

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

12.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 FEBBRAIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Gnecchi Marialuisa (PD)	7
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	2	Paris Valentina (PD)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL MERCATO DEL LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI		Simoncini Gianfranco, <i>Assessore alle attività produttive, al credito e al lavoro della Regione Toscana</i>	2
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome:		Valente Lucia, <i>Assessore al lavoro della Regione Lazio</i>	10
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	2, 6, 7, 8 9, 10, 11	Zappulla Giuseppe (PD)	9
Aprea Valentina, <i>Assessore all'istruzione, alla formazione e al lavoro della Regione Lombardia</i>	6	ALLEGATO: Documentazione presentata dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome	12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CESARE DAMIANO

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro partecipazione. Sono presenti il dottor Gianfranco Simoncini, assessore alle attività produttive credito e lavoro della Regione Toscana e coordinatore degli assessori al lavoro; l'onorevole Valentina Aprea, assessore all'istruzione alla formazione e al lavoro della Regione Lombardia e coordinatore vicario della Commissione istruzione e lavoro e ricerca e innovazione della Conferenza delle Regioni e delle province autonome; la dottoressa Luciana Valente, assessore al lavoro della Regione Lazio; il dottor Paolo Baldi, direttore dell'area lavoro della Regione Toscana; la dottoressa Francesca Giovani, dirigente del

settore lavoro della Regione Toscana; il dottor Giovanni Bocchieri, direttore generale della struttura lavoro e istruzione della Regione Lombardia.

In rappresentanza della segreteria della Conferenza delle Regioni e delle province autonome sono presenti, inoltre, il dottor Paolo Alessandrini, dirigente per i rapporti con il Parlamento; l'avvocato Arianna Borghetti, dirigente competente per la materia del lavoro; il dottor Giuseppe Schifini, vicecapo ufficio stampa.

Avverto che gli auditi hanno messo a disposizione della Commissione un documento, del quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Do ora la parola agli auditi per lo svolgimento delle relazioni. Inizia l'assessore Simoncini.

GIANFRANCO SIMONCINI, *Assessore alle attività produttive, al credito e al lavoro della Regione Toscana*. Ho consegnato all'inizio dei lavori il documento che questa mattina la Conferenza delle Regioni e delle province autonome ha approvato come contributo all'indagine conoscitiva alla quale siamo invitati. È un documento abbastanza corposo, di 17 pagine, quindi non lo leggerò, ma do atto che si tratta di un lavoro molto serio svolto dagli assessori e dagli uffici e che rappresenta una sorta di fotografia dello stato dell'arte dei centri per l'impiego e dei servizi competenti nel nostro Paese. Esso reca anche un richiamo a una serie di questioni sulle quali vogliamo, in occasione di quest'audizione, segnalare anche un forte allarme e una forte preoccupazione.

È indubbio che quello di un riordino dei servizi per il lavoro sia un tema condiviso da parte delle Regioni. Più volte in questi anni e anche in questa sede

abbiamo sottolineato il fatto che c'è bisogno di andare verso un sistema nuovo che superi la frantumazione delle competenze, oggi sostanzialmente allocate presso le province, e che valorizzi fortemente il contributo che da parte del sistema del privato può venire in questa direzione.

L'ipotesi su cui abbiamo lavorato è quella di un sistema nazionale per il lavoro, che veda un'agenzia nazionale con funzioni di coordinamento, di definizione dei LEP, di controllo, con poteri sostitutivi, e un sistema di agenzie regionali che, valorizzando le diverse esperienze presenti e le diverse articolazioni, sia però in grado di avere la gestione e il controllo dei servizi e, soprattutto, di mantenere la territorialità. Riteniamo, infatti, che una visione centralistica rischierebbe di far perdere la specificità dei sistemi, del lavoro territoriali e il loro radicamento a nostro avviso fondamentale.

Da questo punto di vista, nel documento si fa anche una riflessione sull'esperienza di questi anni e si denuncia un fatto. Il nostro è un Paese che storicamente ha privilegiato, per scelte del Parlamento, maggiormente la spesa verso le politiche passive rispetto a quelle attive. La dotazione dei servizi per il lavoro nel nostro Paese, secondo dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quindi non delle Regioni, è di un operatore ogni 254 utenti, mentre negli altri Paesi, secondo il nostro *benchmarking*, i dati sono ben diversi: in Gran Bretagna, un operatore ogni 19 disoccupati; in Francia, uno ogni 54; in Germania, uno ogni 28.

La stessa spesa pubblica del sistema per il lavoro in percentuale del PIL è pari allo 0,25 in Francia, allo 0,35 in Germania, allo 0,21 nel Regno Unito, allo 0,03 nel nostro Paese. Questo dato di per sé rappresenta che nel nostro Paese si sono compiuti miracoli. Lo sottolinea, perché talvolta c'è una visione distruttiva dei servizi per il lavoro pubblici e privati. Nel nostro Paese si sono compiuti i miracoli in questi anni nella gestione delle centinaia di migliaia di lavoratori in cassa integrazione in deroga, tutti gestiti dai centri per l'impiego e che hanno avuto tutti politiche

attive. Si sono fatti miracoli anche nella gestione recente di « Garanzia Giovani », laddove siamo stati in grado di colloquiare e profilare decine di migliaia di lavoratori.

Nella mia Regione a oggi abbiamo profilato 14.000 ragazzi e ragazze, dei quali indirizzato al lavoro il 32 per cento tra esperienze di tirocinio, di tempo determinato e di apprendistato; purtroppo la grande maggioranza di questi, 3.700, sono stati avviati con tirocinio, quindi un'esperienza più formativa che non lavorativa. Sapete, però, che ad esempio nella mia Regione è previsto il rimborso spese, come ormai è previsto in tutte le Regioni. Siamo stati in grado, quindi, in questi anni e con una dotazione di personale molto ridotta di offrire risposte importanti.

Vogliamo qui esprimere una preoccupazione per il futuro, da più punti di vista. La prima è relativa alla riforma costituzionale. Abbiamo espresso una forte contrarietà alla decisione della Camera, la quale sostanzialmente ha ipotizzato una riforma della Costituzione che non prevede alcun ruolo delle Regioni sul lavoro. Ritroviamo il riferimento al lavoro tra le competenze esclusive dello Stato per i servizi per le politiche attive per il lavoro, ma il termine « lavoro » è completamente scomparso dal comma che riguarda le competenze regionali.

Siamo preoccupati per una prospettiva che in buona sostanza esautora ogni legame con il territorio e con le cure del lavoro. Manifestiamo anche una contrarietà non per la difesa della bandiera delle Regioni, bensì perché secondo noi non è coerente un dettato costituzionale che, da un lato, affida alle Regioni la competenza sul sostegno ai sistemi economici locali e alle imprese e l'organizzazione della formazione, ma, dall'altro, non prevede per le Regioni alcuna competenza sul lavoro.

Mi si deve spiegare come si fa a sostenere i sistemi economici locali e il sistema di impresa senza disporre delle politiche attive del lavoro, ma mi si deve anche spiegare come siano possibili delle politiche attive senza l'organizzazione della formazione, che è una delle politiche attive principali. Qui oggi vogliamo ribadire la

nostra forte contrarietà rispetto a questo disegno di riordino della Costituzione non tanto, torno a dire, perché ci sembra che tolga qualcosa alle competenze regionali, ma perché abbiamo paura e siamo convinti che non funzionerà.

Peraltro, ci ha anche stupito quest'accelerazione a fronte di affermazioni formali del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Poletti, che in un incontro con le Regioni a fine luglio aveva affermato di fronte a tutti che la posizione del Governo era molto simile a quella che le Regioni avevano avanzato su un sistema nazionale del lavoro articolato su un'agenzia nazionale e su agenzie regionali; quindi vediamo anche uno scostamento rispetto a queste affermazioni.

Inoltre, vediamo anche uno scostamento rispetto alle stesse deliberazioni parlamentari sul *Jobs Act*, che — ricordo — era entrato in Parlamento con un testo che dichiarava che all'Agenzia nazionale per l'occupazione erano attribuite le « competenze gestionali » sulle politiche attive, con conseguente attribuzione del personale nazionale, regionale e provinciale. Poi, giustamente, il Parlamento ha modificato il testo nel senso di prevedere che all'Agenzia nazionale siano attribuite « competenze gestionali » anziché « le competenze », e, ovviamente, è stato tolto ogni riferimento al personale regionale e provinciale.

Da questo punto di vista, quindi, in questa sede ribadiamo una forte contrarietà ed esprimiamo la preoccupazione che, se questo fosse l'approdo, ci troveremo di fronte a un sistema che non reggerà, almeno secondo noi, e che rischia di determinare contraccolpi pesanti sul territorio.

Il secondo elemento di preoccupazione, però, è anche nell'immediato. Siamo di fronte a una fase di riordino delle province, che ha visto nel DPCM mettere in un canto il tema dei servizi per il lavoro. Si fanno tutti i trasferimenti per le altre competenze, salvo i servizi per il lavoro, che si dice avranno una risposta nel momento in cui il decreto legislativo attuativo del *Jobs Act* sarà attuato.

Da questo punto di vista, come abbiamo già fatto ufficialmente, cogliamo

l'occasione per sollecitare anche nelle aule parlamentari l'apertura di un confronto immediato con il Governo del Paese su questo. In questo momento abbiamo una doppia incertezza: una sui soldi, che non è poca cosa, cioè su come si pagano i dipendenti dei centri per l'impiego, non tanto i servizi, che possono contare sul fondo sociale europeo; una sul rischio di una forte riduzione e depauperamento del personale. Mi spiego meglio.

Sulla prima questione, nella legge di stabilità per il 2015 si è detto che le province e le Regioni, nelle more, possono utilizzare il fondo sociale europeo anche per il pagamento del personale a tempo indeterminato. Ora, ci permettiamo di sottolineare che quest'affermazione è un po' avventata da due punti di vista. Anzitutto, non c'è un POR regionale — peraltro tali programmi sono stati approvati recentemente dalla Commissione europea — che preveda una misura del genere, per cui tutte le Regioni dovrebbero riaprire il negoziato con l'Unione europea per prevedere questa possibilità.

In secondo luogo, se anche riapriremo questa possibilità, conosciamo già la risposta dell'Unione europea, che non ha mai permesso che con risorse del fondo sociale europeo si pagassero attività ordinarie dello Stato membro. Cosa c'è di più ordinario del pagamento dello stipendio a un dipendente a tempo indeterminato di un servizio ordinario della Repubblica?

Ci troviamo, quindi, in una situazione di impellente rischio a giugno, luglio, settembre, a seconda della situazione delle Regioni. Secondo il lavoro svolto dai colleghi, la mia Regione è tra le più fortunate perché, avendo un *mix* molto forte tra soggetti pubblici e privati — lo dico per la mia amica Valentina Aprea, che mi dipinge sempre come uno statalista inverecondo — 50 e 50, possiamo pagare attraverso il fondo sociale europeo. Ci sono Regioni, però, come il Piemonte e, se non sbaglio, anche il Lazio, che invece, avendo una predominanza di personale a tempo indeterminato, nelle province si troveranno a breve nella difficoltà di pagare gli

stipendi. Il primo problema che poniamo rispetto all'immediato, quindi, riguarda le risorse.

Esiste un altro problema immediato e di prospettiva. In questa fase si stanno scegliendo delle opzioni rispetto al personale dei servizi per il lavoro e della formazione riguardo alla collocazione. Segnalo al Parlamento che si sta determinando la situazione, peraltro difficilmente contrastabile, per cui molti operatori di questi servizi optano per la formazione. Svolgevano, infatti, in questo intreccio servizi per il lavoro e formazione, che oggi si vuol rompere con la riforma costituzionale, entrambe le funzioni, soprattutto quelle di livello più alto. Stanno tutti optando per la formazione, anche perché c'è un futuro più certo.

Il rischio è anche quello che, se si andasse avanti nella strada della centralizzazione, si avrebbe un ulteriore depauperamento del personale. Se la gestione fosse quella che ipotizziamo, per la Regione sarebbe molto semplice « mixare » il personale regionale per la formazione con il personale regionale per il lavoro, perché sarebbe appunto personale regionale e si deciderebbe, nel rispetto delle norme sindacali, dove utilizzarlo.

Nel momento in cui, invece, si trattasse di amministrazioni diverse, non potremmo più « mixare » i dipendenti regionali, che restano regionali, e quelli provinciali, che diventano dell'agenzia. È questo quello che vogliamo sottolineare come ulteriore elemento di preoccupazione in quest'audizione: il rischio che da qui alla fine dell'anno i già risicati numeri, rispetto a quelli di livello europeo, dei servizi per il lavoro si riducano ulteriormente. Veniamo in quest'audizione, quindi, consegnando un documento corposo che non ho voluto assolutamente sintetizzare, ma soprattutto rassegnando alla vostra attenzione una serie di preoccupazioni e di contrarietà.

Noi continuiamo a essere convinti che sia necessario un servizio più equilibrato, che veda un forte rafforzamento, su cui siamo d'accordo, del ruolo di Governo e un coordinamento a livello nazionale connesso ad un radicamento sui territori del

servizio. Reputiamo che questa possa essere la soluzione migliore rispetto alla frammentazione attuale, che è in 108 o 110 servizi per il lavoro, tante quante sono oggi le province. Il Parlamento sta andando in altra direzione e noi siamo preoccupati.

Infine, colgo l'occasione per fornire un'informazione che mi sembra doverosa in questa sede, alla Commissione lavoro della Camera. Questa mattina il presidente Chiamparino, sulla base di una richiesta della IX Commissione della Conferenza, ha fatto partire una lettera di richiesta di incontro con il Ministro Poletti relativa all'attuazione delle disposizioni *Jobs Act* in materia dei servizi per il lavoro, ma soprattutto di cassa integrazione in deroga.

Mi avete sentito più volte esprimere la mia opinione sul fatto che prima si supera definitivamente questo strumento e meglio è. Siamo, però, nella situazione molto sgradevole — non per noi ma per coloro che la vivono — per cui, in molte Regioni, da maggio-giugno dello scorso anno, i lavoratori non riscuotono le indennità.

Nel bilancio 2014 erano allocati 2 miliardi 700 milioni di euro, di cui è stato erogato alle Regioni un miliardo e settecento milioni: stanziati verso le 1.700.000.000: ci domandiamo quanto si debba ancora aspettare perché l'altro miliardo sia erogato alle Regioni. Tra l'altro, con questo stanziamento si coprirebbero le richieste regionali, che ammontano a circa 950 milioni, quindi si coprirebbe tutto il 2014. Sappiamo che, di questo miliardo che non è stato stanziato per le Regioni, una parte andrà alle crisi plurilocalizzate, ma si stanzi almeno quanto è disponibile, si dia respiro a lavoratori e lavoratrici che attendono da mesi.

Inoltre, a oggi non abbiamo ancora capito, ma forse voi che avete approvato la legge di stabilità lo saprete meglio di noi, quante risorse sono state destinate agli ammortizzatori in deroga il prossimo anno. Oltretutto, con il decreto interministeriale del 2 agosto 2014 sostanzialmente il sistema si è unificato, non ci sono più differenze e non esistono più i rischi di fughe in avanti che sono state oggetto di riflessione autocritica o critica di una

buona parte di Regioni verso altre e di riflessione critica da parte del Governo e del Parlamento per la gestione delle Regioni.

Ci sono, però, lavoratori legittimamente andati in cassa integrazione in deroga e che a oggi non sanno quando riscuoteranno le proprie spettanze. Chi deve autorizzare i trattamenti non sa neanche quante risorse avrà a disposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore Simoncini e do la parola all'onorevole Aprea.

VALENTINA APREA, *Assessore all'istruzione, alla formazione e al lavoro della Regione Lombardia*. Condividiamo le posizioni espresse nel contributo prodotto dalla IX Commissione della Conferenza, in particolare tutto quello che ha appena ricordato il collega Simoncini, ma presenteremo un nostro contributo perché la Commissione possa fare attenzione, prima di decidere, anche alle specificità di alcuni modelli, come quello lombardo, che ha evidenziato ed evidenzia risultati molto positivi non da oggi, non da questi ultimi mesi.

Esso riprende, infatti, i principi dei migliori modelli europei: la centralità della persona, che si concretizza nella libertà di scelta dei servizi da fruire sulla base di *standard* di servizi definiti; una rete di operatori pubblici e privati accreditati che concorrono tra loro in condizione di parità; l'orientamento al risultato, che si concretizza nella remunerazione del servizio al risultato occupazionale raggiunto, in tal modo non finanziandosi le strutture o, peggio ancora, il personale delle strutture con il rischio dell'inefficienza, ma servizi realizzati con risultato positivo; la promozione dell'integrazione del sistema educativo con il mondo del lavoro.

Tutto questo ha comportato la realizzazione di una rete di operatori che di fatto ci consente di disporre di una rete di 781 sportelli territoriali per il lavoro afferenti a 189 soggetti accreditati. Questa è sicuramente una garanzia per il cittadino che ha bisogno di un servizio in questo settore.

Altro elemento fondamentale è l'individuazione del costo *standard* attraverso

una metodologia consolidata. Sono fissati gli *standard* minimi di servizi al lavoro in termini di qualità del servizio, durata, *output* previsto, parametro di costo orario. A ciascun operatore è assegnato un *budget* quale limite di spesa periodica, per il quale è prevista poi una contabilità separata e così via. In questa logica di autonomia e responsabilità dei soggetti erogatori del servizio, un elemento centrale è costituito dalla valutazione dei risultati e degli operatori, tutti elementi che, come capite, sono sempre mancati ai servizi pubblici per l'impiego.

All'interno del sistema illustrato, i servizi per l'impiego provinciali, di cui si parla in questo momento e rispetto ai quali ci avete sollecitato a esprimere un parere, svolgono le funzioni relative alle politiche attive per il lavoro al pari degli altri soggetti. Nella Regione Lombardia, infatti, anche i servizi per l'impiego provinciali sono accreditati secondo la disciplina regionale e operano nel mercato al pari degli altri. Questo significa che anche loro sono sottoposti agli *standard* individuati e che anche a loro è riconosciuta la remunerazione dei servizi sulla base di costi *standard*.

Il sistema di Regione Lombardia si differenzia, quindi, dalle altre realtà regionali proprio per questa specificità: al pari degli altri operatori, i servizi pubblici per l'impiego sono remunerati per i servizi resi. Nella realtà lombarda, quindi, appare di ancora più difficile realizzabilità il ricorso a risorse del POR FSE, per esempio, per pagare il personale dei servizi pubblici per l'impiego, come diceva molto bene Simoncini, secondo quanto previsto dal comma 429 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015.

Pertanto, mi domando, ma sempre perché ho fatto parte di quest'Assemblea, come mai sia stato ritenuto costituzionale. È proprio la mia esperienza precedente a ricordarmi che spesso tante altre norme, che pure avevamo proposto, venivano definite incostituzionali. Qui c'è di mezzo anche l'Europa, che vedremo cosa ci dirà. In ogni caso, evito di guardare gli uffici,

perché secondo me qualcosa avranno scritto da qualche parte, e mi rivolgo soltanto alle colleghe e ai colleghi.

Peraltro, verrebbe a crearsi una disparità di trattamento tra gli operatori in considerazione della loro natura giuridica. I servizi pubblici per l'impiego, in quanto soggetti pubblici dipendenti dalle province non investite dal riordino, in Lombardia non possono godere di risorse aggiuntive del POR per il pagamento del proprio personale essendo già pagati, sempre con il POR, attraverso il riconoscimento del costo *standard* per i servizi resi. A tutto quanto rilevato da Simoncini, quindi, si aggiunge anche quest'ulteriore specificità.

Evito di presentare, perché mi pare che sia stato già fatto in questa Commissione o che comunque sia noto, il sistema delle politiche attive della Regione Lombardia « Dote Unica Lavoro » e « Garanzia Giovani », che però — devo dire — restano misure molto efficaci. In particolare, se il collega Simoncini ha potuto vantare il 30 per cento dell'accompagnamento al lavoro con riferimento ai tirocini, noi possiamo vantare oltre il 50 per cento dell'accompagnamento al lavoro, con buone percentuali di contratti a tempo determinato e indeterminato, in apprendistato oltre che per tirocinio. È segno che quest'organizzazione funziona.

Certo, poi lamentiamo una serie di criticità, come quella relativa alle persone che non riusciamo a coinvolgere anche quando si rivolgono a noi, perché magari sono di altre Regioni, non riuscendo a dare le risposte che vorremmo, ma certo da noi il programma funziona.

Vengo alle considerazioni conclusive. Bisogna evitare che un riaccentramento delle competenze a livello statale azzeri le esperienze regionali, soprattutto quelle di maggior successo. La risposta può essere a geometria variabile, si può ripescare l'articolo 116 della Costituzione. Pongo la questione, ma da qualche parte va previsto. Riteniamo un'illusione, appunto, pensare che il ritorno a una gestione diretta centralizzata dei servizi possa essere una soluzione. Sistemi territoriali costruiti faticosamente nel corso degli anni stanno

dando grandi risultati. Tra l'altro, per carità, con tutto il rispetto per l'organizzazione statale, se parliamo di demeriti, anche quell'organizzazione ha demeritato, non solo alcune Regioni.

Infine, presidente, in tal senso, consideriamo molto positivo il metodo adottato nel confronto sullo schema di decreto legislativo relativo al riordino degli ammortizzatori sociali, in cui vi è stata la riformulazione dell'articolo 17, relativo al contratto di ricollocazione, attraverso un pieno accordo in Conferenza Stato-Regioni, che ha consentito il mantenimento delle competenze regionali all'interno di un quadro condiviso a livello nazionale.

Ciò ha consentito di estendere, ad esempio, la platea dei beneficiari del contratto di ricollocazione a tutte le persone in stato di disoccupazione, non più solo ai lavoratori licenziati illegittimamente per giustificato motivo oggettivo e per licenziamento collettivo. Si è riconosciuta la dote individuale per fruire dei servizi non più solo attraverso un passaggio obbligato dal centro per l'impiego. Il disoccupato potrà rivolgersi ai soggetti per il lavoro sia pubblici sia privati accreditati. Siamo oltremodo soddisfatti di questo risultato, che di fatto porta il nuovo articolo 17 sul contratto di ricollocazione pienamente in linea con il sistema dotale lombardo. È possibile, quindi, legare le innovazioni al meglio che già c'è, alle buone pratiche. Almeno uno sforzo in tal senso da voi ce lo aspettiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Aprea.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIALUISA GNECCHI. Vi ringraziamo molto per quest'audizione che ci interessa veramente tanto. Sapete che oggi è giornata di fiducia, quindi non ci sono lavori alla Camera e si ricomincia verso sera, per cui c'è una situazione un po' particolare relativamente alla presenza dei colleghi.

Vorrei rassicurare Simoncini, io che sono di una provincia autonoma, la pro-

vincia di Bolzano, dicendo che, con riferimento alla riforma costituzionale, ci abbiamo provato in tutte le maniere. È evidente che tutta questa politica di accentramento esattamente non ci entusiasmi. A maggior ragione, di sicuro c'è da dire che le Regioni si sono comportate in modo molto differente tra loro nelle politiche attive del lavoro in generale, nell'utilizzo delle risorse del fondo sociale europeo, nell'incontro di domanda e offerta. Lo sappiamo. Bisognerebbe capire, però, come si sarebbe potuto aiutare le Regioni a intervenire in un modo appropriato e, semmai, più omogeneo sul territorio nazionale anziché fare una scelta di questo tipo.

Noi ci abbiamo provato. Come Simoncini sa, ma lo dico anche agli altri, abbiamo anche provato ad avere interlocuzioni con gli assessori regionali durante la discussione della riforma costituzionale, perché veramente crediamo che si possa andare in una direzione diversa, forse anche perché siamo quelli che più si occupano di lavoro, ma abbiamo proprio trovato una posizione rigida del Governo. Il suggerimento, quindi, è che forse anche come Regioni dovreste attivarvi di più nei confronti del Governo per riuscire a far capire veramente tutte le situazioni di eccellenza delle Regioni, per prendere semmai quelle come *best practice* da portare in giro sul territorio.

Inoltre, abbiamo sentito in tutte le audizioni svolte che siamo veramente lontanissimi dal livello europeo di risorse sia economiche sia di personale per i servizi per l'impiego, e quindi si devono fare sicuramente anche delle scelte di fondo migliori.

Anche per tutto quello che riguarda l'eliminazione delle province e la situazione di incertezza legata ai centri per l'impiego attuali, ovviamente dichiariamo la nostra disponibilità a collaborare. Bisogna trovare un modo perché questa situazione possa volgere in opportunità positiva. In questo momento si vede con difficoltà una strada positiva di soluzione. Per la mia esperienza da assessore al lavoro, ma in una provincia in cui i servizi per l'impiego funzionano, così come la

formazione, dico che forse bisogna riuscire con un moto d'orgoglio delle Regioni a volgere in positivo la situazione.

Aggiungo alle considerazioni introdotte da Simoncini sui rischi per le politiche attive relativamente all'articolo 117 della Costituzione, che il Governo ha provato a eliminare anche la formazione. Vediamo se, invece, mantenendo una situazione così o cercando di migliorarla rispetto a quelle che possono essere le deleghe alle Regioni, discorso che permane all'attenzione del Governo, si riesce a costruire un sistema appunto di deleghe che vada nella direzione della possibilità di rafforzare quest'ambito di competenza. Ormai siamo a quel livello. Forse, se la riforma l'avessimo scritta noi, con un punto di vista regionale, non sarebbe stata scritta così.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Gnechchi e do la parola all'onorevole Paris.

VALENTINA PARIS. Mi associo al ringraziamento per il testo prodotto e anche per la possibilità, appunto, di confrontare modelli regionali differenti. Quello del Lazio presenta ancora un'altra specificità e ognuna delle Regioni si è effettivamente organizzata per rispondere meglio a un'esigenza territoriale anche sulla base della conoscenza delle realtà che si amministrano.

Devo dire che sono un po' dispiaciuta che tanti colleghi, che in tante circostanze hanno anche molto criticato e, se volete, considerato poco efficace il lavoro delle Regioni, oggi non siano qui ad ascoltare. C'è, evidentemente, una distanza enorme tra quello che oggi ci diciamo in questa sede e il racconto che spesso si fa. Abbiamo ascoltato, almeno nel corso dell'ultimo anno, l'arco temporale in cui ho seguito di più queste questioni, un racconto fallimentare totale di « Garanzia Giovani », scaricando larga parte di responsabilità sulle Regioni. Abbiamo ascoltato un racconto di totale inefficacia delle politiche attive territorialmente organizzate.

Dato che questa è una legislatura che di fatto sta ponendo il tema di riformare l'architettura istituzionale dello Stato,

dobbiamo riuscire ad andare oltre il luogo comune del racconto e capire effettivamente come ridare vita all'articolo 5 della Costituzione, e quindi come ridisegnare decentramento e autonomia. Le informazioni che ci fornite stamane sono per noi veramente fondamentali.

Vorrei fare una domanda per avere le idee più chiare, soprattutto su quello che competerà di più a questa Commissione, ossia la condizione dei lavoratori, in particolare dei centri per l'impiego. Simoncini parlava di coloro che stanno già optando, affermando che si rischia un depauperamento di alcune figure professionali in un senso o in un altro.

Ora, io non ho contezza in questo momento di un dato su cui sarebbe utile per noi un approfondimento: nell'applicazione della « legge Delrio » ogni Regione ha avuto un approccio differente, per cui abbiamo in alcuni casi un recupero delle funzioni che erano state delegate in capo alle Regioni, ma non ricordo se l'opzione del personale che deve, appunto, scegliere sia legata al lavoro che l'osservatorio sulla « legge Delrio » sta svolgendo o abbia tempi differenti, restando quindi vincolato alla fase normativa che invece dobbiamo affrontare noi con il prossimo decreto relativo all'agenzia nazionale per l'occupazione.

Se anche su questo ci fosse una differenza di tempi, un'attenzione da aggiungere è di evitare che ci siano anche per i lavoratori dei centri per l'impiego e delle province trattamenti e condizioni differenti, che rischiano di creare frustrazione negli operatori di un settore così delicato.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Paris e do la parola all'onorevole Zappulla. Ricordo a tutti che alle 15.00 dobbiamo concludere.

GIUSEPPE ZAPPULLA. Sarò molto veloce. La battuta iniziale che mi verrebbe da pronunciare è di provenire da una Regione, la Sicilia, che ha un modello che non riesco neanche a individuare, se non quello del disastro. Come penso sappiate perfettamente, non viviamo in quella Regione momenti particolarmente felici.

Al di là di questo, ho seguito con molto interesse le valutazioni espresse. Spesso, quando parliamo di politiche attive per il lavoro, relativamente all'intreccio della formazione di eccellenza e finalizzata all'occupazione con la riqualificazione del personale in esubero, pensiamo soltanto ai giovani e alla ricerca di una prima occupazione o di un primo sbocco occupazionale. Per fortuna, negli ultimi tempi si sta cominciando a ragionare su questo un po' da parte di tutti, a cominciare da noi, con la giusta attenzione.

C'è una fascia molto larga, ahimè sempre più larga, di lavoratori, già occupati magari da anni e che vengono fuori dai processi produttivi, in esubero strutturale, come si diceva una volta, in relazione ai quali si pone un problema di riqualificazione per reimmetterli in un processo produttivo o, comunque, ricollocarli sul mercato del lavoro. Il tema è, quindi, quello dell'intreccio tra formazione di eccellenza e finalizzata per i giovani o, comunque, per chi è alla ricerca di una prima occupazione, e riqualificazione del personale in esubero dai processi produttivi.

Al di là delle battute, pensiamo per esempio agli sportelli multifunzionali della nostra Regione. Sapete che in Sicilia si è scelta in questi anni la strada di utilizzare gli enti di formazione, quindi il personale della formazione professionale, di cui si è discusso e si discute tanto, sia per la formazione *sic et simpliciter*, ma anche utilizzando una parte del personale a sostegno dei centri per l'impiego per il personale pubblico regionale e con i cosiddetti sportelli multifunzionali con i fondi europei. Non si è creata una miscela positiva, cioè un intreccio tra pubblico e privato per i servizi all'impiego, ma un elemento terribile di scontro e di contraddizione.

È giusta la considerazione che non va separata la formazione dalle altre politiche attive, ma mi chiedo quale sia il modello per una realtà come la Sicilia, ma vale anche per le altre regioni, che sia il migliore non per rendere compatibile — il problema non è la compatibilità — ma per riuscire davvero ad accompagnare, aiutare, sostenere i giovani e il personale verso il

mercato del lavoro, verso l'occupazione, il modello che trovi anche percorsi credibili e possibili di nuova occupazione.

Credo che la *mission* fondamentale sia questa. Per Regioni come la Sicilia, che è in una condizione di disastro — non parlo solo del terreno occupazionale ed economico, ma proprio del terreno dei servizi all'impiego, della formazione e simili — quale modello si può mettere in campo che renda compatibile l'idea della centralizzazione dell'agenzia nazionale per l'occupazione con l'indispensabile ruolo delle Regioni?

PRESIDENTE. Do ora la parola ai nostri ospiti per la replica.

LUCIA VALENTE, *Assessore al lavoro della Regione Lazio*. Sono molto stimolata dalle osservazioni dell'onorevole Paris. Qui assistiamo a una sovrapposizione normativa che si è realizzata in un lasso di tempo talmente breve da non consentire a nessuno gli opportuni approfondimenti.

Siamo qui — la ragione per la quale prima non ho preso la parola è perché il mio coordinatore ha esposto il quadro di riferimento — per lanciare un grido di allarme: fermiamoci finché siamo ancora in tempo. Una volta che le regole saranno state cambiate, sarà difficilissimo tornare indietro e probabilmente non daremo risposte a coloro che in questo momento le meritano e ne hanno davvero diritto, come ne avranno ancor più diritto all'indomani dell'introduzione del contratto a tutele crescenti. Avremo, infatti, lavoratori che dovranno essere accompagnati sempre più e sempre meglio nel passaggio da un lavoro all'altro, che sarà sempre più frequente. I periodi di non lavoro saranno sempre più numerosi rispetto a quelli di adesso.

Dobbiamo attrezzarci. Dicevano bene Valentina Aprea e Simoncini: ci sono delle buone pratiche, guardiamo a quelle e, soprattutto, coinvolgeteci in questo processo. Il processo sta avvenendo senza gli attori protagonisti. Scusate, ma ci sentiamo attori protagonisti per il semplice fatto che è stato abolito il livello territoriale più vicino, quello delle province com-

petenti fino a qualche tempo fa per i servizi per il lavoro. Eliminando le Regioni, rimane lo Stato centrale, ma i servizi per il lavoro si fanno a livello locale. Sono stata a Bruxelles la scorsa settimana, ho parlato con i miei colleghi: dappertutto i servizi si organizzano a livello locale.

Se qui c'è stato un difetto nel passato, probabilmente è stato quello di non aver mai organizzato dei livelli essenziali delle prestazioni a livello nazionale. Lo si dice ancora una volta adesso nella legge n. 183 del 2014: a livello centrale dateci i livelli essenziali, che non sono stati mai dati. « Garanzia Giovani » lo fa per la prima volta. Per la prima volta si danno livelli essenziali delle prestazioni dal livello centrale ai territori. È impensabile che dopo sei mesi possiamo portarvi dei risultati floridi. Ci stiamo attrezzando e ci siamo attrezzati.

Giustamente, il Ministro parla di fase 1 e fase 2. La fase 1 è stata la struttura. Non voglio parlare del modello Lazio. Ognuno ha strutturato un sistema e ora stiamo raccogliendo i frutti. Avevamo un terreno arido: l'abbiamo arato, abbiamo fatto il solco, messo il seme e ora sta nascendo la pianta. Dateci il tempo di portare i frutti, che arrivano, stanno arrivando. I risultati richiamati da Valentina Aprea e da Simoncini sono tutti veri. Il monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è fatto adesso per la prima volta. Signori, il sistema nazionale informatico per il lavoro non aveva mai funzionato prima come sta funzionando adesso. Non buttiamo tutto a mare.

Il discorso dei dipendenti delle province è delicatissimo. Non solo li stiamo caricando degli adempimenti di « Garanzia Giovani », ma adesso arriva il contratto di ricollocazione, arrivano le misure del FSE: saremo noi e il livello provinciale a occuparcene. I dipendenti delle province, però, non conoscono il loro futuro — parlo dei dipendenti che conosco delle nostre province — e sono molto disorientati.

Oltretutto, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano Regioni avevamo fatto un ac-

cordo relativo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale, fintanto che non si fosse realizzato il *Jobs Act* nella parte relativa ai servizi per l'impiego, il tema dei lavoratori delle province non si sarebbe toccato, e invece adesso è saltato anche quello: non è stato rispettato nel DPCM il punto n. 11 dell'Accordo, in cui si diceva questo. Tra l'altro, il *Jobs Act* parte dalla fine, dalle tutele crescenti e probabilmente sarebbe dovuto partire dall'inizio, dai servizi per il lavoro, che ancora non ci sono.

Stiamo smantellando tutto quello che c'è e non sappiamo cosa ci sarà. Questo è il grido di allarme che abbiamo lanciato oggi e credo di interpretare anche il testo dell'amico Simoncini. Coinvolgeteci di più e facciamo in fretta a costruire, poi smantelleremo. Se smantelliamo quello che c'è senza aver prima costruito il nuovo, i nostri cittadini rimarranno soli. È come farsi male, andare al pronto soccorso e non trovare nessuno.

PRESIDENTE. Abbiamo esaurito il nostro tempo. Ringrazio davvero i rappresentanti delle Regioni e delle province autonome e i parlamentari presenti nonostante la giornata molto particolare.

È evidente che gli argomenti sollevati non sono peregrini. Dico per primo che c'è una grande disinformazione. C'è bisogno di una controinformazione. Purtroppo, un tempo il vento girava verso il decentramento, adesso gira verso la centralizzazione, non c'è mai requie. O soffia a nord o soffia e sud e non c'è mai un vento intermedio. Capisco che l'eccesso di decentramento abbia portato delle storture e bisogna vederle, come vale per le Regioni, valeva per le province e via discorrendo. La mia opinione personale, però, è che stiamo andando in una direzione sicuramente non del tutto utile.

Nel corso dell'esame della riforma costituzionale, Ci siamo anche battuti inutilmente per correggere, non per cambiare, ma per mettere qualche virgola, per attenuare, per impedire ad esempio che ci fosse quell'incongruenza tra politiche attive del lavoro e formazione professionale,

ma non ci siamo riusciti. Non so se ce la faremo. La legge costituzionale segue un *iter* ancora abbastanza complicato, ma capisco che c'è bisogno proprio di un ulteriore momento di discussione.

Qui non solo c'è il tema dell'eccesso di centralizzazione, ma anche quello delle funzioni, del ruolo dei centri per l'impiego, c'è il problema dell'occupazione di questi lavoratori e dei lavoratori delle province, quello delle risorse sugli ammortizzatori. Abbiamo sentito, infatti, in questa sala anche auditi, da Confindustria ai sindacati, fortemente preoccupati. Il taglio della cassa in deroga, che andava fatto sicuramente, della mobilità, la cancellazione della legge n. 407 del 1990, quale situazione nuova creeranno? Alla fine dei conti, avremo un periodo di tutela più lungo o più corto di quello precedente? Anche questo è un grande interrogativo di fronte ai processi di ristrutturazione.

Effettivamente, avete sollevato dei problemi che a mio avviso è giusto definire segnali d'allarme. Ci adopereremo per una discussione. Non abbiamo soluzioni definitive, non parteggiamo per l'uno o per l'altro, ma siamo sempre interessati a entrare a piedi giunti dentro le questioni. Banalizzare questo passaggio sarebbe secondo me esiziale. Purtroppo, c'è talmente tanta carne al fuoco in questo momento che facciamo un po' fatica a orientarci. Scusate se uso un linguaggio un po' brusco, diretto, ma credo sia utile anche per le nostre discussioni, altrimenti resteremo sempre in una sorta di campana di vetro burocratica che non ci farà capire se esistano delle emergenze vere. Ovviamente, selezioneremo poi i punti.

Ringrazio ancora tutti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 2 aprile 2015.

ALLEGATO



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
15/7/CR5Ter/C9

**INDAGINE CONOSCITIVA PROMOSSA DALLA COMMISSIONE LAVORO DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL MERCATO DEL
LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI**

Premessa

Il presente documento intende tracciare una breve fotografia del contesto regionale di operatività dei servizi per il lavoro e del quadro di riferimento normativo il cui il sistema territoriale è chiamato a sviluppare propri interventi. A completamento di tali aspetti conoscitivi, il documento riporta alcuni orientamenti condivisi dalle Regioni in merito alle proposte legislative di modifica dell'assetto del sistema.

A monte, si pongono alcune considerazioni preliminari che appaiono **imprescindibili per le Regioni per una corretta impostazione dell'approfondimento sul tema.**

Le Regioni intendono ribadire le posizioni più volte espresse in merito alle prospettive di profonda riforma del sistema, che si stanno sostanziando nel panorama nazionale, alla luce dei processi di riordino del sistema provinciale e di modifica dell'assetto costituzionale, da un lato, e di riorganizzazione dei servizi per il lavoro secondo i criteri contenuti nella legge delega n. 183 del 2014 (cd. *Jobs Act*), dall'altro.

Le Regioni ritengono necessario superare le eventuali inefficienze e l'eccessiva frammentazione nell'erogazione delle politiche attive. In tal senso, le Regioni non sono pregiudizialmente contrarie a un organismo nazionale con funzioni di coordinamento, in particolare per la verifica e l'accertamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle azioni realizzate dai territori regionali, purché siano salvaguardati e valorizzati i sistemi regionali che hanno costruito sistemi efficienti, come previsto dall'art. 1, comma 4 lettere q) e u) della Legge n. 183/2014, e sia comunque **mantenuto un forte radicamento dei servizi sul territorio.**

Con questo spirito di responsabilità, nell'ambito dell'approfondimento sul testo del *Jobs Act*, hanno formulato una propria proposta finalizzata alla realizzazione di un **modello di sistema nazionale del lavoro**, fondato su **una Agenzia nazionale per l'Occupazione** e su una rete di **agenzie regionali**, deputate alla gestione sul territorio degli interventi di politica attiva e capaci di integrarsi con le strutture private, valorizzandone il contributo. Tale proposta ha ispirato, di fatto, le richieste regionali di modifica al testo della legge delega intercorse nei lavori parlamentari sul provvedimento, che recepisce questa impostazione di lavoro e che appariva in linea con l'ipotesi di riforma costituzionale approvata dal Senato.

Peraltro, le Regioni rilevano come ogni processo di riorganizzazione, connesso con le modifiche in corso sul versante dell'assetto istituzionale, richieda **comunque un forte investimento nelle risorse umane preposte ai servizi per il lavoro o la definizione di modelli territoriali che assicurino la capacità dei servizi per il lavoro di offrire un adeguato livello di servizi**; ciò, tanto più, in un contesto di grande delicatezza per gli operatori del sistema, nella situazione di generale incertezza sul proprio futuro professionale.

Resta pertanto **aperto il tema delle risorse umane dei servizi per il lavoro** che oggi in numerose realtà territoriali, è coperto con personale a termine, per cui ogni ripensamento del modello deve affrontare tale questione al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini, tanto più in un contesto di riforma del mercato del lavoro che vede il nostro Paese collocarsi agli ultimi posti per lo scarso investimento di risorse finalizzate al potenziamento e alla qualificazione dei servizi occupazionali e alle politiche attive, con **un rapporto proporzionale tra operatore e utente molto basso (1 operatore/ogni 254 utenti¹)**, se paragonato alla media degli altri Paesi europei.

Appare, inoltre, doveroso ricordare il grande sforzo sostenuto dai servizi per il lavoro negli ultimi anni nella **gestione delle misure anticrisi**, con la presa in carico di centinaia di migliaia di lavoratori sospesi o estromessi dai cicli produttivi. Di fatto, ciò ha portato ad un significativo incremento numerico degli utenti dei servizi, avvenuto a risorse umane e finanziarie invariate, con evidenti problemi di sostenibilità e complessiva tenuta del sistema.

Analogo impegno si registra oggi sul versante **dell'attuazione della Garanzia Giovani**, in cui i dati di monitoraggio confermano il ruolo essenziale dei servizi per l'accoglienza e il sostegno di migliaia di ragazzi nello sviluppo di percorsi individuali di politica attiva.

Va inoltre ricordato come le politiche attive, in generale, e i servizi per l'impiego, in particolare, siano stati sostenuti con netta prevalenza dalle risorse della programmazione europea. **Dalla legge finanziaria del 2007 lo Stato centrale non ha più stanziato risorse ordinarie per i servizi per l'impiego e gli interventi a supporto della continuità del sistema sono stati realizzati grazie ai fondi aggiuntivi europei**. Per contro, nel contesto di crisi economica, è stato lasciato alle Regioni l'onere di finanziare gli interventi di politica passiva, al fianco delle azioni per la ricollocazione occupazionale dei lavoratori, con un inevitabile detrimento della possibilità di investimento complessivo nelle politiche attive e nel miglioramento dei servizi.

D'altra parte, si esprime contrarietà sugli interventi di emendamento al disegno di legge costituzionale C2613, di modifica al Titolo V, Capo II della Costituzione, che nella formulazione attualmente in discussione alla Camera assegna la materia delle **"politiche attive del lavoro"**, accanto alla **"tutela e sicurezza del lavoro"** – ed ora, nel testo licenziato a fine gennaio, **"alle disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale"** – al livello centrale, annoverandosi tra le materie di competenza legislativa statale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera o), come ipotizzato dall'articolo 31 del disegno di legge costituzionale), **eliminando del tutto le competenze costituzionali delle Regioni in materia di lavoro**.

Lo spostamento delle competenze sulle politiche attive per il lavoro a livello nazionale, senza alcun ruolo per le Regioni, determina di fatto **una cesura incomprensibile tra le stesse politiche attive del lavoro ed il sostegno ai sistemi economici locali e la formazione professionale, che invece rimarrebbero di competenza regionale. Le politiche attive del lavoro sono invece strettamente funzionali allo sviluppo economico e impensabili senza la formazione professionale**.

In questo senso, la dicotomia presente ora nel disegno di legge costituzionale appare incomprensibile su un piano di merito, oltre che di metodo, considerando che sul tema era stato raggiunto un punto di condivisione con le amministrazioni centrali, espresso già in occasione dell'incontro del luglio scorso tra gli Assessori regionali al lavoro e il Ministro del Lavoro Poletti - in cui era emersa la volontà, comune a tutti i decisori, di garantire un disegno organizzativo in cui accanto ad un'Agenzia nazionale, con funzioni di coordinamento e indirizzo delle politiche attive, operassero delle agenzie regionali responsabili della loro gestione sul territorio – e coerentemente

¹Il dato è ricavato dal Rapporto di monitoraggio sui servizi per l'impiego 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

confermato nell'ambito dell'Osservatorio sul riordino delle Province, in relazione ai processi di attuazione della Legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio).

Parimenti, la necessità di rilanciare le relazioni tra le politiche passive e le politiche attive per il lavoro, nuovamente confermata oggi come principio direttivo contenuto nella stessa legge delega n. 183/2014, non può portare a spezzare il legame con la formazione, che è una delle componenti fondamentali di politiche attive efficienti.

Infine, si richiama come il quadro di riordino del sistema provinciale, seppur volto a superare la eccessiva frantumazione dei servizi, non può portare ad una nuova centralizzazione degli interventi che non tenga conto della **profonda differenza dei mercati del lavoro locali**. Le Regioni, come i loro enti locali, debbono certo offrire ai propri cittadini pari opportunità e diritti nell'accesso ai servizi per il lavoro, ma non si possono ignorare le situazioni profondamente diverse, che richiedono interventi articolati e diversificati connessi alle singole realtà.

1. Una breve fotografia del contesto di attuazione regionale

La centralità riconosciuta ai servizi per l'impiego pubblici e privati, quali strutture primarie del mercato del lavoro, ha caratterizzato costantemente l'attività normativa, programmatica e amministrativa delle amministrazioni regionali negli ultimi due decenni, in linea con gli orientamenti susseguiti nel tempo a livello europeo e con le disposizioni in materia derivanti dalla cornice istituzionale e dalle leggi nazionali.

Di fronte ad una tematica in forte evoluzione, su cui da ultimo è intervenuta la legge delega n.183/2014 (cd. *Jobs Act*), le Regioni e le Province autonome hanno svolto nel tempo una rilevante funzione propulsiva, nell'esercizio delle competenze in materia di regolazione e gestione del mercato del lavoro e di programmazione degli interventi di politica attiva che il quadro normativo vigente e la stessa legge n. 183 assegna loro. In particolare, le Regioni hanno attuato nei propri contesti e implementato mediante autonomi provvedimenti le indicazioni europee e nazionali, adeguandole alle specificità territoriali.

1.1. Quadro di riferimento: regole e funzioni

Come noto, il sistema dei servizi per il lavoro opera su base provinciale, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lettera a) e lettera e) del D. Lgs. 469/1997 che, nel decentrare le funzioni amministrative inerenti all'incontro tra domanda e offerta di lavoro e all'erogazione delle politiche attive, ha previsto l'istituzione nelle Province dei Centri per l'Impiego (CPI), strutture competenti alla gestione di tali attività. In alcune realtà regionali, peraltro, in virtù dello statuto speciale di autonomia, le funzioni relative ai servizi per il lavoro sono state mantenute in capo alla Regione stessa. Con il D.Lgs. 181/2000 – nelle modifiche apportate dal D.Lgs. 297/2002 e dai successivi provvedimenti intervenuti - alle strutture provinciali di collocamento sono stati affiancati i soggetti privati ed è stata abbracciata una nozione più estesa di **“servizi competenti”**, comprensiva dei **CPI e degli altri organismi autorizzati e/o accreditati a svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro in conformità alle normative regionali**. Con il D.Lgs. 276/2003, infine, è stato completato il quadro di riferimento per l'esercizio delle funzioni dei servizi per il lavoro, mediante l'introduzione dei regimi regionali di autorizzazione e accreditamento e la definizione dei criteri per la cooperazione tra il pubblico e il privato, ferme restando le funzioni amministrative svolte in via esclusiva dalle Province².

²Alle Province compete l'esercizio in via esclusiva delle funzioni amministrative previste dal D. Lgs. 469/1997 (art. 2, comma 1, lettera a, b, c, d, f, g, h, i) e dal D. Lgs. 181/00, come modificato dal D.Lgs. 297/02 e s.m.i., Sul punto, si rimanda alla nota 6.

Questo assetto ha trovato nelle Regioni e nelle Province autonome una puntuale declinazione, sia sul piano normativo che sul piano più strettamente amministrativo, pur nel rispetto del vincolo dell'attribuzione diretta alle Province del personale e delle risorse operata dal Testo Unico degli Enti locali (D.lgs. 267/2000 e s.m.i.). Pertanto, nell'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni - esclusive sul versante della formazione e concorrenti in materia di organizzazione del mercato del lavoro e programmazione delle politiche occupazionali, senza tener conto delle richiamate ipotesi di modifica della Costituzione con la revisione del Titolo V - e nell'ambito dei principi generali e degli indirizzi formulati dal legislatore nazionale, si evidenzia che:

- **tutte le Regioni hanno fatto ricorso a propri strumenti legislativi** (leggi regionali, sovente sotto la forma di Testi unici), dapprima in recepimento dei principi del decentramento amministrativo introdotti dal D.Lgs. 469/1997 e, successivamente, in numerose realtà per l'adeguamento dei propri sistemi alle novità recate dal D. Lgs. 276/2003. In tali provvedimenti si definisce l'assetto del mercato del lavoro locale e l'architettura del sistema dei servizi per il lavoro, nell'ambito delle linee di indirizzo regionale per la messa in atto di politiche integrate in materia di occupazione, sviluppo delle competenze, orientamento, qualità e sicurezza del lavoro³;
- **tutte le Regioni** hanno adottato provvedimenti normativi *ad hoc* (in prevalenza, delibere di Giunta e regolamenti consiliari) o atti di indirizzo per regolamentare le **procedure di collocamento e, in generale, il complesso delle attività finalizzate all'incontro tra domanda/offerta di lavoro** all'interno dei singoli sistemi regionali di servizi per il lavoro⁴. Tale attività appare tuttora in corso di aggiornamento, a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge n. 92 del 2012 e da ultimo dalla legge n. 78 del 2014;
- **poco più della metà delle amministrazioni regionali** ha definito il **sistema di accreditamento per lo svolgimento dei servizi per il lavoro** e reso operativi gli elenchi degli operatori privati accreditati, in alcune realtà unitariamente alla **disciplina del regime di autorizzazione regionale allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale**, in attuazione degli articoli 6 e 7 del D. Lgs. 276/2003. Si tratta di provvedimenti che perseguono il fine di identificare le forme ottimali per il raccordo tra CPI, i soggetti privati e gli altri soggetti pubblici autorizzati *ope legis* all'attività di intermediazione, con il fine di migliorare il funzionamento del mercato territoriale del lavoro, regolamentare in modo rigoroso la partecipazione alla rete degli interventi regionali in materia di politiche attive, garantire adeguati *standard* qualitativi dei servizi erogati, assicurare ai cittadini l'erogazione di funzioni specialistiche e aumentarne la gamma;
- **tutte le Regioni hanno condiviso l'impegno alla qualificazione del sistema**, adottando *Masterplan* dei servizi per il lavoro e/o linee di indirizzo collegate alla programmazione del Fondo Sociale Europeo, ovvero provvedimenti amministrativi *ad hoc* (sovente sotto forma di cataloghi e repertori) volti a definire a livello regionale *standard* minimi per

³Dai dati disponibili, aggiornati da ultimo in occasione della partecipazione delle Regioni al monitoraggio per la stesura del contributo delle Regioni al Programma Nazionale di Riforma 2014, che 14 Regioni hanno approvato leggi regionali di regolazione del mercato del lavoro e di promozione dell'occupazione, della qualità e della sicurezza del lavoro, in alcuni casi unitamente alla formazione professionale (Campania, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, P.a. Bolzano, P.a. Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto).

⁴Tale attività si pone in linea con le indicazioni della normativa nazionale - che attribuisce alle Regioni e le Province Autonome il compito di definire "*criteri e modalità per la messa in atto di procedure del collocamento uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione*"; "*indirizzi operativi per verificare la conservazione, la perdita o la sospensione dello stato di disoccupazione*"; "*obiettivi ed indirizzi per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e per contrastare la disoccupazione di lunga durata*".

l'erogazione dei servizi per il lavoro comuni a tutta la rete dei soggetti pubblico/privati, garantendo la trasparenza e la tracciabilità dei servizi di politica attiva offerti e supportando l'attività di monitoraggio e valutazione sui risultati conseguiti. In questi documenti vengono individuate le funzioni, le aree di prestazione, gli standard e degli indicatori che debbono connotare il sistema in termini di qualità (con le connesse implicazioni in termini di risorse strutturali, strumentali e professionali). Tale percorso teso alla qualificazione del sistema e alla standardizzazione dei servizi, seppur con strumenti diversi, si è sviluppato in modo complementare con la riflessione sulle modalità di cooperazione tra pubblico e privato.

Pur nella multiformità delle esperienze, da una lettura di insieme della normativa e della documentazione regionale emerge una sostanziale **convergenza** rispetto ad alcuni profili organizzativi e funzionali dei sistemi territoriali di erogazione dei servizi per il lavoro.

A monte, va evidenziato come le Regioni con spirito di responsabilità abbiano condiviso, sia internamente tra di loro che con le amministrazioni centrali, alcuni **criteri omogenei per l'implementazione dei servizi sui territori** al fine di assicurare, nel rispetto delle peculiarità dei modelli regionali, **parità di trattamento dei cittadini e trasparenza, certezza e unitarietà dell'azione amministrativa**. Sono intervenuti, in tal senso, fin dal 1999 **importanti Accordi in seno alla Conferenza Stato- Regioni e Unificata in materia di operatività dei servizi per il lavoro** e delle relative infrastrutture: dai primi Accordi tra il Governo e le Regioni del 1999 e del 2000 sugli standard di funzionamento, all'Accordo sul sistema informativo lavoro del 2002, dall'Accordo in materia di regolazione e gestione omogenea sul territorio nazionale dello stato di disoccupazione, stipulato per la prima volta nel 2003 e da ultimo rinnovato nel mese di dicembre 2013, agli Accordi intervenuti nel 2009 e negli anni successivi in materia di gestione delle misure anticrisi, agli Accordi conclusi nell'ultimo anno sul versante dell'implementazione degli strumenti informatici per la gestione della Garanzia Giovani.

Si tratta, a ben vedere, di una tematica “nevralgica”, su cui il confronto interistituzionale è tuttora aperto e che presenta ricadute notevoli sul sistema complessivo dei diritti e delle tutele dei lavoratori, soprattutto sotto il profilo della costruzione di una reale connessione tra le misure attive che i servizi sono chiamati a porre in essere, gli strumenti di politica passiva fruiti da parte degli utenti dei servizi, le conseguenze in termini di *status* occupazionale del lavoratore derivanti dall'eventuale mancata adesione o dal rifiuto dei servizi proposti.

Si inserisce, in questo filone, il ruolo fondamentale svolto dai servizi per il lavoro con l'esplosione della crisi economica e occupazionale **nella gestione degli interventi di politica attiva connessi alla fruizione degli ammortizzatori sociali**, in deroga e non. Come già ricordato, infatti, i servizi per il lavoro hanno svolto **una funzione chiave nella gestione degli interventi rivolti ai lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali**, ovvero licenziati in conseguenza delle stesse, percettori o meno di strumenti di sostegno del reddito, con la finalità di favorirne il reinserimento nel contesto produttivo e la riqualificazione delle competenze per un reingresso nel mercato del lavoro. Tale ambito di impegno, che ha connotato in modo molto forte l'operatività dei servizi per l'impiego degli ultimi anni con un notevole sforzo da parte di tutto il sistema per contenere gli effetti dirompenti della crisi sul bacino occupazionale, ha di fatto costituito per le Regioni un reale terreno di concreta sperimentazione del **principio di condizionalità** tra le politiche attive e le politiche passive.

Peraltro, un ulteriore impulso alla condivisione interistituzionale di alcuni aspetti riguardanti la standardizzazione dei servizi per il lavoro (pubblici e privati) è stato impresso dal **Programma Garanzia Giovani**. Il percorso effettivo di attuazione sul territorio della Garanzia Giovani, come declinata nel Programma Operativo Nazionale YEI, fa perno sulla **rete territoriale dei servizi competenti per il lavoro, pubblici e/o privati**, secondo l'autonoma organizzazione che ciascuna

Regione ha definito nei propri sistemi, per poi dipanarsi lungo le filiere complementari dell'accompagnamento all'inserimento lavorativo e del rafforzamento delle competenze, nell'ambito dei percorsi formativi. In questo ambito, le Regioni hanno operato in stretto partenariato con il Ministero del Lavoro per definire una cornice unitaria di riferimento per la declinazione nelle singole realtà regionali delle misure di politica attiva contemplate nell'iniziativa⁵.

Analoga convergenza, peraltro, si registra con riferimento al cuore delle attività svolte dai servizi per il lavoro nella presa in carico e nell'accompagnamento degli utenti, fino all'erogazione degli interventi più specialistici di politica attiva. A titolo esemplificativo, si possono identificare le seguenti categorie di prestazioni:

- **Informazione ed accoglienza**, per sostenere l'utente nell'acquisire informazioni utili per orientarsi nel mercato del lavoro e per presentare i servizi offerti dalla rete regionale pubblico/privata (a titolo di esempio, comprensiva di informazione sui servizi disponibili per l'accesso al lavoro, su caratteristiche ed opportunità del mercato del lavoro e del sistema formativo, sulle opportunità di mobilità transnazionale).
- **Presa in carico dell'utente**, mediante la ricezione della dichiarazione di immediata disponibilità e la sottoscrizione del patto di servizio o di analogo strumento, come strumento di acquisizione del consenso dell'utente alla fruizione dei servizi per il lavoro e di sottoscrizione dei reciproci impegni.
- **Orientamento di primo livello**, per sostenere l'utente nella costruzione di un percorso personalizzato utile a promuoversi attivamente nel mondo del lavoro e a facilitarne l'inserimento ed il reinserimento (a titolo di esempio, comprensivo di: primo colloquio, valutazione del fabbisogno formativo, definizione del Piano di Azione individuale, quale strumento di pianificazione operativa e di tracciabilità dei servizi concordati).
- **Orientamento specialistico**, per fornire all'utente un supporto più approfondito all'individuazione dell'obiettivo professionale (a titolo di esempio, comprensivo di: consulenza specialistica, bilancio di competenze).
- **Accompagnamento al lavoro**, per supportare l'utente nella ricerca dell'occupazione e nel rafforzamento delle competenze (a titolo di esempio, comprensivo di: proposta di misure di formazione, tirocini, *stage*, consulenza per la promozione dell'auto-impiego)
- **Incontro domanda e offerta di lavoro**, per facilitare l'utente nell'incontro con i datori di lavoro che abbiano presentato richieste di personale coerenti con il proprio profilo professionale e con i vincoli dichiarati (a titolo di esempio, comprensivo dell'attività di: acquisizione e gestione delle candidature, preselezione, raccolta e trattamento di auto-candidature, verifica della disponibilità di utenti pre-selezionati per le candidature; azioni di intermediazione/promozione con i datori di lavoro; trattamento e registrazione dati nel sistema informativo)

⁵In linea di massima, le azioni esemplificative contemplate nel Programma nazionale prendono avvio dall'accoglienza e presa in carico del soggetto, per aiutarlo ad acquisire le informazioni necessarie per la partecipazione al Programma ed orientarlo sulla rete dei servizi disponibili. Una funzione specifica viene riconosciuta al colloquio di orientamento, di primo livello ai fini della costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi, nonché anche in forma specialistica per un'analisi più approfondita della progettualità professionale del destinatario. Nell'alveo delle proposte di politica attiva erogabili, accanto alla formazione ed all'accompagnamento al lavoro, un ruolo importante riveste il ricorso all'apprendistato nelle tre tipologie, ovvero al tirocinio extracurricolare, anche in relazione a percorsi di mobilità geografica. Uno spazio è riconosciuto al servizio civile e all'autoimpiego. Infine, in virtù di un approccio fortemente "work first", orientato prioritariamente al risultato dell'inserimento lavorativo, si prevede un sistema di incentivazione all'assunzione mediante l'erogazione di *bonus* occupazionali.

- **Servizi per le imprese**, per promuovere i servizi verso le imprese come destinatarie del sistema e rilevarne i fabbisogni e le richieste di prestazioni (a titolo di esempio, comprensivo di: erogazione di informazioni, servizi di consulenza normativa, *screening* dei fabbisogni di servizio e di personale, analisi del mercato di riferimento, orientamento circa le opportunità formative disponibili per l'adeguamento dei profili professionali aziendali ai fabbisogni formativi, preselezione delle aziende e selezione dei profili professionali rispondenti ai relativi fabbisogni).

Su tale versante, le modifiche apportate dalla Legge n. 92 del 2012 al D.Lgs. 181/2000 hanno mutato ulteriormente lo scenario di riferimento, introducendo il **concetto di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) riferiti al sistema dei servizi per l'impiego**⁶, senza tuttavia sostanziarne in maniera chiara i contenuti e senza assicurarne, al contempo, la necessaria dimensione di sostenibilità. Si tratta di una questione ampiamente dibattuta tra gli attori istituzionali, con diversi momenti di approfondimento tecnico, e sulla quale in più occasioni si è acceso un vivace dibattito con il livello centrale per le diverse problematiche connesse a tale opera di determinazione dei LEP, prima tra tutte quella relativa alla loro **copertura finanziaria in connessione con la loro esigibilità da parte dei cittadini**. Si richiede, infatti, un ragionamento complessivo da parte di tutti gli attori istituzionali, per un effettivo adeguamento dei servizi per il lavoro ai parametri individuati dal legislatore nazionale ovvero per una loro modifica.

Il tema, ad ogni modo, è da ultimo ribadito dalla legge n. 183/2014, che richiama la **definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego** tra i criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di riordino dei servizi per il lavoro (art.1, comma 4, lettera n). Si tratta pertanto di un "cantiere aperto", su cui le Regioni rivendicano il pieno coinvolgimento nell'ambito dell'intero confronto interistituzionale sull'attuazione del *Jobs Act*.

1.2 Situazione del personale

La situazione del personale preposto ai servizi per il lavoro appare abbastanza variegata, ponendosi come elemento preliminare per la corretta impostazione dell'approfondimento sul sistema dei servizi.

⁶ Il dettato normativo sancisce che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro - concernenti diritti civili e sociali da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale ai cittadini ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione - le misure di politica attiva, nelle modalità individuate nell'ambito del patto di servizio e in conformità **agli obiettivi ed agli indirizzi operativi definiti dalle Regioni**, abbracciati quanto meno:- il **colloquio di orientamento** (entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione) e la **proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo** o di **formazione** o di **riqualificazione professionale** o comunque di **integrazione professionale**, nei confronti di adolescenti, giovani, donne in cerca di reinserimento lavorativo (entro 4 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione) e altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata (entro 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione);- il **colloquio di orientamento** (entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), le azioni di **orientamento collettivo** (tra i 3 ed i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), con una formazione sulle modalità più efficaci per la ricerca occupazionale adeguate al contesto produttivo territoriale, **la formazione** (tra i 6 e i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), di durata complessiva non inferiore a 2 settimane e adeguata alle competenze professionali della persona in cerca di lavoro e alla domanda di lavoro espressa dall'area territoriale di residenza, e infine la **proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo** entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito, nei confronti dei disoccupati destinatari di ammortizzatori sociali;- l'offerta di **formazione professionale** di durata complessiva non inferiore a 2 settimane e adeguata alle competenze professionali del lavoratore, nei confronti dei beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro (destinatari di Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, ovvero di prestazioni a valere sui Fondi di solidarietà istituiti dalla legge n. 92), in sospensione dall'attività lavorativa per più di sei mesi.

Giova infatti ricordare che le risorse umane addette ai servizi constano, in linea generale:

- di una parte di operatori in organico presso le Province - salvo in alcuni casi per le Regioni a Statuto speciale - nonché riconducibili ai trasferimenti di personale dalle amministrazioni centrali agli enti territoriali in virtù dei processi di attuazione del D.Lgs. n. 59 del 1997 in materia di decentramento amministrativo;
- di una parte di operatori, altrettanto consistente, in servizio presso le strutture regionali /provinciali in virtù di forme contrattuali flessibili;
- di una parte rilevante di operatori coinvolti nei processi di erogazione delle politiche attive a seguito dell'esternalizzazione da parte dei servizi competenti a enti e società terze di alcuni servizi specialistici, ovvero dell'affidamento degli stessi a soggetti privati, in conformità delle normative regionali in materia di accreditamento, ovvero in virtù dell'attuazione di progetti specifici connessi agli interventi dei servizi per il lavoro (es. programma Garanzia Giovani);
- al personale operante presso le Province, in alcune Regioni si affianca una parte di personale impiegato presso le strutture regionali (ad esempio, le Agenzie regionali per il lavoro), che è considerato una parte integrante del sistema.

Peraltro, occorre rilevare come una componente essenziale degli interventi di politica attiva messi in atto dai servizi per il lavoro fino ad oggi sia stata garantita proprio grazie **all'apporto del personale impiegato con forme contrattuali flessibili ovvero proveniente dai soggetti privati**, nelle forme sopra ricordate **o dalla definizione di modelli territoriali in grado di garantire, attraverso un finanziamento delle azioni di politica attiva, che i servizi per il lavoro offrano un adeguato livello di servizio**, secondo uno standard prestabilito. Da una prima ricognizione operata nelle amministrazioni regionali, alla luce dei processi istituzionali in corso sul versante del riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56/2014, nonché tenendo conto dei vincoli imposti dal rispetto del patto di stabilità interno, si evidenzia che le Regioni potrebbero dover rinunciare ad una parte di questo personale impiegato con contratti a termine e flessibili, il cui contributo al funzionamento del sistema, accanto al ruolo dei soggetti privati, negli anni è stato di primaria rilevanza.

Ad ogni modo, sul tema del personale è intervenuta sia la **Legge di Stabilità 2015** (Legge n. 190/2014, articolo 1, commi 427 e 429), che il **decreto legge cd. Mille proroghe** (DL n. 192/2014, articolo 14), a cui si è aggiunta nel mese di gennaio la circolare congiunta del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie.

Queste norme, nella more o in seguito al completamento della riorganizzazione delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali individuate nella legge n. 56 del 2014, si pongono nella prospettiva di assicurare il regolare funzionamento e la continuità delle attività svolte dai servizi per l'impiego, prevedendo in tal senso la possibilità di finanziare con il FSE il personale impiegato con contratti non solo a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa, ma anche a tempo indeterminato, nonché la possibilità di prorogare fino al 31 dicembre 2015 i contratti di affidamento di servizi che risultano in scadenza dal mese di gennaio di questo anno.

In linea generale, rispetto al portato delle norme, pur comprendendo la necessità di intervenire nel periodo transitorio per dare una continuità finanziaria e professionale alle Province, riorganizzate in enti di area vasta, **occorrerà verificare la fattibilità e i limiti tecnici di tali operazioni, che dovranno comunque realizzarsi sempre nel rispetto delle regole comunitarie e nazionali connesse al funzionamento del FSE**. Al di là della effettiva finanziabilità di tali operazioni, è necessario che l'eventuale imputazione delle spese a valere sui Programmi Operativi Regionali (POR) sia effettuata in coerenza con le previsioni del POR stesso. Come è noto, infatti,

alcuni POR sono stati già approvati e in fase di programmazione degli interventi non è stata presa in considerazione l'evenienza di dover prevedere un apposito stanziamento per il personale dei CPI. La previsione della legge di stabilità rischia, pertanto, di incidere sulla scelta dell'allocazione delle risorse che le Regioni hanno effettuato in sede di predisposizione del POR. Verificata la percorribilità della misura di cui alla legge di stabilità, sarebbe forse più opportuno provvedere alle spese per il personale dei CPI a valere sulle risorse nazionali del FSE, eliminando la previsione della successiva imputazione ai POR.

Peraltro, nell'incertezza del quadro di riferimento istituzionale, in relazione alle competenze delle Regioni in materia di lavoro, le possibili scelte in questa direzione sono legate alla reale disponibilità di risorse per poter garantire almeno per il 2015 la copertura degli stipendi del personale.

Ciò, a ben vedere, in **una fase di grande delicatezza** in cui i servizi per il lavoro, lungi dall'esaurire il proprio ruolo, sono invece chiamati dalla legge delega n. 183/2014 ad operare con ancora maggiore incidenza per garantire la fruizione delle politiche attive, seppure all'interno di un nuovo assetto organizzativo.

1.3 Modalità di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati dei servizi per il lavoro

In relazione alla **cooperazione tra operatori pubblici e operatori privati operanti nel sistema dei servizi per il lavoro**, si possono riscontrare sul territorio diversi modelli di integrazione, caratterizzati da diversi gradi di partecipazione alla rete regionale dei servizi di politica attiva. Tale integrazione, in linea con il quadro normativo nazionale, si realizza ad un molteplice livello: **tra servizio pubblico e soggetti pubblici e privati accreditati**, in conformità delle normative regionali, e **tra servizio pubblico e soggetti autorizzati a livello nazionale e regionale (tra cui le Agenzie per il lavoro)**.

In relazione all'accreditamento, come già ricordato, non tutte le amministrazioni regionali hanno disciplinato il **regime regionale di accreditamento per lo svolgimento dei servizi per il lavoro**, in attuazione dell'articolo 7 del D. Lgs. 276/2003, e reso operativi gli elenchi degli operatori privati accreditati. In alcune realtà, pur essendo state definite sul piano normativo le procedure necessarie per l'accreditamento, di fatto il modello che si è venuto a delineare sul territorio registra una dimensione di coesistenza/affiancamento, più che una vera integrazione e complementarietà, tra il pubblico ed il privato. In altre Regioni, invece, il processo di integrazione appare maggiormente sviluppato, con una forte sinergia tra pubblico e privato e una sostanziale analogia nelle funzioni, salvo la **componente di funzioni prettamente amministrative che attiene in via esclusiva ai CPI**⁷.

⁷ Ai sensi degli articoli 3, comma 2 e 7 comma 1 del D.Lgs. 276/2003, le funzioni amministrative restano attribuite in via esclusiva alle Province. Nello specifico, alla luce del combinato disposto della normativa nazionale in materia di decentramento amministrativo e in materia di procedure di collocamento, alle Province compete **in via esclusiva**: il riconoscimento, la sospensione, la perdita e la certificazione dello stato di disoccupazione; la selezione di personale per le qualifiche di cui all'articolo 16 della Legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro); il collocamento mirato di cui alla legge n. 68 del 1999; la gestione elenco anagrafico e l'aggiornamento scheda anagrafico-professionale; il ricevimento e la gestione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro. Con riguardo alle comunicazioni obbligatorie, la legge finanziaria 2007 fa riferimento all'obbligo di comunicazione ai "servizi competenti" di cui all'articolo 1, comma 2, lett. g) del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 (*centri per l'impiego e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali*) Tuttavia, nelle norme regionali si registra una tendenza a riservare la gestione delle CO in capo ai soggetti pubblici.

In questa prospettiva, si pongono anche alcuni modelli territoriali, in cui la *governance* dei servizi per il lavoro è caratterizzata da **una più forte assimilazione tra il soggetto pubblico e il soggetto privato**; si segnalano, ad esempio, esperienze in cui i CPI devono accreditarsi al pari delle strutture private per concorrere all'attribuzione delle risorse, erogate tramite strumenti quali la "Dote".

Ad ogni modo, il quadro di riferimento nazionale è ravvisabile nelle disposizioni del D.Lgs. 276/2003 (**articoli 3, comma 2 e 7 comma 1**) e del D.Lgs. 181/2000 e s.m.i. che riconducono **alla competenza esclusiva dei servizi pubblici per l'impiego le funzioni relative alla certificazione ed aggiornamento dello status occupazionale del lavoratore e monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro** (gestione dell'elenco anagrafico, scheda anagrafica - professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese). In particolare, ai CPI compete la **potestà certificatoria dello stato di disoccupazione e della sua durata**, ai fini dell'accesso non solo alle misure di politica attiva, ma anche ai trattamenti previdenziali, nonché alle agevolazioni contributive e fiscali (es. incentivi per l'assunzione di disoccupati di lungo periodo).

È inoltre possibile riscontrare una duplice situazione in relazione ad alcune attività che appaiono comunque **connesse alla funzione di certificazione** e che rivestono un **ruolo centrale nella fase di accoglienza dell'utente dei servizi**, in termini di analisi del fabbisogno e di definizione degli interventi di politica attiva, quali la ricezione della **dichiarazione di immediata disponibilità del lavoratore ad una ricerca attiva di occupazione** resa mediante autocertificazione (dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445), ovvero la **stipula del patto di servizio** tra operatore e lavoratore per lo svolgimento delle politiche per l'occupabilità e la verifica del rispetto delle misure ivi concordate. In alcune Regioni, tali attività sono mantenute all'interno dei CPI, mentre in altre realtà si registra lo svolgimento delle stesse anche da parte degli operatori privati accreditati, nell'ambito di modelli organizzativi basati su un maggiore grado di compresenza e di integrazione tra soggetto pubblico e soggetto privato nel sistema lavoro. Resta fermo, ad ogni modo, il dovere del soggetto accreditato di conferire all'amministrazione pubblica le informazioni acquisite nell'esercizio delle stesse, nel rispetto dell'articolo 7 comma 1, lettera d) del D. Lgs. 276/03.

Peraltro, anche rispetto al **modello di integrazione tra i soggetti accreditati e i soggetti autorizzati** si profilano nelle realtà regionali differenti ipotesi organizzative. In alcune Regioni si verificano "forme di collaborazione attiva" con i soggetti pubblici e privati autorizzati, a livello nazionale e regionale: i soggetti autorizzati si posizionano come soggetti esterni al sistema regionale dei servizi per il lavoro e ne possono entrare a far parte mediante lo strumento dell'accreditamento. In altri modelli regionali il processo di integrazione è più spinto e gli operatori autorizzati a livello nazionale e regionale sono parte integrante del sistema, al fianco degli accreditati.

I dati disponibili di monitoraggio, compresi quelli relativi al funzionamento del Programma Garanzia Giovani, sembrano confermare, nella maggior parte dei territori regionali e salvo alcune rilevanti eccezioni una grande componente pubblica nello svolgimento delle funzioni dei servizi competenti, in particolare con riferimento alle fasi dell'accoglienza e della presa in carico dei soggetti. L'impegno attuale per le amministrazioni regionali è **stimolare una più intensa collaborazione tra le diverse tipologie di operatori del mercato del lavoro**, tanto più in un frangente di grande ripensamento dell'assetto complessivo del sistema, in cui appare fondamentale garantire un intervento continuativo ed efficace alle categorie di persone più vulnerabili.

Giova peraltro ribadire come, negli anni, si siano consolidate sui **territori costanti forme di collaborazione tra sistema pubblico e sistema privato**, mediante un significativo ricorso alle modalità di affidamento di servizi a enti esterni, al fine di una maggiore specializzazione degli interventi di politica attiva.

Nella medesima direzione, peraltro, si pone ora la legge n. 183/2014, tra i cui criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di riordino dei servizi per il lavoro (art.1, comma 4, lettera n) figura espressamente la previsione della **valorizzazione delle sinergie tra i servizi pubblici e private** la definizione dei criteri per **l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro**.

2. Questioni aperte

Come accennato in premessa, la materia si presenta oggi come un “cantiere aperto”, in virtù di alcuni profondi profili di riforma dell'assetto del sistema che si stanno delineando nel panorama istituzionale. Ai fini di una corretta valutazione di insieme circa il funzionamento dei servizi per il lavoro e delle possibili prospettive di rafforzamento e miglioramento, bisogna infatti tener conto di uno scenario normativo composito e in evoluzione che vede un **iter di riordino del sistema provinciale**; in connessione, un vasto processo di riforma della Costituzione mediante la definizione di un **disegno di legge costituzionale** (C2613), che delinea ad un nuovo assetto del riparto delle competenze tra i soggetti istituzionali mediante una revisione del Titolo V, Capo II della Costituzione; infine, un ampio intervento di **riorganizzazione dei servizi per il lavoro** introdotto dalla legge delega n.183/2014 (*Jobs Act*).

2.1 Riordino del sistema provinciale.

L'**iter di riordino del sistema provinciale** è stato avviato con la legge 56/2014 (cd. legge Delrio) e attualmente oggetto del disegno di legge costituzionale C 2613 di revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Considerando che i servizi pubblici per l'impiego hanno una strutturazione provinciale, si è aperta da subito una dirimente questione circa la riallocazione delle loro funzioni, al fine di garantire la continuità delle prestazioni al cittadino. In questa direzione, nell'ambito del percorso di confronto interistituzionale per l'attuazione della Legge Delrio, è stato sottoscritto **l'Accordo di Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014**, ai sensi dell'articolo 1, comma 91 della legge 56/2014, **per l'individuazione delle funzioni degli enti di area vasta, diverse da quelle cd. fondamentali codificate dalla legge, ai fini del loro riordino** e attribuzione ai diversi livelli istituzionali, secondo il criterio prioritario dell'ambito ottimale di esercizio delle medesime. Le Regioni, per le materie di loro competenza, sono ora chiamate dal dettato normativo e in ottemperanza del punto 9, lettera c) e 10 del citato Accordo ad approvare **propri atti legislativi** in cui definire l'elenco delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, che saranno differenziate tra Regione e Regione, e regolare la relativa allocazione al livello territoriale più consono.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che, nel rispetto di un principio generale di coerenza dell'ordinamento, **il punto 11 dell'Accordo pone una “condizione sospensiva” all'adozione dei provvedimenti regionali di riordino per le funzioni che rientrano nell'ambito di applicazione di disegni di legge delega di riforma organica settoriale**, fino all'entrata in vigore delle relative riforme, **tra cui si richiama in primis la legge delega sul mercato del lavoro (*Jobs Act*), allegata al testo dell'Accordo**. Le funzioni, al fine di assicurare la continuità amministrativa, fino a tale data continuano ad essere esercitate dagli enti di area vasta o dalle città metropolitane a queste subentrate, ai sensi della legge 56/2014.

Pertanto, al fine di valutare compiutamente gli effetti sul sistema lavoro dei processi riorganizzativi in atto, le Regioni **restano in attesa del decreto delegato di attuazione della parte della legge delega n. 183/2014 che va ad impattare in modo sostanziale sul riordino dei servizi**

per il lavoro attraverso la costituzione di un’Agenzia nazionale per l’occupazione (secondo i criteri direttivi contenuti nell’articolo 1, comma 4 della legge delega).

Da una ricognizione avviata dalla Conferenza delle Regioni in relazione agli scenari che si profilano rispetto all’allocazione istituzionale delle funzioni relative ai servizi per l’impiego, risulta che tra la fine del 2014 e l’inizio del 2015 **13 su 15 Regioni a statuto ordinario hanno adottato progetti di legge di riordino delle funzioni provinciali**. Tali progetti, in alcuni casi, già prevedono **l’imputazione e/o il mantenimento a livello regionale delle funzioni relative ai servizi per l’impiego, con il relativo trasferimento del personale coinvolto**. In altre realtà regionali, invece, l’orientamento che emerge è quello di rinviare tale scelta ad un secondo momento, prevedendo un periodo transitorio in cui le funzioni restano in capo alle Province, come enti di area vasta, in attesa che si completi il percorso di attuazione del *Jobs Act* e, soprattutto, si risolva la questione dirimente relativa alla ridefinizione delle competenze costituzionali.

In altri casi, peraltro, lo **Statuto speciale di autonomia ha già a monte disposto l’attribuzione a livello regionale dei servizi per il lavoro**, per cui in tali realtà non trova al momento applicazione la legge n. 56/2014, ferma comunque la possibilità per l’amministrazione regionale di adeguare fin da ora l’apparato organizzativo ai principi che ispirano le riforme nazionali ovvero che sono stati condivisi tra le Regioni. In connessione con tali aspetti, inoltre, alcune Regioni hanno deciso di costituire, ovvero di mantenere se già esistente, l’**Agenzia regionale del Lavoro**, come struttura di livello regionale deputata alla gestione dei servizi per l’impiego, articolata anche in strutture periferiche operanti sul territorio.

2.2 Modifica del Titolo V, Capo II della Costituzione

Il processo di riforma della Costituzione, mediante la definizione di un **disegno di legge costituzionale (C 2613)**, si pone oggi come tema prioritario nell’agenda di lavoro tra lo Stato e le Regioni e ha la finalità di pervenire, tra l’altro, ad un nuovo assetto del riparto delle competenze tra i soggetti istituzionali mediante una revisione del Titolo V della Costituzione.

Come già ricordato in premessa, nonostante sul testo della nuova Costituzione si fosse sviluppato un lungo processo di confronto tra lo Stato e le Regioni, alla fine del mese di dicembre è stato introdotto in modo inatteso un nuovo emendamento, presentato da una coalizione trasversale delle forze politiche al disegno di legge, che prevede una nuova formulazione dell’articolo 117 della Costituzione, in cui viene del tutto soppressa la competenza delle Regioni in materia di lavoro, mediante l’assegnazione delle **“politiche attive del lavoro”**, accanto alla **“tutela e sicurezza del lavoro”** al livello centrale, tra le materie di competenza esclusiva statale (ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera o), come ipotizzato dall’articolo 31 del disegno di legge costituzionale)⁸.

Questo tentativo di nuova centralizzazione delle competenze in materia di lavoro è stato a più riprese stigmatizzato dalla Conferenza delle Regioni. Le Regioni ribadiscono la propria contrarietà ad un disegno di legge costituzionale che, tra l’altro, risulta di fatto incoerente con lo stesso disegno riformatore contenuto nel *Jobs Act*, in cui la programmazione delle politiche attive resta affidata alle Regioni (articolo 1, comma 4, lettera u) della legge n. 183/2014).

Il punto nodale per le Regioni è rappresentato, come già rilevato, dalla necessità di garantire una coerenza interna all’ordinamento, mantenendo sul territorio le politiche del lavoro, non disgiunte

⁸Nel mese di dicembre 2014, è stata trasmessa una nota del Presidente Chiamparino al Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi, in cui le Regioni ribadiscono la necessità di rispettare il percorso di leale cooperazione interistituzionale che ha condotto al testo finale della legge delega, in cui si è raggiunto un punto di equilibrio rispetto alle istanze regionali. Sul punto sono poi intercorsi momenti di confronto tra i rappresentanti del Governo e le Regioni (si richiama l’incontro di una delegazione della Conferenza delle Regioni con il Ministro per le Riforme Costituzionali Boschi), ma ad oggi - nel momento in cui si scrive- il dialogo interistituzionale non ha ancora condotto ad una revisione dell’articolato.

dalle politiche formative e di sostegno ai sistemi economici locali, per un'efficace integrazione degli interventi e per una maggiore aderenza dei servizi ai fabbisogni specifici del mercato del lavoro e delle imprese.

2.3 Legge delega n. 183/2014 in materia di lavoro (cd. *Jobs Act*).

Con la legge delega n. 183/2014 si introducono i criteri direttivi per una profonda **ristrutturazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive**, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale ed assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative (articolo 1, comma 4).

Rispetto all'intero impianto della norma, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha svolto un'approfondita istruttoria, finalizzata a ricondurre la norma in un quadro rispettoso delle competenze regionali. In particolare, i rilievi delle Regioni si sono concentrati sulla previsione della costituzione di un'**Agenzia nazionale per l'occupazione** come organismo posto sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e partecipato da Stato, Regioni e Province Autonome, cui vengono attribuite competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI. Tali rilievi sono stati puntualmente tradotti in richieste di **emendamenti** all'articolo, che sono stati assunti dalle Regioni come **condizionanti l'espressione di un parere positivo sulla norma in sede di Conferenza Unificata**.

Nel corso dell'*iter* parlamentare di esame del disegno di legge sono state accolte le principali richieste delle Regioni e superati i profili di manifesta invasività sulle competenze regionali⁹. La formulazione finale del testo, in questo senso, rappresenta **un soddisfacente punto di equilibrio tra le funzioni del livello nazionale e quelle del livello regionale**, nella misura in cui si limita, correttamente, l'attività di razionalizzazione degli uffici agli enti strumentali ed agli uffici dell'amministrazione centrale (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) e si delimitano i compiti della costituenda Agenzia nazionale, che andranno ad integrarsi con gli interventi complementari di gestione delle politiche del lavoro messi in atto dalle Regioni. La nuova formulazione dell'articolo 1, comma 4 della lettera e) e lettera u) della legge 183/2014 preserva, infatti, **il ruolo di programmazione delle Regioni e di gestione delle politiche e degli interventi sul territorio, al fine di garantire la necessaria aderenza dei servizi ai bisogni espressi dal contesto locale**.

Al contrario, un modello di trasferimento di funzioni allo Stato, o comunque di ricentralizzazione delle funzioni in materia di lavoro, come quello che si sta profilando adesso e su cui già in passato i risultati non sono stati positivi, di fatto comporta **rischi di eccessiva burocratizzazione e allontanamento dei servizi dalle problematiche dei cittadini e delle imprese**.

Alla luce di tali rilievi, **è necessario e costituzionalmente corretto che il percorso di attuazione della legge delega avvenga attraverso un effettivo coinvolgimento delle Regioni** su un tema così centrale nell'ambito delle politiche per l'occupazione e su cui tanto si è investito nei sistemi regionali, da più di un decennio, in termini di competenze professionali e risorse finanziarie, maturando un bagaglio di esperienze che, seppur diversificato sul territorio, non deve essere disperso.

⁹ In particolare, i rilievi delle Regioni si sono concentrati su due aspetti di invasività della formulazione originaria della norma: riguardanti in particolare le ipotesi di riorganizzazione e razionalizzazione degli uffici territoriali, anche regionali e provinciali, e l'attribuzione all'Agenzia nazionale di tutte le competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego e politiche attive.

Un primo terreno positivo di esercizio, in tal senso, è stato rappresentato dal **confronto avvenuto sulla prima bozza di decreto attuativo in materia di riordino degli ammortizzatori sociali**, rispetto al quale le Regioni hanno formulato i propri rilievi e proposte emendative, condizionanti l'espressione dell'intesa in Conferenza Stato – Regioni sul testo (in particolare, in relazione agli articoli 7, 15 comma 10, 16 comma 5 e 17). Le Regioni, in tale ottica, sono intervenute sul testo per assicurare che l'attuazione delle norma avvenisse nel rispetto dei diversi modelli organizzativi regionali e per ricondurre l'istituto del contratto di ricollocazione, ivi previsto, nel quadro delle competenze in materia di politiche attive che la Costituzione vigente ancora assegna al livello regionale. A tal proposito, le **amministrazioni centrali in sede di Conferenza Stato – Regioni hanno accolto le richieste emendative delle Regioni**, condividendone sia la *ratio* migliorativa e la maggiore rispondenza al quadro costituzionale vigente, sia valorizzando, in tale ottica, il **ruolo delle amministrazioni regionali in merito alle politiche attive e nell'attuazione del principio di condizionalità tra le stesse e gli interventi di sostegno del reddito**. Il 12 febbraio 2015, pertanto, è stata sancita l'intesa sul provvedimento.

3. Proposte delle Regioni e Province Autonome

Le Regioni intendono rilanciare una **propria funzione propulsiva sul tema dell'organizzazione dei servizi per il lavoro**, a partire dalla condivisione con l'amministrazione centrale di un'agenda condivisa e tempestiva di lavoro.

In questa direzione, il **modello di governance** proposto dalle Regioni è un **Sistema nazionale del lavoro**, basato sulla necessità di un quadro di riferimento comune a livello nazionale che può essere declinato a livello territoriale, nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono valere, senza discriminazioni, su tutto il territorio nazionale.

La proposta di riforma dovrebbe salvaguardare le soluzioni organizzative adottate a livello regionale, laddove efficaci, in termini di risultati misurabili. Il modello dovrebbe prevedere la funzione di **programmazione e gestione dei servizi in capo alle Regioni** che sono responsabili dell'organizzazione degli interventi sul territorio, con il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati accreditati.

In questo modello sono ben definite **le competenze e i compiti integrati dello Stato e delle Regioni**, a partire dall'attribuzione al livello centrale dei compiti relativi alla **garanzia, verifica e controllo a livello centrale dei LEP e degli standard dei servizi**, che siano **comprensivi del personale preposto e delle risorse finanziarie necessarie alla sostenibilità del sistema**, tenendo conto dei processi riorganizzativi in atto, e **del mantenimento in capo alle Regioni delle politiche attive**.

In particolare, **sono competenze del livello centrale:**

- a) i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi competenti;
- b) gli standard minimi dei servizi, il personale minimo che deve essere garantito e le risorse da destinare;
- c) i principi fondamentali per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati;
- d) i criteri per l'accertamento e la perdita dello stato di disoccupazione;
- e) la disciplina degli ammortizzatori sociali;
- f) i principi e i criteri direttivi per l'implementazione di un sistema nazionale informativo in materia di lavoro;
- g) il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi e dei risultati ottenuti;
- h) l'assistenza tecnica alle Regioni;
- i) in casi eccezionali, la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle

sue Agenzie strumentali e eventuali condivisi interventi di sussidiarietà. Andranno affrontati, inoltre, i problemi del ruolo e delle funzioni di Italia Lavoro e Isfol all'interno del Sistema Nazionale del lavoro.

D'altra parte, una volta definiti a livello nazionale tali obiettivi e *standard* da perseguire, **le funzioni di programmazione e attuazione degli interventi inerenti il mercato del lavoro e l'occupazione debbono rimanere appannaggio delle Regioni, in modo da renderli coerenti con le caratteristiche dei sistemi produttivi locali e le dinamiche domanda-offerta di lavoro a livello territoriale.**

Nell'ambito delle proprie prerogative in materia di organizzazione, ciascuna Regione può istituire **Agenzie regionali**, di diretta emanazione dell'ente Regione, o altro modello di *governance* anche attraverso una rete di soggetti accreditati, in grado di assicurare un adeguato livello di servizi per lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- a) i servizi connessi alle funzioni e ai compiti relativi al collocamento e all'incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- b) i servizi connessi ai compiti di gestione in materia di politiche attive del lavoro;
- c) gli interventi di prevenzione della disoccupazione;
- d) le attività di orientamento e quelle relative all'obbligo di istruzione;
- e) la gestione del sistema informativo del lavoro regionale nel quadro degli *standard* e delle procedure definite per il sistema informativo nazionale;
- f) la collaborazione con le altre agenzie regionali, con il Ministero, con altri enti pubblici e istituzionali.

Le Agenzie regionali o la *governance* di soggetti accreditati sarebbero pertanto chiamate a dare attuazione alle politiche del lavoro e ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni nei rispettivi territori, nonché all'articolazione territoriale dei servizi.

Appare indispensabile mantenere a livello regionale anche le funzioni in materia di **formazione**, visto il ruolo fondamentale delle Regioni in materia di formazione e lo stretto legame con le politiche attive del lavoro; come già ricordato, infatti, la dicotomia tra i servizi occupazionali e i servizi formativi, ora replicata nei progetti di riforma costituzionale, non appare comprensibile e giustificabile su un piano di efficace funzionamento del sistema.

Puntando inoltre all'obiettivo di **semplificazione e di miglioramento della qualità del servizio rivolto ai cittadini**, in via inizialmente sperimentale e poi progressiva, anche alla luce delle previsioni del *Jobs Act* in merito all'Agenzia nazionale, **le Agenzie regionali potrebbero gestire anche le politiche passive, integrandosi con la costituenda Agenzia nazionale, nonché stipulando specifici accordi con l'INPS**, al fine di orientare i lavoratori alla ricollocazione e di sostenere con forme di sostegno al reddito chi si trova fuori dal mercato del lavoro. Si tratta di un passaggio necessario ai fini di realizzare **il principio di condizionalità tra politica attiva ed erogazione di un sussidio, così come avviene nella maggior parte dei Paesi europei.**

La costituzione di un **sistema nazionale del lavoro** potrebbe essere l'occasione per affrontare le criticità attualmente presenti in termini di risorse umane e finanziarie. Criticità che purtroppo non trovano risposta nella previsione del *Jobs Act* che il riordino del sistema debba avvenire a parità di risorse, nonché tenendo conto degli stanziamenti previsti dall'articolo 1, comma 107 della legge di stabilità 2015 per il sostegno complessivo dell'intero provvedimento.

Ciò appare del tutto incoerente con l'obiettivo di dare al nostro paese **standard europei nelle politiche attive e nei servizi per il lavoro**, considerato che **l'Italia mostra il più basso rapporto tra numero di operatori dei servizi per l'impiego e disoccupati** (come ricordato, 1 operatore/ogni 254 utenti), con differenze molto rilevanti rispetto agli altri Paesi europei con caratteristiche simili alle nostre, quali la Germania, la Francia e il Regno Unito.¹⁰ Analoghe differenze, peraltro, si riscontrano anche in relazione alla **spesa pubblica destinata ai servizi per il lavoro**, che ha registrato negli ultimi anni livelli significativamente più bassi (nel 2011, pari al 0,03 % del PIL) di quanto avvenuto in ambito europeo, dove al contrario sono state investite risorse finanziarie per le politiche attive e per i servizi di collocamento¹¹.

La nuova *governance* dei servizi per il lavoro richiederebbe nuove risorse e un investimento sul personale operante nei servizi per il lavoro, di cui una componente non certo marginale è costituita da lavoratori con elevate e specifiche professionalità, ma impiegati con contratti a termine. Allo stesso modo vanno valorizzati i modelli di *governance* territoriale che offrono un adeguato livello di servizi con un'organizzazione in cui concorrono operatori pubblici e operatori privati.

Su questi aspetti il legislatore nazionale dovrebbe intervenire con urgenza, piuttosto che mettere mano al quadro delle competenze costituzionali.

Dovrebbe affrontare il nodo delle risorse necessarie per il riassetto ed il rilancio dei servizi per l'impiego, a partire dal tema centrale delle modalità attraverso le quali risorse di bilancio e risorse umane delle Province saranno trasferite ai nuovi gestori dei servizi, superando la situazione di profonda incertezza che da tempo vivono questi lavoratori.

Alcune Regioni stanno predisponendo il passaggio di competenze, approvando leggi che prevedono l'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro nella quale far confluire competenze e personale dei servizi per l'impiego provinciali, che potrebbe divenire il soggetto unico per la gestione delle politiche attive e della formazione.

L'auspicio è, comunque, di evitare ritorni al passato e centralismi che spesso, invece di aiutare ad una crescita unitaria e dei servizi in tutto il paese, producono un livellamento verso il basso delle prestazioni e che si possa arrivare ad un **sistema nazionale del lavoro profondamente radicato nei territori**. In tale direzione, si può garantire la massima efficacia degli interventi, la continuità dei servizi del lavoro, oltre che il pieno coinvolgimento e l'integrazione con la rete dei soggetti privati e istituzionali necessaria per la promozione dell'occupazione.

Le Regioni colgono l'occasione per sollecitare l'immediata apertura del confronto con il Governo sulla definizione dei contenuti del decreto attuativi del *Jobs Act* relativamente al sistema nazionale del lavoro.

In particolare, le Regioni ritengono necessario intraprendere da subito **un percorso condiviso con il livello centrale per trovare soluzioni omogenee finalizzate a garantire, nell'immediato, l'effettiva funzionalità dei servizi per il lavoro per il 2015 e la messa a regime di un sistema nazionale del lavoro**, in cui siano chiariti e specificati i ruoli di ciascun soggetto istituzionale e siano affrontate le problematiche relative alla copertura finanziaria del sistema.

¹⁰ Da elaborazioni svolte su dati Eurostat, Istat e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, riferiti all'anno 2011, risulta che il rapporto è pari ad **un operatore su 19 disoccupati in Gran Bretagna, ad un operatore su 54 utenti in Francia e un operatore su 28 utenti in Germania**. Fonte: Censimento Ministero del lavoro Utenti registrati che hanno effettuato la DID nel 2012.

¹¹ Dai dati Eurostat riferiti all'anno 2011, emerge una **spesa pubblica per il sistema dei servizi per il lavoro in percentuale sul PIL pari a 0,25% per la Francia, a 0,35 % per la Germania e a 0,21 per il Regno Unito**, contro la percentuale dell'Italia che, come rilevato, si attesta solo sullo 0,03% del PIL.

A tal riguardo, fermo restando la necessità di verificare l'effettiva disponibilità delle risorse del FSE per interventi specifici e di durata limitata, si ribadisce che l'utilizzo di tali risorse dovrà essere coerente con i vincoli tecnici posti dalla normativa comunitaria, da verificare in prima battuta in un confronto con il Governo e, se del caso, con le istituzioni europee; ad ogni modo, le **Regioni richiamano l'attenzione sul carattere certamente non risolutivo del contributo che può derivare da tali risorse.**

Roma, 19 febbraio 2015

€ 2,00



17STC0008750