



**OSSERVAZIONI UPI E PROPOSTE DI EMENDAMENTO
al DDL n.890 “conversione in legge del decreto legge 28 giugno 2013,
n.76, recante primi interventi urgenti per la promozione
dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale,
nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure
finanziarie urgenti”**

Audizione presso le Commissioni 6 e 11 riunite Senato della Repubblica

Roma, 9 luglio 2013

Gli obiettivi

Il decreto per la promozione dell'occupazione costituisce il primo intervento per il sostegno al lavoro del governo, emanato in " attesa di ulteriori misure da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2104-2020". Si tratta quindi di un provvedimento che, da un lato, introduce incentivi urgenti per sostenere l'incremento dell'occupazione giovanile, in ragione delle difficoltà di questi ultimi anni, soprattutto nel Mezzogiorno e che, dall'altro, interviene per impostare nuove azioni e per consentire all'Italia di dotarsi della strumentazione e dei servizi necessari alla piena attuazione delle misure e delle opportunità di sostegno provenienti dalla programmazione comunitaria del prossimo settennio 2014-2020.

Per questo motivo il decreto va letto come l'avvio di un percorso che tiene insieme l'introduzione di incentivi, in via sperimentale e con una limitazione della spesa prevista nella relativa dotazione finanziaria, e la previsione di modifiche alla legislazione vigente per potersi adeguare agli standard europei in materia di servizi e di strumenti di intervento. Gli obiettivi della promozione dell'occupazione sono pertanto perseguiti attraverso misure che prevedono tempi e modalità distinte :

- a) Incentivi automatici alle assunzioni dei giovani;
- b) Misure di sostegno all'impatto occupazionale previa intesa tra le parti sociali;
- c) Misure per la riprogrammazione dei fondi destinati al sostegno all'occupazione;
- d) Primo intervento per la riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive, demandato ad intese tra il governo e gli enti locali;
- e) Modifiche alle misure sulla flessibilità in entrata previste dalla legge 92 del 2012.

Appare peraltro coerente con le indicazioni dell'Unione Europea avviare una azione che operi sui diversi aspetti in grado di favorire la crescita occupazionale e che stabilisca una attenzione specifica all'emergenza della disoccupazione giovanile. Tuttavia è altrettanto vero come i tempi diversi nella promozione degli incentivi, che sono automatici ed hanno un impatto immediato, e nella realizzazione di efficaci strumenti per l'intervento sul mercato del lavoro, attesi in alcuni casi da anni, rischiano, se non vengono previsti termini inderogabili, di produrre scostamenti e di limitare gli stessi effetti delle misure di riforma.

Si tratta di quanto è già accaduto alle due principali riforme del mercato del lavoro. La legge Biagi, ed in particolare il decreto 247 del 2003, e la legge 92 del 2012 hanno infatti avuto attuazione piena per quanto riguarda gli incentivi, le tipologie contrattuali e le misure automatiche, mentre sono state solo in parte attuate per quanto riguarda gli interventi relativi ai servizi, alla strumentazione, agli ammortizzatori sociali. Questa discrasia rischia in parte di riproporsi anche in questo intervento e di ripercuotersi sull'efficacia delle misure introdotte. Questa situazione è in buona parte determinata dalle conseguenze dovute alla sovrapposizione delle competenze legislative nazionali (in materia di incentivi e flessibilità contrattuale) e delle competenze attribuite , soprattutto ai sensi della riforma del Titolo V della Costituzione, alle regioni, che intervengono sulle politiche attive, sui servizi, sugli strumenti e sulla gestione. Questa discrasia tra incentivi e strumenti si è perpetuata in questi anni, in assenza di un efficace coordinamento nazionale, rendendo poco omogenei ed efficaci gli interventi di riforma, e rischia di indebolire l'effetto delle misure previste anche da questo intervento: per questo motivo appare opportuno garantire il massimo coordinamento tra le misure di incentivazione previste ed il processo di rafforzamento dei servizi e degli strumenti propedeutico all'efficacia delle politiche attive.

In ogni caso è opportuno considerare come il coordinamento dell'attuazione delle diverse misure previste dal decreto è necessario per garantire la piena efficacia dello stesso.

Le misure previste

L'intervento del decreto contenente misure straordinarie per la promozione dell'occupazione opera attraverso differenti misure :

- a) Promozione dell'occupazione giovanile mediante incentivi per assunzioni a tempo indeterminato (condizioni : occupazione aggiuntiva, nei limiti delle risorse previste);
- b) Introduzione di misure straordinarie attraverso intese con le parti sociali per la promozione di nuova occupazione derivante dagli investimenti su Expò 2015, anche mediante misure derogatorie alla vigente legislazione e contrattazione;
- c) Accordo quadro tra Stato e regioni per le linee guida sull'apprendistato professionalizzante ed i contratti di mestiere;
- d) Sostegno pubblico per l'erogazione dell'indennità di partecipazione per i tirocini formativi promossi da pubbliche amministrazioni;
- e) Sostegno pubblico per i tirocini curriculari;
- f) Misure urgenti per la promozione dell'occupazione nel Mezzogiorno attraverso la specifica finalizzazione e riprogrammazione di risorse dei fondi strutturali (auto impiego, valorizzazione beni pubblici, borse di tirocinio formativo);
- g) Intervento per la riprogrammazione dei programmi per l'inclusione sociale e per il contrasto alla povertà nel Mezzogiorno;
- h) Previsione di una " struttura di missione" operativa presso il Ministero del Lavoro in attesa della riforma dei servizi per l'impiego, chiamata ad intervenire sia per quanto riguarda i requisiti necessari per l'attuazione della " garanzia giovani" che per quanto riguarda il reimpiego dei lavoratori beneficiari degli ammortizzatori in deroga. E' importante notare come questa struttura, di natura tecnica, debba definire, tra l'altro, le linee guida per la programmazione degli interventi di politica attiva, il coordinamento dei programmi affidati ad Itaiialavoro ed Isfol, la valutazione e validazione delle buone prassi, la promozione del raccordo tra le istituzioni che operano sul mercato del lavoro, anche nel rapporto tra pubblico e privato, la valutazione delle performances e la relativa premialità, nonché come sia demandata a questa " struttura " la proposta degli interventi di integrazione dei sistemi informativi e l'effettuazione del rapporto di monitoraggio degli interventi per il Ministro del Lavoro;
- i) Rafforzamento dell'integrazione dell'istruzione professionale superiore regionale e statale e della flessibilità nell'utilizzo del relativo personale;
- j) Introduzione di modifiche alle disposizioni sulla flessibilità in entrata e sulle tipologie contrattuali della legge 92 del 2012, attraverso la riduzione dei limiti previsti per il passaggio da un precedente ad un nuovo contratto a termine; gli interventi sul contratto di lavoro intermittente; la minore rigidità sul contratto di collaborazione; i benefici per chi assume lavoratori in ASPI; l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione e con contratto di associazione in partecipazione dei benefici previsti dalla legge Fornero sulla tutela della paternità e maternità; la previsione della conservazione dello status di disoccupazione nel caso di reddito da lavoro autonomo inferiore alla soglia di reddito escluso da imposizione;
- k) Previsione dell'istituzione di una banca dati di coordinamento tra le misure di politica attiva e passiva, nell'ambito del sistema informativo lavoro, con la possibile stipula di convenzioni tra soggetti pubblici e privati;
- l) Introduzione di ulteriori disposizioni in materia di sicurezza, apprendistato, comunicazioni obbligatorie, formazione professionale per stranieri, procedura di emersione, lavoro in cooperativa agricola, fondi pensione.

Gli interventi che riguardano le Province

Alcune misure introdotte riguardano le competenze dei servizi per l'impiego provinciali e chiamano direttamente in causa le province, mentre altre riguardano il funzionamento e le competenze dei centri per l'impiego. Inoltre le disposizioni sugli incentivi, sui programmi speciali per il Mezzogiorno ed altre norme sul sistema delle agevolazioni riguardano interventi che possono richiedere l'attivazione dei servizi per l'impiego. Di particolare interesse la misura di cui all'articolo 4, che introduce una "struttura di missione" di natura tecnica con cui provvedere alla verifica delle funzionalità dei servizi per l'impiego propedeutiche :

- a) all'attivazione di quanto previsto dalla "garanzia giovani" presso tutto il territorio nazionale tramite i servizi per l'impiego (si tratta del diritto per i giovani inoccupati residenti nelle aree del paese con un tasso di occupazione giovanile superiore al 25 % di avere un percorso di occupabilità con orientamento, tirocinio e partecipazione ad una iniziativa di inserimento);
- b) all'attivazione delle misure di politica attiva e formazione per il reimpiego dei lavoratori con ammortizzatori in deroga;
- c) agli interventi necessari per il funzionamento dei servizi per l'impiego e per il necessario intervento di riforma.

E' importante anche la norma sulle banche dati delle politiche attive e passive, che si rende realizzabile attraverso la verifica dei dati sulla "presa in carico" dei lavoratori che avviene tramite i centri per l'impiego ed è registrata sui Sistemi informativi lavoro dei servizi provinciali per l'impiego.

A fronte delle funzioni attribuite alla "struttura di missione" e delle ulteriori risorse ottenute per il sostegno all'occupazione giovanile dal recente vertice europeo e per evitare ulteriori e successivi interventi di integrazione delle funzioni che si renderebbero necessari, appare opportuno prevedere i alcuni emendamenti al testo.

Al comma 2 dell'articolo 5, è opportuno introdurre le seguenti lettere :

- m) provvede a definire gli interventi propedeutici alla realizzazione della strumentazione presso tutti i servizi per l'impiego presenti sul territorio nazionale necessaria all'erogazione di quanto stabilito in materia di diritto-dovere all'Aspi ai sensi della legge 92 del 2012;
- n) svolge le verifiche, propone le iniziative, in ragione di quanto stabilito dalla lettera b, e stabilisce gli interventi necessari per garantire una adeguata ed omogenea dotazione di politiche attive disponibili presso i servizi per l'impiego, in ragione delle finalità di cui al comma 1;
- o) definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione dell'integrazione tra le politiche del lavoro e della formazione;
- p) stabilisce, in riferimento al processo di riordino sul territorio dei servizi per l'impiego, i relativi livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n.181 del 2000.

Inoltre all'articolo 8 relativo alla banca dati delle politiche attive e passive appare opportuno prevedere anche il coinvolgimento delle province, vista la funzione dei provinciali nella registrazione degli interventi di politica attiva conseguenti alla presa in carico del lavoratore o disoccupato, come peraltro previsto dalla stessa legge n. 92 del 2012, e dell'ottenimento della DID propedeutica al rapporto tra politica attiva e passiva .

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Articolo 5

(Misure per l'attuazione della “ Garanzia per i giovani “ e la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti “ ammortizzatori sociali in deroga”)

Al comma 2 , dopo la lettera i), inserire le seguenti lettere :

- l) provvede a definire gli interventi propedeutici alla realizzazione della strumentazione presso tutti i servizi per l'impiego presenti sul territorio nazionale necessaria all' erogazione di quanto stabilito in materia di diritto-dovere all'Aspi ai sensi della legge 92 del 2012;
- m) svolge le verifiche, propone le iniziative, in ragione di quanto stabilito dalla lettera b, e stabilisce gli interventi necessari per garantire una adeguata ed omogenea dotazione di politiche attive disponibili presso i servizi per l'impiego, in ragione delle finalità di cui al comma 1 del presente articolo ;
- n) definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione dell'integrazione tra le politiche del lavoro e della formazione;
- o) stabilisce, in riferimento al processo di riordino sul territorio dei servizi per l'impiego, i relativi livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n.181 del 2000.

Articolo 8

(Banca dati politiche attive e passive)

Al comma 3 dopo le parole "le Regioni e le Province autonome," inserire le parole "le Province ,".



NOTA TECNICA UPI

ELEMENTI DI VALUTAZIONE PER IL FUNZIONAMENTO E LA GOVERNANCE DEL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA E PER GLI OBIETTIVI DI RIFORMA DI CUI AL DDL n.890 “conversione in legge del decreto legge 28 giugno 2013, n.76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti”

Audizione presso le Commissioni 6 e 11 riunite Senato della Repubblica

Roma, 9 luglio 2013

PREMESSA

L'obiettivo del Governo, previsto e contenuto in alcune delle misure del decreto legge n. 76 del 2013, di rafforzare il sistema dei servizi per l'impiego e di rendere in questo modo più efficienti le politiche attive del lavoro ed in generale gli interventi per l'occupazione è una assoluta priorità.

La Commissione Europea ha in questi anni raccomandato più volte agli Stati membri la necessità di rafforzare il sistema dei servizi per l'impiego, per poter migliorare l'efficacia delle misure di politica attiva e contribuire ad un maggior funzionamento del mercato del lavoro. L'Italia ha su questo ambito di intervento un ritardo storico, sia nella dotazione di risorse che nell'efficacia degli interventi, che in questi anni è stato aggravato da una scelta in controtendenza : con la crisi economica iniziata nel 2008 gli investimenti sul sistema dei servizi per il lavoro sono cresciuti in tutti i paesi europei, mentre in Italia sono diminuiti.

Appare necessario collegare ad una progressiva inversione di rotta che porti al rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego in termini di efficacia e di risorse a disposizione una valutazione che tenga conto dei risultati dei modelli e dei sistemi che in questi anni, nonostante le scarse risorse, hanno dato maggiori risultati, in base agli indicatori di misurazione delle performances definiti dalla Commissione Europea e considerati dai report ISFOL per il Ministero del lavoro italiano. Solo una considerazione oggettiva delle caratteristiche della strumentazione e delle funzioni presenti nei sistemi che hanno realizzato buone prassi può offrire indicazioni utili, in particolare al lavoro della " struttura di missione" per la riforma dei servizi per l'impiego che è stata prevista dal decreto legge n. 76, all'articolo 5 .

In ogni caso, la corretta valutazione delle buone prassi e dell'efficacia dei sistemi dei servizi per l'impiego, non può prescindere da una attenta analisi dei modelli di governance, delle funzioni e dei livelli di intervento e di pianificazione delle politiche e dei servizi che hanno espresso le migliori soluzioni. Separare il funzionamento di un sistema di servizi sul territorio dalla attribuzione di risorse, competenze e funzioni costituisce una operazione sbagliata, che rischia di produrre effetti dannosi e di portare a scelte o all'adozione di modelli di intervento e di governo territoriale la cui efficacia può non essere garantita. Separare i contenuti dei servizi dalla attribuzione di funzioni determina infatti una rischiosa schizofrenia, che la " struttura di missione" dovrà evitare nel dare le giuste indicazioni ai decisori politici.

La valutazione delle buone prassi nel funzionamento dei servizi richiede quindi la considerazione sia dei modelli organizzativi adottati che del posizionamento delle funzioni e delle responsabilità nel governo del mercato del lavoro sul territorio.

LA LEGISLAZIONE IN VIGORE

L'attribuzione delle funzioni relative ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive è stata definita dal decreto legislativo n. 469 del 1997 di riforma, che ha stabilito come l'intervento sul mercato del lavoro abbia in Italia un forte decentramento istituzionale, che vede l'intervento operare nell'ambito di sistemi regionali del lavoro. I sistemi regionali del lavoro operano avendo come presidio pubblico per l'erogazione dei servizi sul territorio il centro per l'impiego. Il decreto legislativo n. 469 definisce :

- a) I centri per l'impiego, quali presidi territoriali, che agiscono avendo come riferimento i bacini di impiego (distinti per aree di circa 150mila abitanti) ed hanno come riferimento funzionale l'area vasta, in quanto vengono attribuiti alle province;
- b) L'indicazione alle regioni di attribuire ai servizi provinciali per il funzionamento dei centri per l'impiego l'erogazione delle politiche attive e degli interventi di formazione, programmati dal sistema regionale, per la promozione dell'occupabilità dei destinatari dei servizi.

La normativa successiva si è andata definendo negli anni attraverso : la previsione della funzione e del ruolo dei servizi privati accreditati per la promozione delle politiche attive e dell'intermediazione tra domanda ed offerta ; la definizione della competenza piena delle regioni nell'intervento sul mercato del lavoro. Queste scelte hanno determinato l'adozione di diversi modelli di intervento, con la costituzione di sistemi regionali distinti, sia nella promozione del ruolo dei soggetti privati che nella attribuzione di risorse e funzioni ai centri per l'impiego ed ai sistemi di area vasta (servizi per l'impiego) cui questi si riferiscono. Questo è avvenuto in alcuni casi anche differendo da quanto previsto dalla legge istitutiva (dlgs n.469) in merito alla attribuzione dell'erogazione delle politiche attive ai centri per l'impiego. Il quadro di incertezza che si è determinato nei servizi per l'impiego in questi anni è stato per questo motivo notevole, sia per le risorse a disposizione che per le funzioni e le responsabilità attribuite ai servizi pubblici .

Il ruolo nazionale in questi anni si è progressivamente ridotto : il documento degli standard nazionali dei servizi per l'impiego ha ben 14 anni, risale al 1999, e la stessa architettura informativa, che dovrebbe derivare da un sistema nazionale di riferimento, è distinta in diversi sistemi regionali, che tra loro non comunicano. I programmi nazionali per le politiche attive, promossi tramite l'agenzia ItaliaLavoro, sono stati in questi anni indeboliti nella capacità di erogare interventi in tempi rapidi e di immediata esigibilità dalla necessità di adeguare i programmi nazionali di politica attiva a sistemi regionali e territoriali tra loro molto diversi e dalla presenza persino di interventi analoghi di ambito regionale. La stessa erogazione dello Youth Guarantee è oggi preceduta da interventi promossi da alcune regioni sulla stessa materia, che non appaiono coordinati tra loro e tantomeno con quanto previsto dal DL n. 76 del 2013.

In ogni caso la presenza di diversi modelli di governance regionale, con distinte funzioni attribuite ai servizi pubblici ed all'area vasta ed a loro volta con diversi sistemi di rapporto tra i soggetti pubblici e privati, consente di svolgere una verifica attenta rispetto al rapporto tra: funzionamento del mercato del lavoro territoriale, funzionamento dei servizi per l'impiego, efficacia del rapporto tra i soggetti pubblici e quelli privati, presenza e funzionalità delle reti territoriali. Questa valutazione è importante per l'intervento attribuito alla " struttura di missione" e per le decisioni relative al rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego. Va inoltre considerato come tutti gli interventi di affiancamento, formazione, reimpiego degli oltre ottocentomila lavoratori che hanno avuto accesso ad ammortizzatori in deroga negli ultimi quattro anni siano transitati attraverso un "patto di servizio" realizzato dai centri per l'impiego delle Province.

I DIVERSI MODELLI REGIONALI

In questo senso i sistemi regionali del lavoro italiani, alla luce delle diverse attribuzioni di competenze e di funzioni , in linea di massima si possono distinguere in :

1) sistemi regionali con accreditamento dei servizi e competizione tra pubblico e privato per le politiche attive ed attribuzione al livello di area vasta di competenze sulla programmazione della formazione (Lombardia);

2) sistemi regionali con accreditamento dei servizi e distinzione di funzioni tra pubblico e privato per le politiche attive e pianificazione di area vasta provinciale solo per le politiche formative (Veneto);

3) sistemi regionali con forte attribuzione dell'FSE alle province per la parte delle politiche attive ed una attribuzione parziale per la parte formazione (Liguria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia)

4) sistemi regionali con forte attribuzione dell'FSE alle province e pianificazione di area vasta delle politiche, delle misure e degli incentivi (Piemonte, Toscana, Marche ed Umbria)

5) sistemi regionali con una attribuzione variabile dell'FSE all'area vasta, in ragione di decisioni mutevoli da parte della Regione, in assenza dell'area vasta come organismo intermedio FSE e con debole pianificazione delle politiche da parte dell' area vasta (Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Puglia) ;

6) sistemi regionali con scarsa attribuzione di strumenti e competenze sulle politiche attive ai servizi per l'impiego ed assenza di pianificazione di area vasta provinciale (Lazio, Sardegna, Campania);

7) sistemi regionali che operano in assenza della funzione di area vasta sul lavoro e la formazione (Sicilia).

Dall'esame degli indicatori della Commissione Europea appare possibile valutare il rapporto tra le buone prassi di funzionamento dei servizi per l'impiego ed i modelli di governance di riferimento, considerati in ragione della capacità di attuare quanto previsto dalla legge in materia di Youth Guarantee e di condizionalità tra Aspi e politiche attive, quantomeno per gli ammortizzati in deroga (come richiesto dal decreto n. 76 del 2013). Questa prima valutazione si rende necessaria per le funzioni attribuite alla " struttura di missione" di cui all'articolo 5 comma 2 del decreto n.76 e va fatta in ragione degli elementi oggettivi che ne emergono e che devono essere presi in considerazione dai decisori.

IL CONFRONTO E L'EFFICACIA DEI SISTEMI

Il confronto tiene conto degli elementi di valutazione e delle verifiche di diversi organismi terzi sia nazionali che comunitari. Per quanto riguarda la Commissione Europea è utile comparare i dati che emergono dai rapporti ufficiali sulla capacità competitiva tra le regioni, mentre per il livello nazionale i dati emergono dai relativi rapporti curati dal Formez e dalle agenzie del Ministero del Lavoro, Italialavoro ed Isfol.

Da questa valutazione comparata emerge in modo netto il rapporto tra efficacia dei servizi e delle politiche e caratteristiche del modello di governance adottato.

La valutazione comparata della Commissione Europea mostra come in generale l'Italia abbia un inadeguato funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro. Questo malfunzionamento, che colloca l'Italia al 24 ° posto su 27 Stati europei dipende sia dal mancato investimento economico sui servizi per l'impiego (dieci volte meno rispetto al dato medio tedesco o francese) e sulle politiche attive (tre volte meno rispetto a Francia e

Germania), che dalla evidenza inadeguatezza del modello di governance e di attribuzione di funzioni/ responsabilità adottato in questi anni e confermato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Secondo i report della Commissione Europea i territori italiani in cui il funzionamento del mercato del lavoro migliora l'economia sono solamente le due province autonome di Trento e Bolzano e le regioni Piemonte, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna. La maggior parte dei sistemi regionali italiani peggiorano invece il dato economico: non creano valore aggiunto rispetto al funzionamento dell'economia. In questa fase storica in cui *appare fondamentale per la qualificazione dei sistemi economici e per la produttività la presenza di una efficace regolazione del mercato e delle politiche del lavoro e del capitale umano* questo limite di fondo è uno degli aspetti più evidenti della crisi del sistema Italia e pone necessariamente l'attenzione all'efficacia ed all'impatto del bilanciamento di poteri e di funzioni tra Stato, regioni e territorio stabilito dal Titolo V riformato rispetto ai temi dello sviluppo, del mercato del lavoro e del capitale umano.

Di notevole interesse, ai fini degli obiettivi del D.L 76 del 2013, quanto emerge nel confronto tra i sistemi regionali e nella valutazione della *convergenza tra i modelli di governance ed efficacia dei servizi per l'impiego, anche nel rapporto con il sistema privato*. La comparazione presente nei rapporti europei del differenziale tra le regioni italiane rispetto alle potenzialità economico-produttive ed il funzionamento del mercato del lavoro offre indicazioni importanti, anche alla luce della forte attribuzione di poteri e funzioni ai sistemi regionali del lavoro italiani che si è definita in questi anni.

In questo senso è possibile distinguere i sistemi regionali italiani per le seguenti " fasce di efficienza dei sistemi ":

- A) Efficienza alta, data dal miglior rapporto tra potenzialità economiche e funzionamento del mercato del lavoro, piena valorizzazione di alti investimenti sul mercato del lavoro e sul capitale umano (nella media europea). Questa fascia è in Italia raggiunta solo dalle province autonome di Trento e Bolzano;
- B) Efficienza medio alta, data da un buon rapporto tra potenzialità economiche e funzionamento del mercato del lavoro, ottima valorizzazione di investimenti medi sul mercato del lavoro e sul capitale umano (comunque sotto la media europea) . Questa fascia è raggiunta dalle regioni Piemonte, Toscana, Veneto ed Emilia Romagna.
- C) Efficienza media, data da un rapporto tra potenzialità economiche e funzionamento del mercato del lavoro in equilibrio, con una adeguata valorizzazione degli investimenti sul mercato del lavoro e sul capitale umano (sotto la media europea). Questa fascia è raggiunta nelle regioni Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Basilicata ed Umbria.
- D) Efficienza medio bassa, data da un rapporto tra potenzialità economiche e funzionamento del mercato del lavoro non del tutto adeguato, con una bassa valorizzazione degli investimenti sul mercato del lavoro e sul capitale umano rispetto alla domanda espressa dal territorio (molto sotto la media europea). A questa fascia appartengono i sistemi regionali dell'Abruzzo, del Molise, della Puglia, della Calabria.
- E) Efficienza bassa, data da un rapporto tra potenzialità economiche e funzionamento del mercato del lavoro inadeguato, con una scarsa valorizzazione degli investimenti sul mercato del lavoro e sul capitale umano rispetto alla domanda espressa dal territorio (molto sotto la media europea). A questa fascia appartengono i sistemi regionali del Lazio, della Sardegna e della Sicilia.

La comparazione regionale dell'indice di competitività della Commissione Europea è basata su un confronto che mette in relazione l'impatto delle istituzioni del mercato del lavoro sul sistema economico ed è confermato dalle rilevazioni italiane rispetto alla presenza di buone prassi, all'efficacia dei servizi, all'impatto delle politiche attive. Questa distinzione non impedisce la presenza in sistemi regionali deboli od inadeguati di buone esperienze ed anche di servizi efficienti (basti citare il servizio " Porta futuro" della Provincia di Roma) , che tuttavia in quel contesto non riescono a fare sistema, proprio per l'inefficienza del sistema di governance a cui si appoggiano.

L'impatto dei modelli di governance per l'efficienza dei sistemi che intervengono sul mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego appare quindi del tutto evidente e consente di definire un indice di correlazione che mette a sistema quanto è rilevato, spesso in modo empirico, dai vari sistemi di monitoraggio. In questo senso si nota l'esistenza di una correlazione stretta tra l'efficienza dei sistemi del lavoro e l'attribuzione di funzioni di pianificazione ed erogazione al livello istituzionale di area vasta, nel nostro caso la provincia.

Se il dato di eccellenza assoluta appartiene infatti a due Province autonome, Trento e Bolzano, che quindi gestiscono interamente l'FSE ed hanno piena attribuzione di funzioni e che appaiono ai nostri fini interessanti per via della dimensione territoriale ed istituzionale collegata ai relativi bacini di impiego (non a caso in linea con l'area vasta), i dati delle performances dei servizi per l'impiego nei sistemi regionali mostrano alcune evidenze empiriche che il decisore non può ignorare e che chiariscono come *esista una stretta connessione tra efficacia dei servizi e delle politiche attive ed attribuzione all'area vasta della funzione di pianificazione ed erogazione degli interventi sul mercato del lavoro.*

In questo senso : alla fascia medio alta appartengono sistemi regionali che hanno investito sui servizi per l'impiego con una forte attribuzione di funzioni e risorse (media di attribuzione delle risorse FSE al 75 per cento) o, nel caso del Veneto, con una specializzazione delle funzioni tra pubblico e privato. Alla minore attribuzione di funzioni, risorse e competenze di pianificazione ed erogazione all'ente di area vasta corrisponde, in modo quasi automatico, una minore efficacia dei servizi e delle politiche sul territorio. Il caso estremo nel rank europeo è quello della Sicilia: la regione in fondo alle valutazioni comparate europee sul funzionamento del mercato del lavoro è quella che è del tutto priva di servizi sul lavoro e sul capitale umano pianificati e promossi in ambito di area vasta. Questa corrispondenza tra efficienza e governance conferma un altro aspetto : il livello di area vasta appare idoneo soprattutto a garantire una migliore finalizzazione dei servizi e delle politiche rispetto ad imprese e cittadini, in ragione della funzione di pianificazione degli strumenti nazionali e regionali che, se esercitata al livello intermedio dell' area vasta, determina una maggiore trasparenza, accessibilità e quindi qualità degli interventi, in ragione della maggiore prossimità ai destinatari. Si tratta dello snodo più utile per rafforzare il rapporto tra politiche attive e servizi per il lavoro.

In questo senso i riscontri mostrano come , per esempio in Emilia ed in Piemonte, questa funzione di pianificazione degli interventi svolta dalle Province consenta anche una migliore collaborazione tra i soggetti pubblici e privati, in quanto la pianificazione svolta dalle province permette una finalizzazione delle politiche erogate dai servizi privati accreditati rispetto alle esigenze espresse dal territorio. In ogni caso la verifica puntuale delle performances dei servizi per l'impiego in questi anni conferma, nei diversi rapporti presi in considerazione, come la scelta compiuta dal legislatore italiano al momento della riforma del decreto legislativo n.469 del 1997 di posizionare sia la pianificazione che l'erogazione dei servizi per l'impiego in area vasta, più prossima al destinatario degli

interventi, fosse del tutto corretta. Allo stesso modo gli interventi successivi che, nell'ambito dei sistemi regionali, non hanno confermato l'attribuzione delle politiche attive ai servizi provinciali per l'impiego od hanno limitato la funzione di pianificazione in area vasta, non sembra abbiano prodotto i risultati sperati.

Vale la pena comunque considerare come un eventuale trasferimento delle funzioni esercitate oggi in area vasta al livello regionale e l'attribuzione dei centri per l'impiego alla competenza regionale determinerebbe difficoltà tecniche che rischiano di ripercuotersi sull'efficienza dei sistemi regionali stessi in ragione del :

- a) Venir meno di una pianificazione delle misure e delle politiche in prossimità del destinatario;
- b) Contraddizione tra l'ente di programmazione e legislazione e l'ente di erogazione del servizio;
- c) Conflitto di attribuzione ed interesse tra servizi pubblici e privati accreditati, entrambi soggetti a finanziamento su programmi regionali.

La soluzione eventuale che vedrebbe l'attribuzione ai servizi pubblici per l'impiego "regionalizzati" delle mere funzioni amministrative e di orientamento ed ai privati dell'intervento sulle politiche attive rischierebbe inoltre di disperdere il patrimonio di esperienza in materia di erogazione di politiche attive dei centri per l'impiego e non appare affatto in linea né con quanto stabilisce la normativa sull'accREDITAMENTO fino ad oggi approvata dalle regioni né con le migliori prassi europee. In ogni caso appare inoltre grave sotto il profilo della garanzia della cittadinanza sociale definita ai sensi della Costituzione, nel caso il decisore segua questa opzione, che la responsabilità della presa in carico del disoccupato e del relativo intervento di sostegno attraverso una misura di politica attiva non venga attribuita ad un soggetto pubblico di riferimento, scelta che rischia di essere fatta nel caso di attribuzione al servizio pubblico di mere funzioni amministrative o dell'assenza di una pianificazione delle politiche attive in area vasta. Appare infatti del tutto improbabile che la responsabilità diretta di un intervento "personalizzato" su decine di migliaia di cittadini e datori di lavoro possa essere attribuito ad un livello istituzionale come quello regionale, che in materia ha compiti di legislazione e programmazione. Allo stesso modo attribuire questa funzione "pubblica" di presa in carico esclusivamente a soggetti privati che operano "for profit" contraddice alcuni principi di fondo.

Risulta evidente come i decisori chiamati ad intervenire sulla riforma dei servizi per l'impiego, sulle politiche del lavoro e più in generale sul riordino istituzionale di funzioni e competenze debbano prendere decisioni nella consapevolezza di questi dati di fatto e di questi riscontri e valutando l'impatto reale dell'assetto derivante dalla riforma del Titolo V sulla capacità competitiva del nostro paese, provvedendo ai necessari correttivi .



**RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO
ED ATTUAZIONE DELLO YOUTH GUARANTEE:
UN PERCORSO ATTUALE E POSSIBILE**

Roma, 18 giugno 2013

1. GLI SNODI DI FONDO

Il sistema dei servizi provinciali per l'impiego costituisce lo snodo per la pianificazione sul territorio degli interventi per il lavoro e si organizza attraverso la rete dei 576 centri per l'impiego provinciali, con i quali, nella maggior parte dei sistemi regionali, si promuovono, oltre agli adempimenti amministrativi, gli interventi di orientamento, politica attiva ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Il sistema italiano dei servizi pubblici per l'impiego è il meno finanziato d'Europa: con risorse annue a disposizione pari a circa 680 milioni di euro (lo 0,03 per cento del PIL) e con una dotazione di personale inferiore alle settemila unità, a cui si aggiungono circa duemila operatori esterni impegnati in progetti in convenzione con servizi privati sostenuti tramite FSE. Si tratta di un ordine di grandezza ben dieci volte inferiore a quanto dispongono le altre importanti nazioni dell'Unione Europea, come la Francia, la Germania ed il Regno Unito. L'efficacia e la qualità degli interventi per l'attivazione delle persone dipende dalla consistenza e della presenza di adeguati servizi per il lavoro. Tra le riforme attese e mancate di questi anni di difficoltà si colloca quindi il tema del rafforzamento dei centri per l'impiego, che in tutta Europa sono parte di una capillare rete di uffici locali per l' occupazione, da vedersi come il presidio pubblico del welfare per il lavoro sul territorio.

Il dato dell'efficacia dei servizi per l'impiego italiani è condizionato dall'enorme disomogeneità dei sistemi regionali a cui i servizi provinciali si riferiscono ed evidenzia la necessità di livelli essenziali delle prestazioni, da garantire su tutto il territorio nazionale. In ogni caso, nonostante il livello inadeguato di risorse, in buona parte delle regioni italiane è stata attribuita in questi anni ai centri per l'impiego delle Province la funzione di gestione ed erogazione degli ammortizzatori in deroga per i lavoratori delle aziende in crisi (circa ottocentomila prese in carico in tre anni), ma anche di promozione degli interventi per l'occupazione giovanile, attraverso l' orientamento, la pianificazione ed erogazione di tirocini, le misure di politiche attiva, voucher e borse di studio all'estero, nonché interventi di preselezione ed incontro tra domanda ed offerta. La collaborazione con i servizi per il lavoro delle agenzie private accreditate avviene attraverso il sistema dei servizi per l'impiego, di solito su iniziativa provinciale, in modo ordinario nei sistemi che vedono la complementarietà tra soggetti pubblici e privati, ma anche in quelle aree in cui esiste una potenziale competizione, come la Lombardia, in ragione di una pianificazione in area vasta provinciale degli strumenti e degli interventi, che ha permesso di realizzare alcuni buoni risultati e pratiche interessanti.

Altri snodi che vanno affrontati non riguardano il sistema SPI, ma riguardano l'assenza di una interconnessione delle banche dati della domanda di lavoro delle imprese e la rilevazione dei fabbisogni e delle vacancies, che viene effettuata da molti sistemi informativi provinciali, ma che non è messa in rete in un sistema nazionale e soprattutto non condiziona le politiche, in quanto i sistemi regionali non lo prevedono. Inoltre gran parte delle agenzie per il lavoro private non forniscono informazioni sulle loro vacancies e l'interconnessione con le banche dati dell'INPS, a cui i centri per l'impiego forniscono i dati

delle comunicazioni obbligatorie, è tanto dichiarata dall'INPS quanto in realtà poco presente, diffusa ed organizzata.

2. LA SITUAZIONE

Nonostante questo quadro, che ha visto negli ultimi anni persino diminuire le risorse a disposizione (in controtendenza con la scelta fatta nel resto d'Europa) la situazione dei centri provinciali per l'impiego, se sostenuta ed organizzata da un quadro di intervento nazionale, fornisce riferimenti utili sia per gli interventi dello Youth Guarantee che per l'attuazione di quanto previsto dalla legge 92 per la condizionalità ad una misura di politica attiva del diritto-dovere all'Aspi.

Allo stato, in ragione delle rilevazioni effettuate ed a risorse immutate, i centri per l'impiego italiani sono in grado di sostenere l'organizzazione e la pianificazione degli interventi dello youth guarantee:

- a) Nell'ottanta per cento dei centri per l'impiego delle province della Liguria, del Piemonte, della Lombardia, del Veneto, del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna, della Toscana, delle Marche, dell'Umbria, nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano ed in Val D'Aosta;
- b) Nel cinquantacinque per cento dei centri per l'impiego delle province dell' Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna.

La Sicilia, che ha un sistema di servizi pubblici regionale, organizzato su base provinciale ma con personale della regione, appare allo stato inadeguata e necessita di un intervento mirato, che affronti problemi di fondo.

In ogni caso, su 576 centri per l'impiego, ad oggi :

- a) Circa 400 appaiono provvisti di dotazioni in termini di competenze e capacità organizzativa tali da sostenere gli interventi di orientamento e inserimento lavorativo e formativo previsti dallo Youth guarantee;
- b) I rimanenti 167 possono acquisire uno standard di servizio adeguato entro sei mesi in ragione di un immediato programma di rafforzamento, in termini soprattutto di competenze e standard organizzativi, concordato con le regioni, ma definito ed organizzato su base nazionale;
- c) La Sicilia necessita di un intervento mirato, a fronte della inadeguata regia ed efficacia del suo modello regionale.

Dalle verifiche effettuate e dai risconti avuti dalle agenzie tecniche del Ministero del Lavoro ItaliaLavoro ed Isfol, appare evidente che buona parte della situazione di difficoltà su cui intervenire nei cpi allo stato inadeguati dipenda da due fattori:

- a) L'assenza dell'attribuzione ai servizi provinciali per l'impiego da parte della Regione delle competenze ed interventi in materia di formazione e politica attiva e quindi la mancata organizzazione a riguardo;
- b) Lo scarso coordinamento delle misure per l'orientamento e per la formazione tra Comune e Provincia in alcune città metropolitane, nonché la disomogenea attribuzione delle politiche attive in alcuni contesti metropolitani.

Si tratta quindi di fattori che non dipendono dall'inefficacia del sistema spi, quanto dalla mancata attribuzione delle necessarie funzioni e risorse da parte delle regioni, disattendendo quanto previsto dal nostro ordinamento. Va considerato come il sistema regionale siciliano, che ha del tutto evitato di considerare la funzione dell'area vasta prevista fin dal decreto legislativo 469 del 1997 per l'erogazione di servizi per il lavoro, sia quello che offre le peggiori performances nel rapporto tra personale impegnato nei centri per l'impiego ed interventi promossi. Allo stato appare importante che il processo di rafforzamento dei centri per l'impiego propedeutico all'attivazione dello Youth guarantee per i giovani inoccupati e della garanzia del diritto-dovere all'Aspi per i disoccupati si appoggi alla contestuale azione di :

- 1) definizione di standard nazionali comuni delle prestazioni da erogare e di una gamma condivisa di servizi;
- 2) promozione della collaborazione tra pubblico e privato attraverso una pianificazione provinciale degli interventi in funzione degli obiettivi concordati ;
- 3) attivazione di un sistema informativo nazionale di riferimento che metta in rete tutti i sistemi regionali esistenti rispetto alla rilevazione dei fabbisogni ed alla domanda di lavoro (vacancies) presente su tutto il territorio nazionale.

3. L'INTERVENTO

Il piano di adeguamento nazionale dei centri per l'impiego deve necessariamente porsi obiettivi programmabili e verificabili nei prossimi mesi in ragione dei seguenti passaggi necessari:

- a) Attuazione dello Youth guarantee e pianificazione delle misure per l'occupazione giovanile;
- b) Attuazione della condizionalità tra erogazione dell'Aspi per il disoccupato e partecipazione ad interventi di politica attiva.

Questi interventi necessitano di un sistema che, sulla base di quanto accade nel resto d'Europa:

- 1) Sia costituito attraverso un rete di servizi pubblici capillarmente diffusa sul territorio, con competenze definite ed una specifica gamma di servizi (da erogare attraverso uffici -servizi e non enti-agenzie);
- 2) Preveda la collaborazione con le agenzie per il lavoro accreditate, sostenuta attraverso la promozione di convenienze reciproche (tra cui la remunerazione a risultato in caso di inserimento al lavoro).

Per sostenere questo processo si rendono necessarie:

- a) La definizione e condivisione di livelli essenziali delle prestazioni del welfare per il lavoro ;
- b) La garanzia che su tutto il territorio nazionale siano presenti questi livelli essenziali delle prestazioni;
- c) Il collegamento tra il piano di rafforzamento spi e l'attivazione di livelli delle prestazioni che rispondano a standard nazionali di servizio;
- d) La previsione di sistemi di collaborazione tra pubblico e privato che *prevedano la pianificazione dei relativi interventi e delle politiche attive in area vasta, in ragione delle caratteristiche sub regionali dei bacini di impiego italiani (come rilevato e quindi previsto dal dlgs 469 del 1997).*

Il processo di adeguamento dei servizi per l'impiego necessario soprattutto nelle regioni del Centro Sud può essere sostenuto in questi mesi dai residui non spesi del Fondo sociale europeo e necessita di programmi mirati coordinati dall'agenzia nazionale ItaliaLavoro, concordati con le regioni, ma soprattutto strettamente verificati, pianificati e con la previsione di premialità rispetto ai risultati. In ogni caso, rispetto alla attuazione dello Youth guarantee appare opportuno considerare come :

- a) Nel 2013-2014 in molte aree del Centro Sud è possibile ancora impegnare le somme impegnate e non spese del Fondo sociale europeo per questo obiettivo (circa 700 milioni di euro complessivamente destinabili) attraverso macro programmi coordinati a livello nazionale, prevedendo quindi un " finanziamento nazionale" per lo Youth guarantee attraverso i fondi europei non spesi ;
- b) Le risorse così risparmiate e rifinalizzate permettono di destinare la quota dello Youth guarantee per l'Italia (circa 600 milioni di euro) ai territori che hanno correttamente concluso la spesa FSE nel periodo previsto. Va in ogni caso notato come alcune di queste regioni, come la Toscana, hanno provveduto ad impegnare le risorse FSE in programmi analoghi al contenuto dello Youth guarantee e che questi interventi si possono pertanto assommare in un unico piano nazionale.

In ogni caso è opportuno che, a fronte delle vicende degli ultimi anni, sia il Ministero del Lavoro, anche attraverso le proprie agenzie nazionali, a seguire il processo dell'adeguamento degli standard dei centri per l'impiego agli obiettivi dello Youth guarantee e successivamente agli obiettivi dei LEP, gestendo le risorse impegnate a questo proposito.

4. L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DI INTERVENTO

Il processo di adeguamento delle funzioni e delle capacità dei centri per l'impiego agli obiettivi previsti dalla legge per l'erogazione dell'Aspi per i disoccupati e dello Youth guarantee per i giovani inoccupati costituisce la premessa per una diversa attenzione al

ruolo dei servizi per l'impiego e per rispondere alla necessaria riforma , in ragione della delega prevista dalla legge 92 del 2012 e non esercitata.

Tuttavia questa azione di riforma non può prescindere da alcuni dati di fondo del sistema europeo e della situazione italiana:

- a) Il modello europeo di riferimento (Regno Unito, Francia e Germania) prevede che i centri per l'impiego pubblici siano dei presidi territoriali per il welfare e l'attivazione diffusi capillarmente, in riferimento ai bacini di impiego dell'economia locale, e governati dall'ente più prossimo sulla base di standard nazionali;
- b) In questo senso la previsione di una agenzia nazionale di coordinamento dei programmi di intervento FSE può essere opportuna, mentre la ricostituzione di agenzie regionali rischia di allontanare i servizi dai cittadini e dalle imprese, attraverso una sorta di "aziendalizzazione" dell'intervento per il lavoro, sul modello sanitario, fortemente rischiosa e tale da compromettere le funzionalità dei centri per l'impiego, creando ulteriore confusione;
- c) Il posizionamento della pianificazione delle politiche e dell'erogazione dei servizi pubblici in area vasta (provincia) stabilito dalla legge è conforme al livello dei nostri bacini di impiego e le competenze delle province in materia non vengono meno il 31 dicembre 2013, ma possono essere abrogate solo da una legge specifica, che nel caso rischierebbe di creare una situazione di ulteriore incertezza in una fase di grave crisi occupazionale, chiudendo o ridimensionando presidi fondamentali come i centri per l'impiego;
- d) Dei settecento milioni di euro che costituiscono la spesa media annua per i servizi per l'impiego, i due terzi provengono dai fondi ordinari delle province, mentre la parte sostenuta dall' FSE è limitata all'acquisizione di servizi specialistici sul mercato, destinata ad essere peraltro aumentata nel nuovo quadro di intervento 2014-2020;
- e) La definizione di standard nazionali dei servizi rende necessaria la garanzia che le politiche attive e per la formazione programmate dalla regioni siano pianificate e finalizzate in area vasta, anche per evitare duplicazioni degli interventi e per consentire l'accesso alle politiche attive tramite i servizi per il lavoro pubblici o privati accreditati presenti sul territorio;
- f) Il necessario processo di integrazione tra politiche attive e passive avviene in partnership ed in rapporto con un ente, l'INPS, organizzato su base provinciale;
- g) La costituzione sull'area vasta provinciale delle nuove aree metropolitane, con responsabilità in materia di economia e lavoro, rende necessario questo modello di governance nei comuni che entreranno a far parte delle aree metropolitane ed implica l'adozione di un sistema corrispondente nelle aree del paese (la maggior parte) che non prevedono l'area metropolitana, ma il nuovo ente di area vasta sub regionale.

Questi interventi possono essere avviati in queste settimane senza la previsione di nuovi oneri da parte dello Stato, ma con la finalizzazione delle risorse esistenti, per garantire una migliore capacità di spesa e poter attivare le ulteriori risorse comunitarie.