



Strumenti e metodi nell'attuazione del Jobs Act

Lunedì 13 luglio 2015

Relazione di Annamaria Parente, capogruppo del Pd in Commissione Lavoro e relatrice al decreto attuativo sulle politiche attive

Una riforma del lavoro tocca nel profondo la vita di un Paese

E' trascorso poco più di un anno da quando in questa stessa sala come gruppo del Partito Democratico discutevamo di legge delega sul lavoro, il Jobs Act, che muoveva i primi passi dell'itinerario parlamentare. Tra qualche giorno le commissioni lavoro di Camera e Senato sono chiamate a formulare i pareri sugli ultimi quattro decreti della delega (Semplificazione delle procedure cittadini e imprese su rapporto di lavoro, Servizi per il lavoro, Semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro, Semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro, Ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro).

Già il tempo di conclusione dell'iter legislativo (la storia legislativa italiana era costellata di deleghe non attuate) è un dato importante per riflettere positivamente sulla determinazione con la quale Governo e Parlamento hanno affrontato il tema del lavoro in Italia. Sappiamo quanto la riforma sia fondamentale per la capacità di interlocuzione e la credibilità del nostro Paese rispetto all'Europa, in un momento particolarmente difficile per il continente che abitiamo.

Ma Una riforma del lavoro tocca nel profondo la vita di un paese. Tocca la vita delle persone che cercano un'occupazione, di quelle che la perdono, di chi vuole migliorare la propria condizione lavorativa.

Tocca la vita delle imprese, la loro possibilità di reggere di fronte ad una competitività globale e le loro opportunità di espandersi.

Ed infine si toccano le politiche pubbliche di uno Stato, compreso il sistema scolastico.

Pensiamo alla portata innovativa, direi rivoluzionaria, di una nuova concezione degli ammortizzatori sociali, o alla riduzione delle tipologie contrattuali in un momento di grande precariato; o alla realizzazione di un sistema efficiente di servizi di sostegno all'occupazione; o ancora alla semplificazione delle leggi sul lavoro.

Le politiche attive: la vera sfida

Jobs Act si colloca in un contesto particolarmente difficile poiché interviene in una delle più gravi crisi economiche del dopoguerra. Ridare forma e forza al mercato del lavoro nell'attuale scenario era ed è, infatti, una grande sfida e sebbene sul fronte dei contratti la crescita dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato permetta un moderato ottimismo, la disoccupazione resta ancora su livelli molto elevati ed è quindi proprio sul versante delle politiche attive, che si gioca, forse, la partita più difficile.

Si attendeva da tempo un provvedimento ambizioso su questi temi. Storicamente, le politiche attive ed i servizi per il lavoro, hanno assunto nel nostro paese un ruolo marginale nel contesto delle politiche per il lavoro (la nostra spesa per le politiche attive ed i servizi per il lavoro è una delle più basse dell'Unione Europea). Dal Pacchetto Treu in poi, nell'ambito di un difficile processo di decentramento amministrativo verso Regioni e Province, le diverse riforme che si sono succedute sono state solo parzialmente implementate (si pensi al principio della condizionalità o all'accreditamento) e anche recentemente, la delega al governo sulla materia dei servizi e delle politiche attive prevista nella legge 92/2013 non era stata esercitata. Con il JOBS ACT, il riordino della materia prende finalmente corpo poiché la legge delega delinea un quadro normativo organico, ampliando la platea dei beneficiari di sostegno al reddito, collegando le politiche attive ed i servizi alle politiche passive, intervenendo sui livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici e privati. L'intento è quello di realizzare, anche a legislazione vigente, un sistema di diritti e di doveri che ponga al centro il *tema dell'attivazione*, assumendo il principio che i nuovi ammortizzatori sociali servono a finanziare la ricerca attiva di lavoro e non la disoccupazione e che le Regioni sono tenute a garantire questo diritto/ dovere a tutte le disoccupate e i disoccupati.

Il contesto italiano: tre gravi squilibri italiani

Si tratta, di un obbiettivo ambizioso poiché il contesto con il quale è necessario confrontarsi è oggi caratterizzato da tre gravi squilibri sul piano delle competenze, sulla partecipazione alle politiche attive sulla dotazione di personale per i servizi per il lavoro.

Il primo grande squilibrio è il *mismatch* tra domanda ed offerta di competenze. Secondo il *Sistema informativo Excelsior* in media il 20% dei profili professionali richiesti dalle imprese è di difficile reperimento, mentre un sondaggio di Accenture mostra che il 40 % degli imprenditori intervistati sostiene di aver ridotto le assunzioni a causa dell'indisponibilità sul mercato delle competenze richieste. Inoltre il 47% delle persone dichiara di non riuscire a trovare lavoro perché l'offerta di posizioni corrispondenti alle proprie competenze è scarsa.

Il secondo squilibrio è rappresentato dalla scarsissima partecipazione alle politiche attive. In Italia solo il 6,2% popolazione adulta tra i 25 ed 64 anni è coinvolta in attività formative, valore che si colloca molto al disotto delle media europea. Nel 2013, secondo i dati della Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro hanno partecipato a corsi di formazione professionale finanziati o riconosciuti dalle Regioni 51 mila disoccupati e 72 mila inattivi, una quota irrisoria se si considera la platea potenziale dei disoccupati e dei giovani NEET. E nel contesto di un offerta formativa povera e spesso disallineata rispetto alle esigenze delle imprese il ricorso all'apprendistato sta sensibilmente calando e c'è il rischio che anche questo essenziale canale di formazione tenda ad assumere un peso marginale.

Il terzo punto di debolezza è rappresentato dal ruolo e dai livelli di utilizzazione dei servizi per il lavoro. Secondo l'ISTAT la ricerca del lavoro è prevalentemente affidata ai canali informali: circa l'87% delle persone in cerca di lavoro dichiara di rivolgersi alla rete di amici, parenti e conoscenti (tale valore è cresciuto di quasi 6 punti percentuali rispetto al primo trimestre 2008)

Solo il 27,9% delle persone in cerca di lavoro ha contattato il Centro pubblico per l'impiego nel mese precedente l'intervista percentuale che sale al 31,1% nel Nord e scende al 22,0% nel Mezzogiorno. Le differenze territoriali risultano notevolmente amplificate se si considerano i contatti avuti con un'agenzia di intermediazione diversa dal Centro per l'impiego: la percentuale passa dal 34,9% delle regioni settentrionali, al 15,5% del Centro, all'8,5% del Mezzogiorno.

Negli altri paesi europei, i Centri per l'impiego hanno un peso spesso significativamente più elevato di quanto accade in Italia. Basti pensare che nel 2014, ha contattato i Centri pubblici per l'impiego il 49,0% dei disoccupati nell'Ue28 mentre per i servizi privati la percentuale scende al 23,0%.

La debole utilizzazione è ovviamente anche legata ad una *scarsa dotazione di personale* da parte dei servizi pubblici con un rapporto tra utenti ed operatore cinque volte superiore alla media europea. In proposito occorre ricordare che in Italia il sistema dei servizi pubblici per l'impiego è sotto-finanziato. Nel 2013, l'Italia ha speso lo 0,03% del Pil in servizi per il lavoro rispetto allo 0,36% della Germania, allo 0,25% della Francia (dato al 2012) e allo 0,08% della Spagna (dato al 2012). In termini di spesa per disoccupato e forze lavoro potenziali, si va dai circa 2.800 euro pro-capite spesi dalla Germania, ai 1.500 della Francia, ai 122 della Spagna e gli 84 dell'Italia (dati 2012).

Dalla parte delle disoccupate e dei disoccupati

Ed è in questo contesto che si colloca lo schema di decreto di riordino *della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive*, ed è quindi più che evidente quale sia tono della sfida: creare politiche e servizi che si pongano *effettivamente* dalla *parte dei disoccupati*, realizzare strumenti che permettano l'esigibilità del principio di attivazione, immaginando di far discendere i modelli di intervento dai nuovi diritti introdotti dal JOBS ACT.

Proprio nella declinazione dei diritti e dei doveri dei disoccupati che il decreto mostra tutto il suo potenziale di innovazione. Con l'articolo 19 viene definito lo stato di disoccupazione, che si attiva in forma telematica attraverso il portale "nazionale" dichiarando da parte delle persone la propria immediata disponibilità a lavorare e a partecipare a misure di politica attiva. Una grande innovazione che mette finalmente in soffitta le centinaia di sistemi informativi regionali e provinciali che hanno sempre impedito di seguire i disoccupati nei loro percorsi. Altra novità è che viene introdotto il profilo del *disoccupato parziale*, ossia lavoratori dipendenti o autonomi con redditi inferiori ad una certa soglia, con contratti a part time inferiori al 70% o a *rischio del posto di lavoro* (sospesi per più del 50% dell'orario di lavoro o con contratti di solidarietà). Nel mondo anglosassone si tratta dei *jobseekers* che da anni sono destinatari di politiche attive. Ora lo sono anche in tutta Italia. In ultimo, sempre l'articolo 19, prevede il *profiling* ossia la definizione del profilo di

occupabilità del disoccupato secondo modalità statistiche, principio essenziale per determinare la quota di risorse a cui il disoccupato ha diritto per ricollocarsi. Su tutto il territorio nazionale i disoccupati, per confermare lo stato di disoccupazione compilato in via telematica dovranno recarsi ai *centri per l'impiego* regionali entro *60 giorni* dalla data di registrazione per la stipula di un *patto di servizio personalizzato* (articolo 20). Chi non si presenta perde lo status ed eventuali sostegni al reddito. Questo è forse una dei più importanti impegni assunti dal decreto. Vengono, infatti, declinati diritti e doveri del disoccupato a cui è “garantita” la partecipazione ad attività di formazione e consulenza ma a cui si richiede un impegno effettivo nella ricerca del lavoro.

Analoga condizionalità riguarda i beneficiari di sostegni al reddito (*Naspi*, e *Discol*) che, in quanto percettori, sono già registrati nel sistema informativo unico delle politiche attive e che dovranno essere convocati entro *trenta giorni* dalla decorrenza dell'indennità dai servizi competenti per siglare il patto di servizio. Anche per i *disoccupati parziali* è previsto un percorso simile (articolo 22) con diritti e doveri da rispettare inclusa la possibilità di essere coinvolti in lavori socialmente utili.

Ma mentre la declinazione del sistema di diritti e doveri è chiara, decisamente più incerto appare il modello di implementazione delle innovazioni introdotte ossia il processo che dovrebbe rendere esigibili i nuovi diritti. Volendo applicare i principi del decreto anche con una certa inevitabile gradualità, nei prossimi 24 mesi si dovrà:

- garantire a circa *un milione* di percettori di indennità di disoccupazione (nelle diverse forme definite dalla riforma) l'accesso a misure di politica attiva del lavoro (di cui un terzo nelle regioni del mezzogiorno);
- garantire ad almeno 500 mila disoccupati adulti non percettori di alcuna indennità di disoccupazione l'accesso all'*Assegno di ricollocazione* per favorire il reinserimento professionale;
- completare il programma Garanzia Giovani garantendo ad oltre 400 mila giovani NEET una esperienza professionale effettiva.

Due milioni di persone, come minimo, dovranno da subito essere avviati dai servizi alle politiche attive senza contare gli impegni verso i disoccupati “parziali” che presto dovranno essere anche loro coinvolti in percorsi di riqualificazione o in lavori socialmente utili. Attualmente- secondo il Censimento condotto dal Ministero nel 2013 - la rete dei servizi pubblici è in grado di mobilitare circa 7000 operatori (di front office) a cui si aggiungono circa 1000 esperti che a diverso titolo operano nei

servizi. Considerando i circa 10 mila operatori privati autorizzati (impegnati tuttavia il larga parte nelle attività di somministrazione e soprattutto al nord) si raggiunge una dotazione di circa 17-18 mila operatori più o meno specializzati (di cui una parte consistente con scarsa qualificazione) con un rapporto di circa 117 tra giovani e disoccupati per operatore, immaginando, appunto, una platea “minima” di due milioni di aventi diritto.

Per rispondere a questa emergenza, il decreto punta a realizzare la Rete dei servizi per le politiche attive e istituisce l’ANPAL una struttura sostanzialmente ministeriale di circa 400 persone provenienti dall’ISFOL – l’istituto di ricerca vigilato - e dai ruoli amministrativi del Ministero, composta, quindi, da personale con una limitata esperienza nella implementazione di programmi di politiche del lavoro. Va sottolineato, a questo proposito, che le competenze della nuova Agenzia non sono, infatti, circoscritte alle sole attività di coordinamento della rete ma sono previste anche funzioni di gestione relativamente a *programmi operativi nazionali cofinanziati dai fondi strutturali*, con compiti di riallineamento *delle aree territoriali* nelle quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni. Ora appare del tutto evidente che un *struttura di questo tipo* non sia adatta a gestire i fondi strutturali in modo efficace, né, tanto meno, ad intervenire in condizioni di emergenza, per rendere *esigibili* nel territorio i diritti dei disoccupati quando questi non siano garantiti dalle Regioni. Meglio sarebbe stato un *Ente pubblico economico* più adatto a gestire programmi di assistenza tecnica (si pensi ad esempio all’Agenzia del Demanio) e più agile nel gestire i fondi strutturali. Infatti questo lavoro, in passato, è stato svolto dall’*Ente strumentale* del Ministero.

Appare quindi essenziale garantire una fase di transizione, in attesa che si completi il disegno di riforma costituzionale, dotarsi di strumenti che consentano di implementare il nuovo modello di politiche attive disegnato dal Jobs Act ed è per questo che appare essenziale:

- 1) Realizzare un nuovo accordo con le Regioni, come peraltro previsto dal decreto 78, in discussione in questi giorni in Senato, per rafforzare i servizi per il lavoro pubblici e privati garantendo, soprattutto nei contesti più penalizzati, programmi che sostengano l’azione di tutta la rete degli operatori impegnati nello sviluppo dei servizi e delle politiche attive;

- 2) Definire un piano operativo dell'ANPAL per garantire la piena applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni utilizzando i sistemi informativi e le banche dati, per realizzare modelli di analisi della domanda di lavoro che consentano di prevederne l'evoluzione e di individuare comparti, filiere, e realtà produttive verso cui orientare l'azione dei servizi e l'attività formativa; mancano attualmente nel decreto indicazioni sulla funzione dei servizi all'impiego sulla copertura dei posti vacanti. In un mondo globalizzato è fondamentale collegarsi alle necessità delle imprese internazionali;
- 3) Sfruttare le competenze e le capacità di intervento dell'Ente strumentale del Ministero, proprio in questa fase di avvio ed in quella successiva di transizione verso il nuovo modello di competenze istituzionali, per garantire quella flessibilità di intervento e la valorizzazione dei fondi strutturali per dare risposte immediate ai disoccupati e garantire piena operatività all'Agenzia.

L'Italia è di fronte ad un bivio:

Per favorire lo sviluppo di un mercato del lavoro più efficiente, dotato di un efficace sistema nazionale delle competenze, non solo è necessaria una profonda trasformazione in materia di servizi pubblici per il lavoro, ma ciò deve essere realizzato secondo un modello che coinvolge tutti gli stakeholder: amministrazioni centrali e locali, parti sociali, sistema dell'istruzione e della formazione, persone in cerca di occupazione e datori di lavoro.

L'Italia ha bisogno di virtù ed è senza dubbio una virtù saper spendere le risorse europee in un tempo di crisi economica ed occupazionale così forte. Dobbiamo avere politici volti al bene comune, dirigenti, funzionari della Pubblica Amministrazione che non ostacolano, che non tengono nei cassetti autorizzazioni e pratiche.

E l'Italia ha bisogno di virtù per innovare l'intero sistema. E' necessario per esempio digitalizzare il sistema produttivo del nostro Paese. Occorre uno sforzo di programmazione notevole per accompagnare politiche industriali con piani di formazione delle risorse umane per accrescere la capacità di lavoratori e lavoratrici di inventare, di prepararsi. E' fondamentale avere cura del capitale umano per rilanciare l'economia.

Di qui la convinzione che la maggiore tutela che possiamo assicurare ai nostri giovani siano le competenze: quanto più si hanno competenze tanto più si è forti

nel mondo del lavoro. E la delega lavoro pone le basi per questo obiettivo soprattutto investendo in politiche attive.

Noi abbiamo perso dal 2008 ad oggi più di 2 milioni di giovani al lavoro.

Per questo il valore di una riforma non é solo economico, ma sociale, etico. Ma soprattutto una riforma vera é carica di futuro.