

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2699

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ALEMA, ROBERTO BARBIERI, FASSINO, VIOLANTE, NICOLA ROSSI, MICHELE VENTURA, BENVENUTO, ABONDANZIERI, ADDUCE, AMICI, BELLINI, BIELLI, BONITO, BOVA, BURLANDO, CALZOLAIO, CARBONI, CAZZARO, CENNAMO, CHIAROMONTE, CHITI, COLUCCINI, CRISCI, ALBERTA DE SIMONE, DIANA, FILIPPESCHI, GAMBINI, GIACCO, GRILLINI, LABATE, LUCIDI, LUMIA, MANCINI, MANZINI, MARAN, MARIOTTI, MAURANDI, MINNITI, MONTECCHI, MUSSI, NIGRA, OLIVERIO, PANATTONI, PIGLIONICA, PINOTTI, PISA, PREDÀ, QUARTIANI, RAFFALDINI, RAVA, ROSSIELLO, ROTUNDO, RUZZANTE, SEDIOLI, SINISCALCHI, SODA, TIDEI, ZANOTTI

Norme in materia di politiche attive del lavoro e istituzione in via sperimentale nelle aree del Mezzogiorno di una indennità di inserimento al lavoro per i partecipanti ai programmi di politica attiva del lavoro

Presentata il 2 maggio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — In questi anni il nostro Paese ha provveduto alla riforma del sistema dei servizi per l'impiego e al decentramento del mercato del lavoro, attraverso interventi, sollecitati dall'Unione europea, che pongono il nostro sistema di servizi pubblici per il lavoro in modo coerente rispetto alle indicazioni dei

diversi trattati e dei vertici europei sul lavoro.

I recenti vertici di Barcellona, di Lussemburgo e di Lisbona confermano quanto stabilito dal Trattato di Amsterdam del 1997 sui principi e gli obiettivi che devono muovere le politiche del lavoro degli Stati membri: collegare i servizi per l'impiego

alla realizzazione di una efficace e decentrata rete di politiche attive del lavoro.

Una impostazione chiara e netta: passare dal finanziamento della disoccupazione ad interventi e strumenti volti ad aumentare il numero di occupati. Dal *welfare* al *welfare to work*.

Una linea di intervento che nelle Nazioni europee in cui questa impostazione è stata seguita con più coerenza e decisione (per esempio Francia, Inghilterra, Irlanda e Spagna) ha determinato negli anni scorsi le *performance* più significative per quanto riguarda l'aumento dell'occupazione. Non a caso invece nei Paesi europei in cui in questi anni minore è stato lo sforzo per adeguare le politiche nazionali a questi obiettivi, minore è contestualmente stato l'impatto in termini di creazione di opportunità degli interventi realizzati.

Tra i motivi che non hanno consentito all'Italia di godere fino in fondo, in termini di creazione di occupazione, dei vantaggi derivanti da un risanamento economico rafforzato da efficaci servizi per l'impiego, oltre ai ritardi delle riforme (il nostro sistema di servizi pubblici per l'impiego, per esempio, è stato realizzato con un ritardo di oltre vent'anni rispetto alla media europea) va senz'altro considerata l'assenza di un efficace sistema di programmi pubblici concertati per l'inserimento lavorativo e di una indennità generale e non contrattata destinata ad accompagnare il cittadino nella ricerca di lavoro.

La combinazione tra accesso ad indennità di inserimento, generale e per condizione individuale, ed effettiva partecipazione a programmi locali di ricerca ed inserimento lavorativo costituisce da anni il *mix* che consente in molti Paesi europei di realizzare azioni efficaci per l'occupabilità (per esempio le *mission locale* in Francia e gli *skill council* in Gran Bretagna). Il sistema si basa sulla definizione e sulla realizzazione a livello locale, sulla base di parametri nazionali, di iniziative per la formazione, la ricerca e l'inserimento lavorativo che reggano sull'erogazione di una indennità di inserimento ai partecipanti ai programmi di intervento.

La subordinazione nel sistema francese ed inglese, rispettivamente dal 1997 e dal 1996, dell'accesso all'indennità di disoccupazione alla effettiva partecipazione a programmi di questa natura rende esplicita la funzione pubblica del sostegno alla ricerca di occupazione. L'efficacia di questo approccio ha, tra l'altro, consentito all'Inghilterra di Blair di ottenere, quale risultato nel 2001, il tasso più elevato di occupati della sua storia.

Il nostro ordinamento consente, a fronte del processo avviato dalla riforma Bassanini e Treu del 1997, di impostare interventi in grado di realizzare anche in Italia questo sistema di intervento, come conferma quanto stabilito dal decreto legislativo n. 181 del 2000, che costituisce il primo tentativo nel nostro Paese di realizzare misure di *welfare to work*, non a caso realizzato in modo inadeguato. La mancata riforma degli ammortizzatori sociali (in particolare: la mancata attuazione di quanto previsto dall'articolo 45 della legge n. 144 del 1999), l'assenza di una significativa indennità generale destinata anche ai giovani e agli inoccupati (chi non proviene da attività lavorativa) e l'assenza di una strategia comune tra le politiche del lavoro decentrate alle regioni e alle province (conseguenza di una poco efficace azione di coordinamento realizzata in questi mesi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) determinano tuttavia l'assenza nel nostro Paese di una rete pubblica in grado di promuovere politiche attive del lavoro a livello locale. Questo produce, tra l'altro, conseguenze negative per quanto riguarda:

l'integrazione tra le politiche per la formazione, il lavoro e lo sviluppo;

l'efficace utilizzo a livello locale delle risorse della programmazione nella regione;

l'inefficacia degli interventi realizzati dai servizi per l'impiego.

L'intervento della presente proposta di legge è, quindi, assolutamente in linea con le novità che lentamente il nostro legisla-

tore sta introducendo per garantire ai disoccupati i servizi di orientamento e l'accesso a programmi di inserimento al lavoro e si pone quale obiettivo quello di collegare, in via sperimentale nelle regioni del Mezzogiorno, la funzione dei nuovi servizi per l'impiego alla realizzazione di programmi di inserimento al lavoro che poggino sull'erogazione di una indennità di partecipazione.

È essenziale infatti collegare la partecipazione a questi programmi ad una forma di indennità di incentivazione, come avviene nei Paesi europei, concessa sulla base di due requisiti: l'assenza di un lavoro e la partecipazione attiva a programmi per la ricerca di lavoro.

Si sperimenta quindi nel Sud un sistema di politica attiva con indennità di partecipazione; passando in questo modo da politiche passive al finanziamento di programmi pubblici e locali di inserimento al lavoro e alla partecipazione alle attività di formazione ed inserimento.

Tale diritto è individuale ma subordinato alla effettiva partecipazione ad un percorso pubblico, organizzato a livello locale dal sistema dei servizi per l'impiego su *standard* europei, con assistenza nazionale e con finanziamenti nazionali.

Il sistema di intervento costituisce una azione per ora limitata nelle aree del Paese con maggiore difficoltà sia nelle opportunità di impiego che nella funzione dei servizi pubblici, coerentemente con le indicazioni dei vertici di Lisbona e di Barcellona e con la riforma dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali.

Vanno inoltre considerate le norme che tendono altresì a realizzare i seguenti obiettivi:

favorire una maggiore armonia tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi destinatari degli interventi di politica del lavoro;

finalizzare in modo puntuale e coerente le funzioni dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) di Italia Lavoro Spa e delle agenzie regionali, quali enti strumen-

tali per l'assistenza tecnica, senza confondere o duplicare le relative funzioni;

strutturare, nell'ambito del sistema pubblico, un sistema di verifica costante delle competenze e delle opportunità lavorative e formative;

favorire nella progettazione degli interventi il rapporto tra strutture pubbliche e private;

provvedere ad incentivare l'assunzione del partecipante ai programmi attraverso un *bonus* per il datore di lavoro.

Va, infine, considerato come per il finanziamento di questo intervento, che viene avviato in via sperimentale per un triennio, una parte consistente delle risorse derivi, per quanto riguarda la progettazione e la realizzazione di programmi di inserimento, dalle risorse attribuite alle province per i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro, direttamente dalla legge finanziaria per il 2002 (con successive proroghe della misura) ed indirettamente dalle ingenti risorse attribuite dai programmi operativi regionali per la progettazione delle misure relative all'occupabilità e alla formazione.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'indennità di inserimento, una significativa quota parte per i disoccupati viene reperita sulle risorse che verrebbero altrimenti erogate nella forma di indennità ordinaria di disoccupazione.

Quanto previsto dalla presente proposta di legge consente, quindi, una forte accelerazione del nostro sistema pubblico del lavoro verso la promozione di interventi di politica attiva e per favorire l'aumento dell'occupazione e dell'occupabilità.

COPERTURA PER INDENNITÀ DI INSERIMENTO

La rilevazione ISTAT delle forze di lavoro relative al mese di gennaio 2002 indica il numero dei disoccupati, pari a 2.172 mila unità di cui 1.406 mila (64,7

per cento) nel Mezzogiorno (dati destagionalizzati).

L'articolo 3 della presente proposta di legge prevede un'indennità di inserimento lavorativo da collegare alla partecipazione ad attività connesse ai programmi di formazione ed inserimento il cui ammontare è pari a 500 euro al mese (6.000 euro su base annua) per il disoccupato con un'età inferiore ai 32 anni, e di 700 euro al mese (8.400 euro su base annua) per quello con età superiore; un'indennità « sostitutiva di qualsiasi altra forma di indennizzo od ammortizzatore ».

Il programma di inserimento può variare in via ordinaria dai sei mesi ai ventiquattro mesi, con una durata media presumibile di dodici mesi.

Si può ragionevolmente prevedere la partecipazione a tali programmi di inserimento lavorativi di circa 300 mila disoccupati l'anno.

Valutando che circa i due terzi dei partecipanti avrà un'età inferiore ai 32 anni, il costo complessivo dell'indennità si può calcolare come segue:

anno 2003 (e 2004)

a) sotto i 32 anni: 200.000 unità x 6.000 euro = 1.200 milioni di euro;

b) sopra i 32 anni: 100.000 unità x 8.400 euro = 844 milioni di euro;

totale = 2.044 milioni di euro;
(3.959 miliardi di lire).

Ma l'indennità di inserimento sostituisce altre indennità, in pratica i diversi

trattamenti di disoccupazione (inclusa l'indennità di mobilità) per i quali l'INPS ha erogato nel 2000 (ultimi dati disponibili) complessivamente circa 5.500 miliardi di lire (pari a 2.840.512 euro). Considerando che a gennaio 2001 i disoccupati erano 2.340 mila si può ipotizzare una « media » di 2.350.000 lire (pari a 1215 euro) a disoccupato su base annua.

Pertanto, con l'introduzione dell'indennità di inserimento, la spesa per gli altri trattamenti di disoccupazione diminuirà di:

anno 2003 (e 2004): 2.350.000 x 300.000 = 705 miliardi di lire (pari a 364.102.114 euro).

Dunque il costo effettivo dell'indennità di inserimento diventa:

2003 (e 2004): 3.959 miliardi - 705 miliardi = 3.254 miliardi di lire (pari a 1.680 milioni di euro).

L'articolo 6 della presente proposta di legge prevede dunque alla corrispondente copertura finanziaria tramite l'introduzione graduale della *Carbon tax*, già deliberata con l'articolo 8 della legge n. 448 del 1998. Come è noto si tratta dell'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ratificata dall'Italia, con la legge n. 65 del 1994 e del recepimento delle indicazioni scaturite dalla Conferenza di Kyoto del 1°-11 dicembre 1997.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo).

1. Le persone in cerca di occupazione destinatarie degli interventi dei servizi per l'impiego, residenti nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1290/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, ed iscritte ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, negli elenchi anagrafici dei centri per l'impiego sono chiamati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge a svolgere il colloquio di orientamento di cui al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, da realizzare con relativo bilancio di prossimità e verifica delle competenze presso il centro per l'impiego della provincia di residenza in cui risultino iscritti.

2. A seguito dell'esito del colloquio di orientamento i servizi provinciali per l'impiego provvedono ad avviare la persona in cerca di occupazione in programmi di formazione, ricerca ed inserimento al lavoro, realizzati dai servizi per l'impiego con l'assistenza della commissione regionale per l'impiego di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni, in funzione degli *standard* e delle azioni di intervento di cui al comma 5 dell'articolo 2 della presente legge ed avvalendosi dell'assistenza tecnica nazionale definita ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 2.

3. I programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo sono realizzati in riferimento ad un Piano sperimentale nazionale di politica attiva di durata triennale promosso dal Governo, elaborato con l'assistenza dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e di Italia Lavoro

Spa, previo confronto con le parti sociali, le regioni e gli enti locali.

4. I programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo tengono conto del *deficit* di occupabilità della persona, verificato dal centro per l'impiego e monitorato dalla commissione regionale per l'impiego di cui al comma 2, e sono promossi in funzione degli *standard* di qualità dei servizi per l'impiego definiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Il Governo provvede al finanziamento di programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo per le persone in cerca di occupazione di cui al comma 1 tali da realizzare la partecipazione ed il coinvolgimento di un numero minimo di destinatari stabilito in duecento mila unità per l'anno 2002 ed in quattrocento mila per gli anni 2003 e 2004.

6. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono stabilite le norme relative alla ripartizione delle risorse per il finanziamento della progettazione dei programmi e per le indennità di inserimento per provincia, in considerazione del livello di occupati presente in ogni provincia e sulla base dei criteri già definiti ai sensi del comma 88 dell'articolo 52 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nonché i criteri attuativi della presente legge.

7. Le regioni possono prevedere risorse integrative destinate ad estendere la partecipazione ai programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo.

ART. 2.

(Organizzazione dei programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo).

1. I programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo di cui all'articolo 1 sono realizzati dai servizi per l'impiego in relazione alla promozione di interventi della programmazione regionale del Fondo sociale europeo per l'occupabi-

lità e di politiche attive del lavoro tenuto conto delle indicazioni fornite dalla commissione regionale permanente tripartita e dalla commissione provinciale in materia di promozione dell'occupazione.

2. I programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo sono realizzati a livello provinciale attraverso l'assistenza tecnica delle commissioni regionali per l'impiego e con riferimento ad azioni di sistema e programmi di riferimento definiti a livello nazionale dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione alle diverse condizioni individuali e al *deficit* di occupabilità rilevato.

3. La durata dei programmi di formazione, di ricerca e di inserimento al lavoro è definita in relazione al *deficit* di occupabilità rilevato per un periodo da un minimo di sei mesi ad un massimo di ventiquattro mesi, non prorogabile.

4. Nel caso permangano per la persona condizioni di difficoltà all'inserimento lavorativo riscontrate dagli esperti e progettisti formativi dei servizi per l'impiego è possibile accedere ad un ulteriore programma, fino ad una partecipazione complessiva ai programmi da parte della persona in cerca di occupazione comunque non superiore a ventiquattro mesi.

5. Per la elaborazione dei contenuti formativi dei programmi di inserimento nazionali e per la definizione degli *standard* delle azioni di ricerca e di inserimento, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si avvale della consulenza scientifica dell'ISFOL, con particolare riferimento alla riproducibilità di analoghi programmi promossi in Paesi dell'Unione europea, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

6. Per l'assistenza tecnica alle regioni e alle province per la organizzazione, la comunicazione, la gestione e la realizzazione dei programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si avvale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, di Italia Lavoro Spa.

7. Per il finanziamento della progettazione e dell'assistenza tecnica nazionale dei programmi di formazione e di inserimento lavorativo si provvede attraverso il rifinanziamento annuale nella misura di 150 milioni di euro della somma stanziata ai sensi del comma 88 dell'articolo 52 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per il sistema dei servizi per l'impiego.

8. Per il finanziamento delle attività di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo si provvede attraverso specifiche destinazioni con riserva di legge nell'ambito delle risorse attribuite alle province dalla programmazione regionale del Fondo sociale europeo per l'occupabilità e le pari opportunità, in relazione ai programmi operativi per il 2002, 2003 e 2004.

ART. 3.

(Indennità di inserimento).

1. A decorrere dal 1° gennaio 2003, alle persone in cerca di occupazione iscritte agli elenchi anagrafici dei centri per l'impiego e provviste della scheda professionale di cui all'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, e residenti nelle aeree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1290/1999, del Consiglio, del 21 giugno 1999, che accedano, completato il percorso di orientamento presso i citati centri per l'impiego, ai programmi di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo, è attribuita una indennità di inserimento.

2. L'indennità di inserimento è erogata in via sperimentale per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge ed è sostitutiva di qualsiasi altra forma di indennizzo o di indennità. Qualora il destinatario dell'intervento usufruisca di altre indennità o ammortizzatori può optare per l'accesso al regime di indennità di maggiore convenienza fino alla sua scadenza.

3. L'indennità di inserimento è concessa al termine di ogni bimestre di partecipazione alle attività dei programmi di

formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo, previa verifica della effettiva partecipazione alle attività da parte dei responsabili dei centri per l'impiego preposti all'attuazione dei programmi.

4. L'indennità di inserimento non costituisce reddito ed è stabilita nella misura di 500 euro per la persona in cerca di occupazione che abbia un'età anagrafica inferiore a trentadue anni e di 700 euro per la persona in cerca di occupazione che abbia un'età anagrafica superiore a trentadue anni.

ART. 4.

(Criteri di attribuzione dell'indennità di inserimento).

1. L'indennità di inserimento è erogata al destinatario dell'intervento di politica attiva fino al termine del programma di formazione, di ricerca e di inserimento lavorativo cui partecipa o fino all'assunzione dell'interessato con un contratto di lavoro di durata superiore a sei mesi.

2. Qualora venga individuata una opportunità di impiego per il lavoratore nel corso dello svolgimento del programma, in relazione a quanto previsto del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, al datore di lavoro è concesso un *bonus* di inserimento costituito dall'ammontare delle risorse non attribuite al lavoratore fino al termine del programma in cui è coinvolto.

3. Il lavoratore che partecipa ai programmi di formazione, di ricerca e di inserimento che rifiuta una eventuale offerta di impiego, sulla base dei criteri di accettazione di cui al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, perde il diritto all'indennità di inserimento, pur mantenendo la titolarità della partecipazione al programma medesimo.

ART. 5.

(Verifica della sperimentazione).

1. Al termine della sperimentazione triennale di cui al comma 2 dell'articolo 3,

il Governo presenta, entro tre mesi al Parlamento una relazione sull'attuazione della presente legge e provvede ad una verifica con le parti sociali degli effetti del sistema di intervento realizzato nonché alla sua eventuale modifica, integrazione, proroga o stabilizzazione attraverso uno specifico provvedimento normativo che ne realizza il definitivo raccordo con il sistema dei servizi per l'impiego o degli ammortizzatori sociali.

ART. 6.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 1.680 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003 e 2004, si provvede mediante il gettito derivante dal comma 2.

2. Per gli anni 2003 e 2004 gli aumenti intermedi delle aliquote delle accise sugli oli minerali, sul carbone, sul *coke* di petrolio, sull'*Orimulsion* (NC 2714), nonché sulle emulsioni stabilizzate di cui all'articolo 24, comma 1, lettera *d*), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, occorrenti per il raggiungimento progressivo della misura delle aliquote decorrenti dal 1° gennaio 2005, da stabilire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come previsto dall'articolo 8, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono determinati in misura tale da determinare maggiori entrate annue pari ad almeno 1.680 milioni di euro.

€ 0,26



14PDL0034100