse ancora quasi totalmente dipendente dal FSE, in quasi assenza di risorse nazionali strutturali, peraltro indispensabili per assicurare ai potenziali percettori della nuova ASPI la necessaria offerta di servizi per il sostegno al reimpiego e con un quadro reso confuso dai provvedimenti degli ultimi anni e dalla disomogenea legislazione regionale;
- all'esigenza di chiarire le funzioni e le prestazioni preposte al servizio pubblico, sia per quanto riguarda gli adempimenti amministrativi, la tenuta delle liste, la definizione e registrazione dello status di disoccupazione, le funzioni relative al collocamento mirato, nonché una adeguata e gratuita funzione di orientamento e preselezione, per i disoccupati e le imprese, a disposizione anche per le agenzie di outplacement e di promozione delle politiche attive, che devono essere chiamate in ogni regione ad operare, come nel quadro europeo più avanzato, in regime di collaborazione e complementarietà con i soggetti pubblici preposti (si rileva come la contestuale presenza nei sistemi regionali italiani del modello della concorrenza e di quello della collaborazione costituisca una anomalia europea );
- alla necessità di prevedere l'obbligo effettivo, sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), di iscrizione alle liste di disponibilità all'impiego per il diritto all'accesso alle indennità per il disoccupato previste dalla riforma e conseguentemente alle politiche attive e per la definizione del piano di inserimento individuale (patto di servizio ) promosso sul sistema regionale, con la connessione in ogni centro per l'impiego con le banche dati INPS e con la collaborazione nell'erogazione dell'intervento dei servizi per il lavoro accreditati in funzione di specializzazione del servizio alla persona e soprattutto alle imprese e non della fungibilità col sistema pubblico;
- alla previsione del diritto dovere per tutti coloro che accedono alla nuova indennità generale riformata ASPI di partecipare ad una iniziativa di ricerca attiva, formazione per l'occupabilità ed inserimento lavorativo definita con i servizi per l'impiego accreditati nelle reti pubbliche locali attraverso il patto di servizio;
- alla necessità che, nell'ambito dell'individuazione dei LEP, si stabilisca che non siano misurati sugli atti burocratici ma sull'efficacia dei servizi come pure che venga stabilita, in ogni regione, la dotazione del personale minima necessaria per l'erogazione dei predetti servizi ed il potenziamento delle azioni verso le imprese, in particolar modo il servizio gratuito di preselezione;
- all'opportunità di prevedere (come avviene nel contesto europeo) che la partecipazione dei servizi per il lavoro accreditati alla erogazione delle politiche attive, pubblici o privati, trovino una remunerazione per il servizio reso sulla base ed attraverso una quota dell'incentivo o del voucher di politica attiva erogata, se

andata a buon fine con l'assunzione del disoccupato, come attualmente è previsto solo in Lombardia e per alcuni programmi nazionali: in questo modo diventerebbe possibile stimolare in via ordinaria e non straordinaria il buon utilizzo delle politiche attive ed una maggiore finalizzazione verso le imprese dei servizi promossi per il disoccupato, sostenendo sia il pubblico che il privato sul mercato.

I Cpi a livello provinciale potrebbero inoltre a nostro avviso intervenire sui tavoli di crisi locali per contribuire, attraverso le misure di politica attiva ed i servizi per l'impiego, alla soluzione delle stesse a favore dei lavoratori, delle attività produttive e dei territori in esse collocate.

Infine, considerando che il mercato del lavoro necessita di una pianificazione dei servizi e delle politiche il più vicino ai cittadini ed alle imprese, si ritiene fondamentale che il Governo ed il Parlamento (come si evince anche dal documento allegato) intervengano sul modello di governance stabilendo (come avviene nei sistemi regionali italiani più efficaci ed in nazioni come il Regno Unito, l'Olanda e la Francia) che il sistema degli operatori accreditati costituisca il livello territoriale pubblico di base di promozione delle politiche e dei servizi per il lavoro in un'ottica di rete territoriale, ribadendo altresì che il livello di pianificazione territoriale delle politiche del lavoro e della formazione e dei servizi per l'impiego, dati gli standard nazionali e le funzioni del sistema regionale, sia mantenuto alle Province.

Riteniamo infatti che nonostante il DDL contenga elementi di innovazione apprezzabili (come evidenziato sopra) non vi sia alcun riferimento puntuale alle Province, titolari ormai da 15 anni delle competenze pubbliche in materia di mercato del lavoro. Ecco perché riteniamo necessario contestualizzare tale DDL nel più ampio quadro istituzionale che oggi, a seguito della confusa norma sulle Province contenuta nel decreto "salva Italia" (art.23) che di fatto le "svuota" delle loro competenze, si ripercuote oggettivamente anche sull'efficacia di tale riforma. Parallelamente, in Parlamento continua l'iter del DDL "Carta delle Autonomie" che individua le funzioni fondamentali delle Province.

Occorre invece, a nostro giudizio, rafforzare in capo alle Province tali competenze che peraltro come è noto sono ricomprese tra le funzioni "fondamentali" di cui alla legge delega sul federalismo fiscale (legge n.42/2009 tra le quali c'è appunto quella relativa al mercato del lavoro) su cui sono stati già tracciati dalle province i fabbisogni standard, redatti sulla base della "fotografia" del volume di attività relativa all'anno 2009, che non tiene conto del potenziale incremento della platea dei beneficiari delle politiche attive erogabili dai servizi per l'impiego ai percettori della nuova ASPI. In tal modo sarebbe possibile definire in fretta oltre ai livelli delle prestazioni, anche gli standard di costo delle prestazioni stesse.

Unione Province d'Italia



UPI

## **LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO ED IL FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI TERRITORIALI**

*(marzo 2012)*

### **1. LA CAPACITA' COMPETITIVA DEL LAVORO**

La crescita di cui ha bisogno l'economia italiana dipende dalla nostra capacità di competere. La capacità competitiva dei sistemi economici occidentali è sempre più legata agli aspetti che riguardano l'economia reale, il lavoro, le competenze, la produttività.

I paesi europei che hanno resistito meglio alla crisi determinata dalle turbolenze dei mercati finanziari e dai problemi derivanti dal disequilibrio tra economia reale e finanziaria sono quelli in cui il mercato del lavoro funziona meglio. L'interdipendenza tra l'andamento dell'economia reale ed il funzionamento del mercato del lavoro è un aspetto di fondo dello sviluppo nei paesi più avanzati. La conseguenza è che la maggiore stabilità finanziaria dipende dal buon andamento dell'economia reale, che a sua volta dipende in buona parte dalla buona regolazione del mercato del lavoro, in termini di produttività, competenze, qualità, mobilità. La capacità competitiva di un sistema economico e sociale si lega quindi al lavoro delle persone, diventa in questo modo più collegata alla capacità d'agire degli individui: si tratta di una delle potenzialità di questo modello di sviluppo, che non tutti i paesi riescono a tradurre in risultati attraverso politiche adeguate. Il vero discrimine, la differenza di fondo tra le nazioni ( ed all'interno delle nazioni tra le diverse componenti sociali) che stanno superando l'attuale crisi e quelle che si trovano in difficoltà riguarda proprio la capacità competitiva rispetto ai fattori, tra loro integrati, come le risorse umane, l'innovazione, la creatività, la formazione, la produttività, l'inclusione, la mobilità e la qualità del lavoro.

La competizione con paesi emergenti che hanno un costo del lavoro mediamente tra le otto e le dieci volte inferiore a quello dei paesi europei non può che portare con forza al centro della elaborazione politica il tema del rapporto tra qualità dello sviluppo e del welfare. Su questo asse si sono confrontati, prima e dopo la crisi, i paesi europei, con politiche e risultati diversi. I dati sono chiari e delineano indicazioni che l'Unione Europea riporta in modo netto a tutti i paesi, soprattutto a quelli più in difficoltà, come l'Italia: crescono di più e meglio i paesi che hanno speso più e meglio per innovazione, ricerca, istruzione, formazione, regolazione del mercato del lavoro, pari opportunità, sostegno alla creazione di impresa. Dare forza alla capacità d'agire ed alla autonomia professionale delle persone è da tempo il principale antidoto alla crisi e lo strumento per migliorare la competitività dei sistemi economici locali.

## **1.1 L'assenza di diritti legati alla condizione**

I principali sistemi europei di welfare per il lavoro, dalle riforme avviate circa quindici anni fa, convergono nella promozione di un sistema in grado di :

- a) seguire il percorso lavorativo da lavoro a lavoro e nelle transizioni;
- b) legare le indennità di disoccupazione alla partecipazione obbligatoria ad iniziative di inserimento al lavoro, ricerca o politica attiva, formazione per l'occupabilità.

Questi due principi di base che hanno ispirato tutte le riforme del mercato del lavoro nei paesi europei con i migliori risultati occupazionali in Italia sono formulati in modo parziale ( legge 2 del 2009 e decreto legislativo 181 del 2000) e non sono garantiti.

L'Italia da anni deve completare un intervento di riforma degli ammortizzatori sociali, che restano ancora legati essenzialmente alla categoria od azienda di provenienza, privi del collegamento alla condizione individuale, e soprattutto a cui non corrisponde il reale obbligo di partecipazione ad interventi di politica attiva e reimpiego.

Questa situazione determina:

- la drastica caduta di tutele nel passaggio tra le diverse condizioni lavorative;
- la discrezionalità degli interventi;
- la presenza nell'elenco dei destinatari delle indennità salariali e persino dei disoccupati di persone non interessate al reimpiego ( circa il venti per cento);
- il lavoro nero ed irregolare di molti disoccupati;
- la marginalità dell'indennità di disoccupazione, che riguarda i lavoratori esclusi dagli ammortizzatori ;
- la confusione sugli strumenti ed enti che hanno la responsabilità della promozione del reimpiego ( dalla bilateralità ai servizi per il lavoro).

In ogni caso questo modello determina costi di varia natura e costituisce un serio ostacolo rispetto alla praticabilità in Italia di uno degli obiettivi di fondo che l'Unione Europa ha stabilito per dare efficienza la mercato del lavoro: i principi dalla promozione della mobilità sociale e del life design, da intendere come accesso a strumenti e garanzie che permettano ad ogni individuo di costruirsi un percorso di lavoro e carriera senza lunghe interruzioni per disoccupazione o diminuzione delle tutele.

Il modello di governo del mercato del lavoro italiano appare poco funzionale. Si tratta infatti di un sistema che ha alcuni aspetti di squilibrio, che non aiutano i sistemi ad essere efficaci:

- a) non risponde e garantisce standard di servizio e livelli minimi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale;
- b) non risponde alla articolazione dei sistemi territoriali del lavoro;
- c) non garantisce la piena ed efficace erogazione delle politiche attive attraverso i servizi per il lavoro.

## **2. LE DIFFERENZE CON L'EUROPA**

Il declino dell'economia italiana non inizia con la crisi del 2008, ma riguarda quantomeno l'ultimo decennio, in cui la crescita italiana è stata la penultima al Mondo, se non l'ultimo ventennio, in cui la crescita italiana è stata la metà di quella degli altri paesi occidentali.

In questo lasso di tempo appare evidente come l'Italia non abbia investito in modo adeguato, per quantità e qualità della spesa, rispetto agli altri paesi europei. La situazione economica ed occupazionale italiana di oggi si spiega sostanzialmente proprio attraverso questa verifica: l'indebolimento del made in Italy sui mercati deriva soprattutto dalla

minore competitività in termini di produttività, marketing, innovazione ed in questo senso l'aspetto delle competenze e del funzionamento del mercato del lavoro è decisivo.

I dati della Commissione Europea sono chiari: l'Italia è in fondo alla classifica dei 27 paesi europei per quanto riguarda l'efficacia del sistema di istruzione e formazione e del mercato del lavoro ed è in ritardo per quanto riguarda l'innovazione ed il sostegno alle attività produttive. In questo senso appare importante valutare le scelte di fondo fatte in Italia nell'ultimo decennio, in quanto queste scelte sono quelle che hanno in parte determinato la grave situazione attuale, registrata in modo oggettivo dagli osservatori economici europei.

## **2.1 La diversa composizione della spesa per le politiche del lavoro tra l'Italia e l'Europa**

La spesa per politiche del lavoro in Italia impegna risorse inferiori di un terzo rispetto al resto d'Europa. La spesa italiana per politiche del lavoro è stata nell'ultimo decennio intorno all'1,5 per cento del PIL, più o meno pari alla spesa militare.

Al ritardo in termini quantitativi corrisponde una sostanziale differenza nella qualità della spesa. Nei paesi europei con un mercato del lavoro efficiente, in media, la spesa si distribuisce per il 44 per cento sulle politiche passive ( i soldi dati al disoccupato) per il 40 per cento sulle politiche attive ( gli interventi ed incentivi per trovare lavoro) e per il 16 per cento circa si finanziano i servizi chiamati ad assistere il disoccupato nella ricerca di impiego. Il sistema italiano, in media, prevede che la spesa per politiche del lavoro vada per più del 55 per cento nelle indennità salariali, per il 40 per cento nelle politiche attive e per meno del 5 per cento in servizi per il lavoro. Abbiamo soldi per il disoccupato ed interventi possibili per il reimpiego, ma nessuno che assista e segua chi cerca lavoro e chi cerca lavoratori. La corretta combinazione tra politiche attive e servizi per il lavoro è invece lo snodo per rendere efficace il mercato del lavoro.

Far funzionare il sistema dei servizi per il lavoro e quelle che vengono chiamate politiche attive: questi sono in Europa gli interventi che consentono di trovare un impiego. Più del quaranta per cento di chi in Italia cerca lavoro lo fa rivolgendosi anche ai servizi per il lavoro: le strutture specializzate pubbliche e private che si occupano di orientamento ed incontro tra domanda ed offerta. Meno del dieci per cento degli italiani trova però lavoro in questo modo. Per più dell'ottanta per cento dei casi questo impiego si traduce poi in un lavoro a termine. In Europa funziona in modo diverso: sono di più i lavoratori e le imprese che si rivolgono ai servizi specializzati, ma soprattutto quasi la metà delle opportunità di impiego si trovano tramite i servizi. Non è solo una questione di diverse abitudini: la prevalenza delle relazioni e della raccomandazione in Italia è condizionata anche dalla presenza e dalla qualità dei nostri servizi. In Europa abbiamo un orientatore ogni quaranta disoccupati, in Italia uno ogni quattrocento. I servizi all'estero piazzano sul mercato del lavoro un numero di disoccupati tre volte maggiore rispetto ai servizi italiani, anche perché negli ultimi anni hanno avuto a disposizione personale e risorse tre volte superiore a quanto invece ammonta per lo stesso periodo l'investimento pubblico italiano in servizi per il lavoro. L'investimento tedesco o francese per servizi per l'impiego è pari al dodici-quindici per cento della spesa sulle politiche del lavoro, mentre in Italia è intorno a quattro-cinque per cento, in un quadro che prevede peraltro una spesa complessiva per politiche del lavoro rispetto al PIL che è in Italia circa la metà di quella in uso nei paesi che, non a caso, hanno una maggiore occupazione .

La debolezza dei nostri servizi alimenta e motiva il ricorso alla raccomandazione e determina un'altra conseguenza: la scarsa efficacia delle politiche attive, della formazione,

degli interventi per accompagnare le persone ad un nuovo lavoro. Le politiche attive funzionano *in modo inadeguato* e si risolvono soprattutto in corsi di formazione e non in percorsi mirati per l'inserimento al lavoro. Questo accade soprattutto per due motivi: in Italia il principio che lega l'erogazione di una indennità od ammortizzatore alla partecipazione ad una misura di politica attiva non viene rispettato ed il sistema dei servizi per il lavoro non è organizzato ( in termini di risorse e personale) per poter realizzare per ogni disoccupato l'accompagnamento al lavoro, che in Europa invece è un vero e proprio diritto di cittadinanza. La conseguenza è che i miliardi di euro a disposizione per le politiche attive si traducono in interventi formativi spesso inutili o non vengono spesi.

Non è semplice fare interventi mirati per più di due milioni di disoccupati avvalendosi di poche centinaia di orientatori e non è facile conoscere il fabbisogno delle nostre imprese senza nessuno che lo rilevi in modo sistematico. Per rendere più efficiente il nostro mercato del lavoro è quindi evidente la necessità di rafforzare il sistema dei servizi e di renderlo centrale nel nuovo governo del mercato del lavoro.

*Se confrontiamo il dato italiano medio relativo alle risorse umane e finanziarie a disposizione dei servizi per l'impiego, tre volte meno della media dell'Unione Europea, appare evidente come se per far funzionare il mercato del lavoro dobbiamo puntare sulle politiche attive, per far funzionare le politiche attive è necessario rafforzare in modo serio i servizi per l'impiego, attraverso l'attribuzione di chiare responsabilità, ma anche di risorse certe.*

## **2.2 La regionalizzazione delle politiche del lavoro**

Le competenze e le risorse per la " capacità d'agire" in Italia sono state attribuite alle Regioni, che nell'ultimo decennio hanno avuto per questo motivo la quasi totalità delle risorse destinate dall'Unione Europea allo sviluppo ed al lavoro. In particolare tutto quanto riguarda le politiche attive, i servizi per il lavoro, la formazione, le pari opportunità e gran parte delle risorse per la creazione di impresa e lo sviluppo è destinato alle Regioni, che impegnano queste risorse in assenza di livelli e standard nazionali di riferimento.

Le modalità di controllo nazionali ed europee riguardano più gli aspetti di rendicontazione formale che di verifica e rendiconto in termini di efficacia degli interventi e di " accountability". Il quadro di intervento prevede quindi la definizione di sistemi regionali del lavoro, con forte autonomia di decisione e spesa, a cui nell'ultimo decennio sono stati destinati miliardi di euro. Si perpetua inoltre in Italia una distinzione a monte tra le risorse destinate agli ammortizzatori sociali ed agli incentivi, nazionali e provenienti dal bilancio dello Stato e le risorse e strumenti destinati alle politiche attive ed alla formazione, regionali e provenienti dall'Unione Europea. Questa separazione costituisce un ostacolo storico al collegamento tra misure di sostegno al reddito ed interventi per l'occupabilità e l'inserimento al lavoro dei destinatari del sostegno al reddito. Il superamento di questa dicotomia attraverso la connessione sul territorio tra politiche, indennità e servizi è invece alla base del successo dei sistemi europei di welfare per il lavoro.

Il decentramento regionale degli interventi e delle responsabilità sul mercato del lavoro risponde in parte all'esigenza di rafforzare il governo e la responsabilità dei territori. *Tuttavia solo laddove le Province sono state coinvolte dalle Regioni nella erogazione delle politiche attive e si è quindi realizzato il raccordo tra politiche e servizi troviamo sistemi territoriali con un adeguato funzionamento del mercato del lavoro ed una regia delle politiche per la formazione e l'inserimento occupazionale. In questo modo infatti si afferma lo snodo fondamentale per il funzionamento del sistema a livello territoriale , nella piena responsabilità attribuita in sinergia a regioni e province e nel coinvolgimento degli attori*

*locali. La funzione determinante del raccordo tra politiche attive e servizi per l'impiego per il funzionamento del mercato del lavoro implica quindi il coordinamento tra regioni e province e l'esistenza di livelli delle prestazioni uniformi a livello nazionale.*

I risultati della regionalizzazione dei sistemi del lavoro italiani è misurata dagli osservatori europei, in particolare il rapporto annuale sulla capacità competitiva che mette a confronto le 267 regioni dell'Europa. Per quanto riguarda gli aspetti delle risorse umane, della capacità d'agire e del mercato del lavoro dalle verifiche della Commissione Europea emerge come :

a) solo l'Emilia Romagna, la Toscana ed il Veneto tra le regioni italiane hanno sistemi di regolazione del mercato del lavoro migliori rispetto al loro dato medio della capacità competitiva;

b) in tutte le altre regioni italiane il dato relativo al funzionamento del mercato del lavoro è peggiore rispetto al dato relativo competitività della propria economia regionale;

c) la disomogeneità tra i sistemi regionali italiani è la più ampia d'Europa, con differenze non riscontrabili in altri paesi;

d) le regioni meridionali si collocano agli ultimi posti in Europa per l'efficienza del mercato del lavoro, la qualità dei servizi, l'occupazione femminile, la mobilità, la formazione.

*Questi dati mostrano come sia importante fare sistema e collegare le funzioni di programmazione regionale, da un lato, a verificati standard nazionali e dall'altro alla capacità dei servizi provinciali di coordinare l'erogazione effettiva e reale sul territorio di politiche e strumenti per l'occupabilità ed il reimpiego.*

### **2.3 L'assenza di livelli garantiti nazionali**

La situazione dei sistemi regionali italiani e l'assoluta disomogeneità registrata dagli osservatori economici europei dipende anche dalla debolezza dell'intervento nazionale. L'Italia è sprovvista di alcuni riferimenti essenziali per dare significato ad un sistema nazionale per il lavoro:

a) non esistono livelli essenziali o standard da garantire per la qualità delle prestazioni dei servizi per il lavoro;

b) esistono diversi modelli regionali di governo del mercato del lavoro, alcuni dei quali non prevedono l'accreditamento dei soggetti che promuovono gli interventi;

c) manca un quadro ed un repertorio nazionale delle competenze e delle qualifiche;

d) non esiste un sistema informativo di riferimento funzionale e nazionale per quanto riguarda la rilevazione dei fabbisogni formativi e professionali delle imprese;

e) i soggetti che erogano le politiche attive e passive sono spesso distinti;

f) le attribuzioni dei servizi per l'impiego in termini di risorse e competenze cambiano da regione a regione;

g) non appare ad oggi presente un sistema unitario nazionale di definizione , registrazione e verifica dello status di disoccupazione;

h) la cancellazione dalle liste del disoccupato che rifiuta una proposta di lavoro o di partecipare a politiche attive ( stabilita in linea di principio dal decreto legislativo 181 del 2001 e ribadita dalla legge 2 del 2009) è nella maggior parte delle regioni inattuata;

i) il rapporto tra iscrizione ai centri per l'impiego ed accesso ad un intervento di politica attiva è limitato ad alcune regioni e target.

Appare invece evidente come oggi dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 1 della Costituzione implica la definizione di un diritto costituzionale per il welfare per il lavoro

analogo a quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione per il diritto alla salute: stabilire livelli essenziali delle prestazioni di welfare per il lavoro esigibili su tutto il territorio nazionale. Questo obiettivo costituisce un intervento in grado di rendere attuale il dettato costituzionale, ma è poco attuabile anche per l'assenza di una premessa fondamentale: il diritto al servizio in un sistema in cui siano presenti indennità per il reimpiego di ambito generale, legate alla condizione di disoccupazione, ed in cui sia reale ed efficace la connessione tra servizi per il lavoro e politiche attive. E' questo un intervento da realizzare.

### **3. UNA RIFORMA NECESSARIA ED URGENTE : le proposte**

Appare quindi chiaro come l'intervento di riforma del mercato del lavoro costituisca in Italia un provvedimento non più rimandabile, che deve poter porre mano a misure di fondo, per consentire all'Italia di dotarsi di un modello di welfare per il lavoro efficiente e di poter valorizzare le risorse ed i programmi di intervento a disposizione, che prevedono la disponibilità, soprattutto nel Mezzogiorno, di risorse significative. Riportare in Europa i sistemi del lavoro italiani implica l'adozione di una strategia che da un lato, preveda l'intervento sugli ammortizzatori sociali e dall'altro la promozione di un raccordo efficace tra le politiche attive ed i servizi per il lavoro, aspetto critico nel funzionamento di molti sistemi regionali del lavoro. Si tratta di un intervento che risponde alle stesse sollecitazioni delle organizzazioni sindacali che hanno ribadito nel documento unitario siglato da Cgil, Cisl e Uil il 17 gennaio 2012 come sia necessario "il rafforzamento delle politiche attive finalizzate al reimpiego, con un rafforzamento dell'azione dei servizi per l'impiego e delle sinergie tra servizi pubblici e privati, nonché tra gli attori preposti alle politiche passive e quelli che sono responsabili di quelle attive, attraverso un miglior utilizzo delle risorse comunitarie".

Gli interventi di riforma necessari per riportare in Europa l'Italia del lavoro sono vari e di ampia portata, dalla formazione alla produttività, dagli incentivi alle reti di impresa. Tuttavia lo snodo del funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro appare oggi come un intervento centrale, la cui riforma deve far tesoro di quanto in questi anni è stato promosso e sperimentato nel Paese. In ogni caso riteniamo sia importante collegarsi ai principi di base che in Europa determinano il migliore funzionamento del mercato del lavoro.

#### **3.1 Collegamento servizi per l'impiego e politiche attive**

Attraverso una profonda azione di rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego, da dotare di maggiori risorse personali e finanziarie, e la garanzia effettiva del " patto di servizio", ovvero del diritto per ogni disoccupato di ricevere un orientamento mirato a cui collegare la partecipazione ad un intervento di ricerca attiva, occupabilità e reimpiego. Solo la partecipazione a questo intervento, promosso su standard di qualità garantiti, consente l'erogazione delle indennità di disoccupazione od integrazioni salariali.

#### **3.2 Rafforzamento dei servizi per l'impiego**

Attraverso un modello che distingua le funzioni amministrative necessariamente legate al soggetto pubblico e preveda l'accreditamento, su alti livelli di qualità, delle strutture private e pubbliche chiamate ad erogare le politiche attive e ad effettuare gli interventi di sostegno all'occupabilità ed al reimpiego.

### **3.3 Governance del lavoro e reti**

La previsione di un sistema provinciale ( attraverso i servizi per l'impiego) di responsabilità pubblica e verifica della corretta destinazione delle risorse per il lavoro e la formazione e di governo del mercato del lavoro sul territorio, con il coinvolgimento responsabile dei fondi interprofessionali, delle regioni e degli enti locali, sulla base di standard nazionali verificabili e della forte connessione tra i sistemi territoriali. La regia territoriale della rete deve determinare il maggior coinvolgimento dei diversi soggetti e professionisti che operano sul mercato del lavoro e deve essere parte attiva dei sistemi regionali del lavoro.

### **3.4 Il diritto al servizio**

La previsione per ogni disoccupato di un "diritto al servizio", a cui legare l'erogazione di qualsiasi forma di sostegno al reddito. Il principio è il collegamento tra la condizione individuale e l'accesso ai sistemi di promozione ed ai servizi per l'impiego, da garantire in tutto il territorio nazionale sulla base di standard di qualità omogenei. Si tratta di rendere efficace su tutto il territorio nazionale quanto previsto dalle norme istitutive del " patto di servizio": lo strumento che definisce l'intesa tra il servizio per l'impiego che indica l'intervento di politica attiva più adatto ed il disoccupato che si impegna a partecipare all'iniziativa indicata, cui è subordinata l'erogazione di una indennità. Mentre la funzione di erogazione dell'intervento può essere attribuita a soggetti accreditati ad operare sul mercato del lavoro, appare evidente come sia fondamentale la definizione di una responsabilità pubblica rispetto alla definizione del diritto-dovere e come questa responsabilità non possa essere collocata troppo lontana dal cittadino. In questo senso appare opportuno rendere efficaci anche le norme che stabiliscono il diritto al servizio, attraverso il patto di servizio, anche per l'impresa, che richieda una prestazione ai soggetti che operano sul mercato del lavoro, dalla preselezione all'accesso ad incentivi.

### **3.5 La semplificazione delle indennità**

I cambiamenti del lavoro e della società richiedono la definizione di un sistema di tutela in caso di perdita di lavoro che preveda una indennità di base, generale ed automatica, per tutte le condizioni di perdita di lavoro. In ogni caso vanno distinte le misure che riguardano i lavoratori sospesi da aziende in crisi ma titolari del rapporto di lavoro da quelle destinate a chi non ha rapporto di lavoro, il disoccupato in senso stretto. Vanno inoltre introdotti strumenti e percorsi mirati e specifici per gli inoccupati e per i lavoratori autonomi.

## **4. IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA**

Come si può finanziare questo intervento, vista la scarsità di risorse? Come si fa nel resto d'Europa, in cui gli incentivi e le politiche attive vanno per il trentacinque per cento alle imprese, per il quaranta per cento ai lavoratori e per il venticinque per cento a sostenere i servizi che orientano, intermediano e reimpiegano. In Italia, la distribuzione è diversa: le imprese si prendono gran parte delle risorse destinate all'inserimento al lavoro, che usano anche come una sorta di contributo destinato ad abbattere un costo del lavoro molto alto. Il resto finisce direttamente al lavoratore, mentre per i servizi la percentuale di finanziamento dell'intervento non supera il nove per cento. Sono risorse limitate e che peraltro non vanno ai soggetti pubblici, ma solo ai privati accreditati o come copertura dei

costi delle agenzie tecniche. Dare ai soggetti che piazzano politiche attive una quota minima di rimborso per ogni disoccupato inserito potrebbe aiutare a migliorare i servizi e a finanziare il sistema. E' quello che avviene in Europa, ma anche in quelle regioni italiane in cui le agenzie ed i centri pubblici per l'impiego, accreditati alla gestione dei politiche attive, trovano in questo modo anche una forma di autofinanziamento. Poter gestire e selezionare le politiche attive diventa il modo migliore per dare qualità a questi interventi e per poter attribuire lo strumento, l'incentivo giusto a chi cerca lavoro ed a chi cerca lavoratori. E' evidente che la soluzione richiede anche una maggiore chiarezza rispetto alla necessità che sia attribuita una responsabilità sulla qualità e la correttezza del percorso di reimpiego proposto al lavoratore o del servizio/ consulenza offerta all'impresa. La natura pubblica di questa responsabilità è prevista in ogni sistema europeo.

## **5. LA CENTRALITA' DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO ED IL RUOLO DELLE PROVINCE**

Un intervento di riforma del mercato del lavoro in grado di recuperare il ritardo del sistema italiano rispetto ai principi ed agli strumenti europei richiede necessariamente la connessione tra ammortizzatori sociali, politiche attive e ruolo dei servizi per il lavoro.

La connessione tra l'erogazione di una indennità a chi abbia perso il lavoro, la partecipazione ad un intervento di reimpiego e politica attiva erogato e verificato da un servizio per il lavoro è la regola del welfare europeo per il lavoro, che i sistemi regionali non sono in Italia riusciti a garantire ovunque e con una qualità omogenea come necessario e che le province, quando sono state coinvolte attraverso i centri per l'impiego, non hanno promosso in modo omogeneo, anche per la presenza di risorse inadeguate e di attribuzioni poco sistematiche.

Questa connessione va realizzata sul territorio, ancor più in un sistema produttivo a forte dimensione locale come quello italiano. Non è infatti immaginabile la netta separazione sul territorio tra le funzioni e le responsabilità amministrative ( magari con il ritorno al Ministero del Lavoro di questa funzione) e quelle di promozione dell'occupabilità e dell'inserimento al lavoro, in quanto si rischia di compromettere la verifica dell'esito di quanto previsto dal patto di servizio e l'efficacia dell'intervento. Al tempo stesso l'attribuzione di questa responsabilità di garanzia del " diritto al servizio solo al livello regionale o la previsione di interventi comunali, magari legati ai servizi sociali, appare poco funzionale e problematica.

Pertanto, l'analisi del funzionamento dei modelli di servizio e di governo in Italia come in Europa , anche alla luce della collaborazione con i soggetti privati accreditati e specializzati, implica che la riforma del mercato del lavoro consideri come punti di fondo :

- a) la centralità dei servizi per l'impiego e l'attribuzione di responsabilità pubblica al soggetto che attraverso il patto di servizio propone un intervento per chi cerca lavoro e chi cerca lavoratori;
- b) il posizionamento di questa responsabilità a livello provinciale attraverso i servizi pubblici per l'impiego, come ha previsto il legislatore con le riforme sul decentramento del 1997;
- c) la necessità che il Governo e le Regioni definiscano e garantiscano standard di servizio e declinino i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego;
- d) la necessaria connessione tra la funzione dei centri per l'impiego e la definizione del percorso di politica attiva, mantenendo connessa la funzione amministrativa relativa alla rilevazione dello status di disoccupazione e le attività di orientamento

propedeutiche alla scelta rispetto alla politica attiva e/o alla preselezione del candidato presso le imprese;

- e) il rapporto tra i servizi pubblici ed il sistema dei soggetti autorizzati ed accreditati ad operare sul territorio per il mercato del lavoro, la formazione e le politiche attive, nella convinzione di come la regia provinciale dei diversi soggetti favorisca la collaborazione e la maggiore sinergia tra pubblico e privato, anche nella destinazione delle misure di politica attiva declinate dai servizi pubblici attraverso il patto di servizio all'erogazione ed intervento da parte di soggetti privati accreditati e specializzati;
- f) una reale ed efficace interconnessione informatica tra i sistemi informativi regionali e provinciali, che registrano le dinamiche del lavoro, e le banche dati provinciali dell'INPS, che regolano l'assegnazione degli ammortizzatori;
- g) l'opportunità, a fronte delle caratteristiche del mercato del lavoro italiano e dei programmi di intervento, di prevedere, come declinazione dei sistemi regionali, un livello provinciale di pianificazione e di regia dei diversi interventi, collegato alla presenza di strumenti di osservatorio del mercato del lavoro e di rilevazione dei fabbisogni professionali, in grado di migliorare l'impatto delle politiche del lavoro e della formazione e di collegare le risorse e gli strumenti a disposizione all'effettiva domanda delle imprese, rilevata a livello provinciale.

Si concorda sul fatto che questi punti rappresentino aspetti importanti per un quadro di sistema che permetta un migliore governo sul territorio del mercato del lavoro.

## **Allegato 1 SCHEDE TECNICHE**

### **LE PROVINCE ED IL LAVORO: I NUMERI**

*Le Province svolgono il compito della erogazione dei servizi per l'impiego, dell'orientamento e del collocamento e con le Regioni si occupano della programmazione della formazione professionale e degli interventi di politica attiva per il reinserimento al lavoro. La sempre maggior caratterizzazione locale dei mercati del lavoro ha spinto e spinge la Provincia ad assolvere un ruolo importante sul proprio territorio diventando l'ente locale più idoneo a svolgere il compito di governo dei servizi per il lavoro.*

*L'articolazione dei bacini di impiego, la domanda e le dinamiche delle reti territoriali delle piccole imprese impongono infatti una regolazione dei servizi al livello il più possibile vicino al cittadino ed alle imprese. In questo senso, la Provincia non rappresenta un ente istituzionale "aggiuntivo" che "complica" il sistema del mercato del lavoro locale, bensì la sua specificità risiede proprio nella capacità di "fare sistema" sul territorio intercettando i bisogni del mercato del lavoro locale e quelli sociali, fungendo da interfaccia con le imprese, sviluppando legami con le scuole, gli istituti di formazione, le università, gli organismi di ricerca e con le agenzie private di collocamento.*

*Infatti le Province, anche in virtù delle altre funzioni di programmazione di cui sono titolari assieme alle Regioni, in particolare l'istruzione e la formazione professionale, e degli interventi di politica attiva, su delega e sulla base delle indicazioni regionali, sono divenute il soggetto istituzionale naturalmente deputato alla proposizione di politiche del lavoro finalmente integrate. La Provincia svolge dunque una funzione pubblica complessa nel governo del mercato del lavoro territoriale, che non si esaurisce nella mera gestione dei servizi di incrocio domanda/offerta, ma si articola e si sviluppa secondo più parametri e finalità per affrontare le problematiche del mondo del lavoro con un'ottica collegata anche alle politiche di welfare, di equità ed inclusione sociale.*

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

*Laddove le province, in coerenza peraltro con quanto previsto dal nostro ordinamento, hanno ed esercitano le funzioni di regia territoriale dei servizi e delle politiche per il lavoro e la formazione, i risultati sono misurabili e verificabili in termini di rendiconto e di migliore capacità istituzionale. La maggiore e migliore occupazione dipende peraltro, in Italia ed in Europa, come vediamo dai dati, dall'efficienza del mercato del lavoro e dei relativi sistemi territoriali. Le Province gestiscono oltre 550 centri per l'impiego, che svolgono in tutta Italia le funzioni di erogazione dei servizi per l'informazione, l'orientamento e l'inserimento al lavoro. Le Province svolgono il dodici per cento della preselezione e circa il 4 per cento (nel Centro Nord il 7 per cento) dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Le agenzie per il lavoro private intermediano una percentuale inferiore.*

*Più di 300 centri per l'impiego svolgono anche interventi di assistenza e consulenza gratuiti per chi intende mettersi in proprio. L'attività di orientamento al lavoro ed alla formazione verso i giovani è promossa a livello pubblico solo dalle Province, in raccordo con le Regioni. Circa 2.400.000, tra cittadini ed imprese, ogni anno si rivolgono ai nostri centri per l'impiego per richiedere servizi che riguardano il lavoro e l'accesso agli incentivi.*

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

*La crisi in questi anni è stata affrontata attraverso il sistema degli ammortizzatori in deroga: il Governo e le Regioni hanno potuto svolgere l'attività formativa obbligatoria per*

*l'erogazione delle risorse grazie alla funzione svolta dai centri per l'impiego e dalle Province, che hanno gestito l'attività formativa. La collaborazione tra i servizi pubblici e privati per il lavoro consente in molti territori l'erogazione di servizi di livello europeo e la promozione di efficaci politiche attive: lo snodo provinciale è essenziale per garantire efficienza agli strumenti ed alle politiche del lavoro.*

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

### **Tavola sintetica: i numeri delle Province sul lavoro**

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

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

lettera B elaborazione Upi su monitoraggio Isfol 2009

lettera G elaborazione Upi sui dati Excelsior/Unioncamere 2010

lettera H rilevazione Excelsior/Unioncamere 2010

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