

Numero 12 - Gennaio 2015 - Edizione Online

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO



Le politiche attive del Lavoro Tra Stato e Regioni



Associazione
LAVORO&WELFARE

Le politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni

Indice

Nuovi assetti <i>Cesare Damiano</i>	3
Questione di competenze <i>Giovanni Battafarano</i>	5
Quale Agenzia <i>Carlo dell'Aringa</i>	7
Destino delle politiche attive <i>Serena Sorrentino</i>	10
Jobs Act, fase 2 <i>Luigi Petteni</i>	13
Tra carenze e crisi <i>Giuglielmo Loy</i>	16
Tra Stato e regioni <i>Andrea Giorgis</i>	20
Intervento necessario <i>Romano Benini</i>	22
Nessun tabù <i>Sergio Chiamparino</i>	24
Neocentrismo o regionalismo <i>Lucia Valente</i>	26
Dopo il blitz <i>Gianfranco Simoncini</i>	30
L'ora di cambiare <i>Gianna Pentenero</i>	34

Incerto destino
Valentina Aprea..... 38

Inversione di rotta
Bruno Caruso..... 40

Aggiornato al 28/01/2015
Coordinamento editoriale: *Luciana Dalu e Giorgia D'Errico*
Progetto grafico: *Mattia Gabriele*

Nuovi Assetti

Obiettivo, favorire l'occupazione in una fase di crisi

Quale assetto delle competenze in materia di lavoro tra Stato e Regioni è il più efficace al fine di favorire la crescita dell'occupazione in una fase di crisi come l'attuale? E' questo il tema che affrontiamo nel primo Quaderno di Lavoro&Welfare del 2015.

L'occasione ci viene fornita dal fatto che è all'esame della Camera dei deputati la riforma costituzionale che riguarda la struttura del Senato e il Titolo Quinto, con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Il testo è già stato vagliato dal Senato in prima lettura ed è passato all'esame della Camera. In sede di Commissione Affari Costituzionali, che ha svolto l'esame preliminare del progetto di riforma, è stato approvato un emendamento che riporta alla competenza dello Stato le materie relative alla tutela e sicurezza del lavoro ed alle politiche attive del lavoro. Questa modifica, che innova il testo del Senato, ha ricevuto, come era prevedibile, valutazioni differenziate.

Secondo il costume della nostra Associazione, di fronte a problemi che si determinano, preferiamo aprire il dibattito e accogliere i diversi punti di vista, in modo che si possa pervenire a un giudizio informato. Nel Quaderno troveremo gli interventi dei rappresentanti regionali, a partire dal presidente Chiamparino, oltre ai vari assessori regionali al Lavoro di Toscana, Lombardia, Lazio, Piemonte e Sicilia; poi di parlamentari, dirigenti sindacali e di esperti. Com'è noto, con la riforma costituzionale del 2001 la materia della tutela e sicurezza del lavoro era affidata alla legislazione concorrente, mentre le politiche attive del lavoro erano

Cesare Damiano è
presidente della Commissione
lavoro della Camera dei Deputati

competenza esclusiva delle Regioni. Il Senato ha assegnato allo Stato, nella versione recente, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro", ma non ha toccato la materia politiche attive del lavoro. La Commissione Affari Costituzionali della Camera, invece, ha apportato la modifica aggiungendo le politiche attive del lavoro e tra alcuni giorni l'Assemblea si pronuncerà in via definitiva. Poi naturalmente il provvedimento, essendo una riforma costituzionale, riprenderà la navetta tra Senato e Camera.

Dibattito

E' bene tuttavia che la decisione da adottare nei prossimi giorni sia ben ponderata. I fautori della scelta pro Stato utilizzano l'argomento della scarsa efficacia delle politiche attive in questo quindicennio di competenza regionale, in particolare negli ultimi anni di crisi, ed anche l'assenza di collegamento tra politiche attive e passive. I rappresentanti regionali, naturalmente ostili all'emendamento, criticano la scelta compiuta senza il minimo di confronto e anche la contraddizione che si determina nel momento in cui le politiche attive passano allo Stato, mentre la materia formazione professionale rimane di competenza regionale. Quest'ultimo è un argomento su cui riflettere, essendo quella della formazione una tipica materia di politica attiva.

Meno controversa è l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela e sicurezza del lavoro. In questa sede, che è di ricognizione e confronto di opinioni, e non già di pronunciamenti definitivi, vorrei esprimere l'auspicio che il dibattito parlamentare, quando si affronterà il tema in questione, possa veramente concentrarsi sul tema che apriva questo mio scritto: quale l'assetto più efficace per sostenere la ripresa e la crescita dell'occupazione. Mi auguro che il tema si sottragga allo scontro istituzionale Stato-Regioni; che, viceversa, riprenda il confronto senza pregiudizi; che si rafforzi il ruolo dello Stato come titolare dell'ordinamento; che si trovi il modo di realizzare una reale saldatura tra politiche attive e passive, magari evitando di separare formazione professionale e politiche attive territoriali.

Sarebbe un passo avanti di chiarimento devolvere, da parte dello Stato, alle regioni che rispettano i parametri, le competenze relative alle politiche attive del lavoro che verrebbero in questo modo riabbinate all'istruzione e formazione professionale.

Qualcuno può legittimamente sostenere che l'argomento che stiamo trattando non riguarda i cittadini, ma gli assetti di potere della politica. E' vero fino a un certo punto. Se si costruisce un assetto democratico funzionale, le politiche per il lavoro e l'occupazione ne trarranno giovamento. L'importante è che l'assetto delle competenze sia funzionale ed efficace.

Questione di Competenze

Allo Stato sicurezza e politiche attive del lavoro

E' all'esame della Camera il disegno di legge costituzionale che riguarda la struttura del Senato e la riforma del titolo V, che attiene ai poteri delle Regioni e ai rapporti tra Stato e Regioni. Il testo approvato in Commissione Affari costituzionali, ora all'esame dell'aula di Montecitorio, prevede che le materie tutela e sicurezza del lavoro e politiche attive del lavoro tornino alla competenza esclusiva dello Stato.

Considero positiva questa modifica, alla luce anche dell'esperienza degli ultimi quindici anni. Ricordo che nel 2001, quando la riforma del titolo V era all'esame del Senato, mi battei, insieme con i colleghi della Commissione Lavoro, affinché la tutela e sicurezza del lavoro restasse nella competenza esclusiva dello Stato.

La motivazione era semplice e logica: in nessun modo si poteva prevedere, a livello territoriale, una differenziazione della tutela del bene prezioso dell'integrità della persona lavoratrice/lavoratore. Tuttavia, nel 2001 un certo estremismo regionalista e anche una sorta di subalternità di fronte allo stesso, erano moneta corrente. Per farla breve, la materia tutela e sicurezza del lavoro passò alla competenza concorrente di Stato e Regione, mentre la materia politiche attive divenne competenza esclusiva delle Regioni. In questo quindicennio, l'esperienza della legislazione concorrente ha determinato un perenne contenzioso tra Stato e Regioni presso la Corte Costituzionale; l'innamoramento regionalista si è abbastanza raffreddato, anche in relazione al proliferare di scandali in materia di uso disinvolto del dena-

Giovanni Battafarano e'
segretario generale
dell'Associazione
Lavoro&Welfare

ro pubblico in materia di rimborso spese. Anzi oggi il problema è separare l'istituzione Regione dal cattivo uso che taluni ne hanno fatto, rilanciarla e riqualificarla. Il clima cambiato spiega il superamento della legislazione concorrente, il ritorno dello Stato nelle materie tutela e sicurezza del lavoro e politiche attive del lavoro nel progetto di riforma costituzionale.

Separazione negativa

Ma non si tratta di inseguire l'evoluzione degli umori popolari. L'esperienza degli ultimi anni fa registrare una negativa separazione tra politiche attive e politiche passive. Queste ultime sono di competenza dell'INPS, mentre le politiche attive sono attribuite alle Regioni, che le hanno gestite attraverso i centri per l'impiego affidati alle Province. Tranne pochissime eccezioni, i due comparti non hanno comunicato e collaborato; la spesa per gli ammortizzatori sociali è schizzata alle stelle sia per l'acuirsi della crisi sia per la difficoltà di praticare efficaci politiche attive: insomma è più facile distribuire sussidi di disoccupazione che riqualificare chi perde il lavoro e accompagnarlo nella ricerca di una nuova occupazione. Si aggiungano anche le difficoltà per le imprese nazionali a misurarsi con diverse regolamentazioni regionali in materia di apprendistato e di tirocinio e le difficoltà a realizzare positive sinergie tra servizi pubblici e strutture private.

Si potrebbe ricavare che il non razionale riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di lavoro in questi difficili anni di crisi economica non abbia aiutato a rispondere efficacemente ai colpi della crisi. Cambiare il modello, intervenire sulle criticità emerse, tenere conto delle migliori esperienze europee in materia pare quindi opportuno. Nei principali paesi europei, le politiche attive sono di competenza dello Stato. In Germania, gli operatori dei servizi per l'impiego sono oltre 100mila, contro i circa 10mila dell'Italia, una parte dei quali precari. Anche Gran Bretagna e Francia hanno costruito efficaci politiche attive del lavoro.

Impegno per l'occupazione

Naturalmente, trattandosi di una riforma costituzionale, l'iter parlamentare richiederà ancora tempo. Intanto il Jobs Act prevede la realizzazione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, che dovrebbe appunto realizzare una più adeguata saldatura tra politiche attive del lavoro e politiche passive. La fisionomia dell'Agenzia nazionale non è ancora chiara: l'esame del decreto legislativo relativo permetterà il necessario approfondimento. A me pare indispensabile ribadire che attraverso di essa lo Stato deve farsi carico in prima persona del suo impegno a favore dell'occupazione e garantire il livello essenziale delle prestazioni. Vedo questo compito non in condizione di solitudine o di separazione rispetto alle Regioni, ma attraverso una proficua collaborazione, che spetterà alla legislazione ordinaria definire. Grazie alla quale anche l'obiezione sulla non ragionevolezza della distinzione tra politiche attive in capo allo Stato e formazione professionale in capo alle Regioni possa essere superata.

La modifica costituzionale, insomma, rientra in un cambio di impostazione della strategia per la crescita dell'occupazione, che è senz'altro il principale obiettivo su cui la politica deve oggi impegnarsi. Se il progetto andrà in porto, il nuovo assetto istituzionale in materia di lavoro potrà contribuire ad una politica più efficace. Poi occorreranno adeguate politiche industriali e un piano di investimenti pubblici e privati. Ma questo è un altro discorso.

Quale agenzia

Come gestire il welfare condizionato

E' significativa la scelta del Jobs Act di puntare decisamente a un welfare "condizionato". Questa peraltro è la scelta fatta in Germania con le riforme Hartz. Dieci anni fa, i tedeschi hanno spostato quasi tre milioni di persone povere che godevano di "pura" assistenza, ad una assistenza condizionata alla ricerca attiva di un lavoro. Soprattutto sono stati attivate persone con sussidio per invalidità. Una volta accertata l'idoneità a fare un lavoro di almeno 15 ore alla settimana, centinaia di migliaia di costoro sono stati avviati a lavori di qualsiasi tipo, anche a quelli che prevedevano bassi salari (integrabili peraltro da ulteriori sussidi e aiuti economici in caso di condizione di indigenza).

Una condizione imprescindibile è quella di passare da una politica puramente passiva e risarcitoria, ad una politica attiva. Ed è quanto hanno fatto in Germania e in quei paesi, come Francia e Gran Bretagna, dove un forte impegno a favore dei lavoratori disoccupati, è accompagnato da strumenti efficaci di politica attiva e di attivazione. In questi tre grandi paesi lo strumento principale è costituito da una Agenzia Nazionale che ha il compito sia di erogare i sussidi, sia di verificare che i beneficiari cerchino attivamente lavoro, nonché di assisterli in questa ricerca.

Questo è il motivo per cui il Jobs Act si propone di costituire anche in Italia un Agenzia Nazionale per l'Occupazione. Nel momento in cui si vuole tendere verso un welfare universale, è giusto accompagnarlo con efficaci strumenti che ne garantiscano la condizionalità. La proposta di costituire una Agenzia Nazio-

Carlo Dell'Aringa e' economista
e deputato del Pd

nale non è nuova. Una norma che delegava il governo a costituirla, era inserita anche nella "Legge Fornero", ma non se ne fece niente.

L'Agenzia del Jobs Act deve essere partecipata da Stato e Regioni. Ad essa spettano compiti gestionali nel campo delle politiche attive, dei servizi per l'impiego e dell'ASPI. Deve garantire le sinergie tra strutture pubbliche (Centri per l'Impiego, oggi gestiti dalle Province) e le strutture private (agenzie private, enti bilaterali, centri di formazione, terzo settore, ecc.). E' previsto un forte raccordo tra Agenzia e INPS, anche se non è chiaro se le strutture dell'INPS che gestiscono i sussidi e la struttura dell'Agenzia che svolge l'attivazione dei beneficiari debbano alla fine essere unificate in un unico soggetto istituzionale.

E' abbastanza chiaro che il modello è quello dei paesi che da tempo ormai hanno cercato (con qualche successo) di integrare le due funzioni fondamentali, quella passiva di sostegno del reddito e quella attiva di ricollocazione dei beneficiari del sussidio.

Andrà anche definito il modello di governance di questa Agenzia. Per ora non è del tutto chiaro. Ad esempio: cosa vuol dire che sarà partecipata da Stato e Regioni? Sarà una unica Agenzia Nazionale con le sue strutture dislocate sul territorio (gli attuali Centri per l'Impiego)? Oppure al livello nazionale sarà riservato solo un ruolo di indirizzo e di definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni", lasciando la gestione in mano alle singole Regioni? E, in questo caso, alle Regioni verrà attribuita la competenza di gestire l'Aspi, in modo da integrare le politiche attive con quelle passive? In definitiva ci sarà una unica Agenzia Nazionale per la gestione delle politiche oppure ci saranno venti Agenzie Regionali, con qualche coordinamento e monitoraggio nazionale?

Un modello simile, quello di un coordinamento nazionale delle politiche attive delle singole Regioni e della fissazione di livelli essenziali delle prestazioni fissati al centro, era stato già previsto dalla riforma Fornero. Le Regioni, da cui in ultima istanza dipendono, per competenza, i Centri per l'Impiego (ma la cui effettiva gestione è decentrata alle Province) avrebbero dovuto effettuare un lavoro di attivazione nei confronti dei beneficiari dei sussidi. Ma non lo hanno mai fatto, tranne qualche lodevole eccezione e si è persa così una importante occasione di integrare le politiche attive con quelle passive.

Le Regioni e i Centri per l'Impiego sono rimaste per lo più inattive, in parte per mancanza di risorse umane, finanziarie e organizzative. Ma anche per mancanza di motivazioni. I Centri, gestiti dalle Province, fanno fatica ad identificarsi nel ruolo di soggetti che devono garantire il buon funzionamento di un sussidio che non è erogato da loro, bensì da un ente, l'INPS, di livello nazionale, lontano ed estraneo ai loro interessi immediati. Si tratta di un compito che non sentono proprio e che di fatto non svolgono, nonostante le norme glielo impongano. Ed è difficile imporre norme di questo tipo, cosa si dovrebbe prevedere? Un controllo pervasivo con sanzioni per le Province o le Regioni che non svolgono il proprio ruolo?

D'altra parte chiedere ai beneficiari dei sussidi di darsi da fare nella ricerca attiva di lavoro e di accettare le offerte di lavoro (che tra l'altro, i Centri fanno enorme fatica a raccogliere presso le imprese), non è cosa da poco. Richiede professiona-

lità, impegno, risorse e consapevolezza del ruolo.

Non è un caso che negli altri paesi sia stata creata una unica struttura per gestire sia i sussidi che le politiche di attivazione e abbiano anche investito molte risorse per rendere queste strutture in grado di raccogliere presso le imprese le informazioni sui posti vacanti (senza le quali non si fa politica di attivazione). In questi stessi paesi l'investimento in una unica struttura ha comportato rilevanti risparmi nella spesa per ammortizzatori sociali. In Italia, come si sa, si spende molto per le politiche passive e poco per quelle attive.

La legge delega non ha potuto esplicitare in modo esaustivo l'integrazione istituzionale delle politiche attive e passive a causa dell'attuale Titolo V della Costituzione che attribuisce le competenze gestionali dei servizi per l'impiego alle Regioni. Anche nel testo di riforma costituzionale uscito dal Senato ed entrato alla Camera, l'effettivo superamento delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni, in materia di lavoro, non c'era stato. Infatti dal testo della riforma, peraltro non molto chiaro, risultava, sia pure indirettamente, che le competenze in materia di gestione dei servizi per l'impiego rimanevano alle Regioni.

La situazione si è rovesciata alla Commissione 1 della camera dove un emendamento, che è stato riformulato e poi accettato da relatore e governo, ha previsto che le materie di lavoro e di politiche attive siano assegnate alla competenza esclusiva dello Stato. Se, e quando, passerà questa riforma non ci saranno più ostacoli alla costituzione di una Agenzia Nazionale. Ma nel frattempo che si fa? Il progetto di Agenzia Nazionale rimane per ora sulla carta e, a meno di una forte disponibilità da parte delle Regioni, che per ora non si intravede, di costruire una unica agenzia che gestisca le politiche attive e quelle passive, si rischia o di ripercorrere un cammino che sinora è stato inconcludente, quello del coordinamento e dei livelli essenziali delle prestazioni, oppure di aspettare che passi la riforma costituzionale.

Destino delle politiche attive

Riflessi su occupazione e innovazione

Il disegno di legge delega sul lavoro e quello sulle riforme costituzionali toccano entrambi il tema del riordino delle competenze in materia di politiche attive del lavoro.

La prima riflessione che andrebbe fatta è che nel primo l'articolazione delle competenze istituzionali ha una definizione più vaga ma comunque plurilivello in ragione della costituzione di un'Agenzia Nazionale del lavoro di stampo "federale", mentre nel secondo disegno il riordino prevede che la tutela e sicurezza del lavoro, nonché le politiche attive del lavoro siano tra quelle materie riassegnate alla titolarità dello Stato, modificando l'attuale art. 117 della Costituzione.

Tutte le scelte che si compiono e le proposte che si confrontano assumono il dato della centralità delle politiche attive, della loro sostanziale inattuazione, della scarsa efficacia di risultato ed esigibilità, ma nessuna prende in esame il fatto che il modello che c'è nel nostro paese risente della sua sostanziale inattuazione e del sottofinanziamento, nonché della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in termini di politiche attive del lavoro e di inserimento sociale.

Confronto con l'Europa

L'Italia è tra i paesi europei che investe meno nelle politiche attive del lavoro: 1,7 per cento del Pil, ben al di sotto della media europea (con Francia al 2,4, Spagna al 3,6, Germania all'1,8, ma con una quota alta sulle politiche attive e bassa su quelle passive, al contrario dell'Italia).

Tra le ragioni della crisi è la dismissione della

Serena Sorrentino è segretario confederale della Cgil

politica industriale, una politica economica non orientata alla ripresa della domanda aggregata, e uno dei risvolti sociali più pesanti è indubbiamente la svalorizzazione del lavoro.

Le politiche passive hanno avuto un ruolo di protezione sociale molto alto, ma il vecchio sistema ha messo in luce la necessità di una loro universalizzazione.

Altri paesi europei hanno riformato entrambi gli strumenti, politiche attive e passive, contemporaneamente poiché mentre nella crisi si sostengono imprese e lavoratori con ammortizzatori, sussidi di disoccupazione e accordi in solidarietà, occorre porsi il problema di innovare la produzione per rilanciarla e, di conseguenza, anche di adeguare le competenze dei lavoratori.

I più penalizzati dalla mancanza di un sistema strutturato di politiche attive sono i giovani e i lavoratori over.

Sui primi la difficoltà di ingresso al mondo del lavoro, infatti, si sta traducendo in misura crescente nella disponibilità ad accettare lavori poveri e dequalificati. Lo skills mismatch in Italia si attesta al 40 per cento, in Europa è al 36.

Il fenomeno degli abbandoni e della dispersione scolastica e lavorativa è cresciuto in questi anni sia per sfiducia nella ripresa sia perché la gamba debole del sistema di protezione sociale è proprio quello relativo all'“attivazione” del soggetto preso in carico.

I cosiddetti Neet – Not in employment, education or training - circa 2 milioni di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano, sono diventati oggetto di attenzione di un programma europeo “Garanzia Giovani” che in Italia non sta decollando non per la condizione dei servizi per l'impiego, bensì per la velleità di misure di attivazione in un contesto recessivo in cui le politiche pubbliche non fungono da stimolo agli investimenti e alla crescita.

I lavoratori over risentono della flessione dell'occupazione e della carenza di posti disponibili e dell'aumento dell'offerta più concorrenziale in termini di costi.

Dal Dlgs 469/97 alla delega contenuta nella legge 92/12 fino al Jobs act, si sono sovrapposti interventi normativi che non hanno affrontato il tema del riordino delle politiche attive e del potenziamento dei servizi pubblici dell'impiego come due temi inscindibili.

Sicuramente la vecchia formulazione del Titolo V della Costituzione, ha contribuito alla indefinitezza, la legislazione concorrente tra Stato e Regioni, bilanciate da poteri esclusivi dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e sui principi fondamentali, non ha aiutato in tal senso, come il sottofinanziamento delle politiche attive delegato per decenni alla spesa del Fondo sociale europeo.

Discussioni assurde

Se prendiamo in esame alcuni indicatori: numero di operatori per numero di utenti, numero di aziende iscritte ai servizi per l'impiego, risorse investite nella formazione del personale, qualità della legislazione nazionale e regionale, accreditamenti dei soggetti privati abilitati a prestazioni legate alle politiche del lavoro, vediamo delineati i nodi veri della difficoltà a far decollare le politiche attive del lavoro nel nostro paese.

In questa stagione avremmo bisogno di una diversa politica di protezione sociale che investa sui servizi pubblici e sulla qualificazione dei lavoratori o aspiranti tali. In assenza di un accordo interistituzionale, di raccordo tra politiche del lavoro e dello sviluppo, qualsiasi intervento ripercorrerà gli errori del passato: attenzione all'architettura formale senza rendere efficaci i sistemi di valutazione degli interventi.

Non è importante se si scelga una riorganizzazione usando come modello l'agenzia o una diversa ripartizione delle competenze, ciò che non può essere ignorato è che occorre avere un modello che abbia più livelli di decentramento ognuno dei quali con una funzione: Lep e Pon su politiche attive del lavoro allo Stato; Programmazione alle Regioni; gestione a livello di area vasta e erogazione delle prestazioni a livello di prossimità. Sembra assurda la discussione in essere, che prima ancora di discutere quali saranno, come si strutturano (e con che risorse) le nuove politiche attive del lavoro, decide di centralizzarne le competenze senza definire responsabilità sulle funzioni.

Jobs Act, fase 2

Tra Agenzia Nazionale e riforma del Titolo V

Come Cisl riteniamo la seconda fase di costruzione dei decreti attuativi del 'Jobs Act', o comunque quella che dovrà ridisegnare e ristrutturare l'intero sistema italiano dei servizi all'impiego, come quella decisiva per l'avvio di politiche attive del lavoro che dovranno integrare, completare e sostenere i lavoratori e le imprese nel loro cammino soprattutto nei momenti difficili. Ma diciamola tutta, noi, come Cisl, abbiamo un sogno, quello di vedere il lavoro tornare centrale per il paese proprio attraverso la realizzazione di questo sistema.

Per la completa realizzazione di questo sogno i SPI dovranno essere un servizio pubblico completamente rinnovato nello spirito e nella filosofia, negli obiettivi, negli strumenti e anche con un rapporto nei confronti del privato non di concorrenza ma di sinergica integrazione, attraverso una sussidiarietà mirata e flessibile. Questo nuovo sistema dovrà avere la capacità grazie alla politica, in attesa di capire meglio le reali volontà del governo e l'assunzione di impegni, grazie alle imprese e grazie anche al lavoro dei corpi sociali intermedi, di far uscire finalmente l'Italia da questo stato di atrofia e liberare risorse, strumenti, idee, intelligenze, impegni e disponibilità. Il lavoro insomma deve tornare ad essere speranza, occasione e soprattutto risorsa per le imprese e i lavoratori.

Uno degli strumenti strategicamente più interessanti sarà quello dell'Agenzia Nazionale, presente praticamente in tutti i paesi dell'Unione europea in cui i servizi all'impiego, soprattutto ai fini dell'incontro domanda-offerta

Luigi Petteni è Segretario
Confederale della Cisl

di lavoro, siano stati attraversati negli anni da una profonda ed accurata opera di ricostruzione per migliorare le condizioni dell'occupazione attraverso una gestione integrata delle politiche passive ed attive.

Fondamentale, a tal fine, sarà capire come verrà ridisegnato lo schema istituzionale dopo la nascita dell'Agenzia, con le necessarie attribuzioni di ruoli e competenze all'agenzia stessa, alle Regioni, ai Centri per l'impiego e a quella nuova dimensione territoriale che dovrebbe andare a coprire anche gli spazi operativi fino ad oggi attribuiti alle Province.

La Cisl è decisamente favorevole alla nascita di un'Agenzia Nazionale che quanto meno riordini, riorganizzi ed inizi a riavviare la macchina verso un'unica direzione. Non siamo per creare le condizioni di un nuovo attorcigliamento burocratico che lasci poi tutto com'è in attesa che la luce di una effettiva ripresa possa iniziarsi a scorgere.

Intendiamoci, è indispensabile avere la piena consapevolezza che non saranno solo SPI efficienti ed efficaci a ricostruire il tessuto industriale, a far direttamente e magicamente aumentare l'occupazione ma, rispetto al tema in questione, il lavoro da fare è lungo, serio ed impegnativo, per tutti. Insomma, siamo ancora purtroppo nella fase in cui dobbiamo sviluppare i primi quattro obiettivi del sistema, quelli che sono alla base del riordino, e non già delle prospettive e del loro sviluppo in ottica di risultato:

- l'assegnazione dei ruoli e dei compiti agli attori istituzionali coinvolti in un'ottica di sistemi omogenei, ma di massima fruibilità ed integrazione territoriale grazie al decentramento effettivo non più nominale;
- la logica di servizio, chiara e verificabile che consenta da subito anche di alleggerire l'appesantimento burocratico ancora in essere;
- la costruzione di un vero rapporto fra attori pubblici e privati all'interno di regole nuove che consenta il riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale e riconosca premialità strategiche sia allo strumento pubblico che a quello privato esclusivamente a seguito di un obiettivo predeterminato raggiunto;
- l'integrazione tra le politiche attive del lavoro, le politiche della formazione e le politiche passive, compito questo che può essere definito, anzi deve essere definito, solo grazie all'insieme dei soggetti in causa, cioè quelli pubblici (ai diversi livelli istituzionali) e quelli privati. Un insieme, quindi, che veda protagonismo responsabile e trasparente del governo, del ministero, delle Regioni, dei Comuni e degli ambiti territoriali che saranno individuati dalla L. 56/2014, delle imprese, dei soggetti privati coinvolti e non ultime delle PPSS. che qui senza alcun dubbio devono dare il loro contributo per la ricostruzione del sistema.

Poi, solo poi, potremo parlare di mismatch, anche all'indomani dello sviluppo di un sistema informatico unico, il vero strumento negli altri paesi europei che con-

sente accelerazioni e risultati realmente positivi.

Abbiamo davanti agli occhi uno scenario, in giro per l'Europa e non solo, che ci dipinge diversi esempi dai quali possiamo trarre ulteriori buone pratiche e di questo dobbiamo certamente tener conto, ma non trascuriamo neppure le nostre esperienze positive, come quella ad esempio della dote unica lavoro della Lombardia, che possono proiettarci in un futuro prossimo sicuramente più raggiungibile per quello che attualmente è la nostra fragile situazione.

Tra carenze e crisi

La vita difficile dei servizi per l'impiego

L'efficienza, l'efficacia e più in generale il funzionamento dei servizi per l'impiego continua ad essere una priorità nell'agenda sia del governo, che delle Regioni e di tutti quei soggetti che a vario titolo intervengono nel complesso intreccio di azioni ed interventi che caratterizzano l'incontro tra la domanda e l'offerta di nuova occupazione.

Quella che viviamo oggi è una fase estremamente delicata per i nostri servizi per l'impiego che, oltre a scontare una serie di carenze "storiche" e ben conosciute, sono destinati ad operare in un momento nel quale gli effetti più deleteri della crisi stanno condizionando pesantemente sia la quantità che la qualità delle offerte di lavoro.

Infatti, da un rapido sguardo ai più recenti dati forniti dalle comunicazioni obbligatorie, è possibile registrare un forte calo delle assunzioni con contratti stabili (anche in apprendistato) ed una sostanziale conferma del forte utilizzo di quelli a tempo determinato.

Queste dinamiche, sotto il profilo della quantità e della qualità non possono essere frettolosamente attribuite al peggioramento o all'irrigidimento dei meccanismi di funzionamento del nostro mercato del lavoro, ma vanno collocate nel più ampio contesto della forte caduta della domanda interna e del conseguente calo delle nostre attività produttive. La forte contrazione produttiva e la conseguente "emorragia" occupazionale è stata solo in parte tamponata grazie al forte impiego degli ammortizzatori sociali, con particolare attenzione a quelli in deroga che hanno

Guglielmo Loy è segretario confederale della Uil

permesso a migliaia di piccole e piccolissime imprese la salvaguardia del proprio patrimonio di competenze e garantito a migliaia di lavoratori e lavoratrici una indennità sostitutiva del reddito.

Flessibilità e compensazione

Le considerazioni appena fatte definiscono per certi versi il contesto nel quale si va a collocare l'intervento di riforma del mercato del lavoro delineato dal Jobs Act ed in particolare la delega attraverso la quale il governo intende "garantire la fruizione dei servizi in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale".

Appare sufficientemente chiaro che l'obiettivo principale del Jobs Act sia quello di introdurre nel nostro mercato del lavoro massicce dosi di flessibilità sia in entrata che in uscita, i cui effetti dovrebbero essere poi compensati da adeguate misure di sostegno al reddito accompagnate da un riassetto complessivo del sistema di politiche attive per il lavoro.

In buona sostanza una triangolazione di interventi al cui vertice viene posta la flessibilità, realizzata attraverso la deregolamentazione del contratto a termine e con l'ulteriore riduzione delle tutele assicurate dall'art. 18 della L. 300/1970, contenute all'interno dello schema di Dlgs del c.d. "contratto a tutele crescenti".

Alla "base" di questa piramide, le politiche passive e le politiche attive dovrebbero assicurare ed agevolare la transizione da un posto di lavoro ad un altro.

Un'ipotesi di lavoro per altro non originale, già riproposta nel passato e che ha mostrato quale punto di maggior debolezza la mancata implementazione di una organica riforma del nostro sistema di politiche attive per il lavoro e dei nostri servizi per l'impiego.

Un profondo processo di riforma e sperimentazione che, a partire dalla riforma Bassanini, con il Dlgs 469/97 si concretizza nel conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di collocamento e mercato del lavoro prima gestite dal Ministero del Lavoro e che, sin da allora, è stato caratterizzato da una forte disomogeneità e da interventi frammentari.

Un sistema di politiche attive per il lavoro che oggi, con qualche rara eccezione, costituisce uno degli aspetti di maggiore criticità del nostro mercato del lavoro.

Cifre di un fallimento

Una rapida analisi degli indicatori che caratterizzano il nostro sistema dei servizi per l'impiego può aiutarci nella comprensione e nella ricerca delle soluzioni necessarie e in particolare nella valutazione delle proposte che, come sopra accennato, ritroviamo nell'agenda dell'attuale governo.

Solo il 35 per cento dei disoccupati contatta i Centri per l'impiego (CPI) e sono appena il 20 per cento quelli che si rivolgono alle Agenzie per il lavoro private (APL), inoltre il più delle volte sono le stesse persone, perché i metodi di ricerca utilizzati dai disoccupati sono rivolti a più soggetti (c.d. ricerca multicanale).

Ma il dato che più di altri ci deve far riflettere è la bassissima percentuale di intermediazione vera e propria che realizzano sia i CPI che le APL: infatti solo il 3 per

cento degli occupati, nell'arco di un anno, trova un lavoro grazie ai CPI e ancora più bassa la capacità di placement delle APL.

E' quindi del tutto evidente che il primo tema su cui concentrare la nostra attenzione non è la pur necessaria sinergia tra operatori pubblici e privati; è necessario, invece, analizzare e riflettere sul perché nel nostro Paese, per la ricerca di lavoro, si ricorra alla mediazione informale e alla auto candidatura.

Le reti "informali" di intermediazione sono utilizzate nel nostro paese dall'80 per cento dei disoccupati e parallelamente, anche in virtù dell'ampia diffusione dell'utilizzo della rete internet, continua a guadagnare terreno il canale delle auto candidature.

Occorre inoltre considerare che, sulla base di una recente indagine Excelsior (2013), gli stessi datori di lavoro dichiarano di preferire, per le nuove assunzioni, l'utilizzo dei canali "informali" (amici e parenti) piuttosto che affidarsi ai servizi per l'impiego sia pubblici che privati.

Queste dinamiche hanno le proprie radici in una generica e generalizzata sfiducia verso i servizi per il lavoro, piuttosto che in ragione della loro reale inefficienza. Una sfiducia alimentata dalla scarsa consapevolezza, in particolare all'interno dei servizi pubblici, che tra i principali stakeholder (clienti) dei servizi ci sono non solo i lavoratori disoccupati, ma anche le imprese. La necessità di riorientare o rafforzare le attività dirette al sistema di imprese richiede però un vero e proprio cambio di paradigma dei nostri servizi, sia in termini culturali che più strettamente economici.

Infine tra le molte cause che contribuiscono alla modesta capacità di intermediazione dei CPI, spicca la cronica carenza di risorse, sia umane che finanziarie, destinate al loro funzionamento e che, anche nel modello prefigurato dalla delega di riforma contenuta nel Jobs Act, sembra non trovare risposte adeguate stante la previsione di evitare "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

Previsione questa che non potrà agevolare la reale implementazione della vasta articolazione della delega in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, la cui complessità appare immediatamente evidente in virtù dell'elevato numero (23) dei principi e criteri direttivi che dovranno ispirare il successivo decreto legislativo.

L'Agenzia nazionale

La assoluta novità, contenuta nella lunga elencazione dei principi che dovranno essere alla base del conseguente Dlgs, è la previsione relativa alla istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione: un'Agenzia partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro alla quale attribuire competenze "gestionali" in materia di Servizi per l'impiego, politiche attive e Aspi. Si prevede quindi la definizione di un nuovo modello di intervento, un sistema nazionale che individui e renda realmente operativi standard minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, realizzi un costante monitoraggio delle attività, razionalizzando e riportando a sistema la tante ma purtroppo eterogenee esperienze fino ad oggi realizzate sul territorio, ma soprattutto crei le condizioni per implementare una infrastruttura tecnologica che permetta il dialogo e lo scambio di informazioni e dati a tutti i livelli.

Un progetto molto ambizioso le cui finalità appaiono condivisibili ma la cui realizzazione pratica ha bisogno di alcuni chiarimenti in merito alle competenze ed ai ruoli dei soggetti che costituiranno l'Agenzia stessa.

Senza dubbio si ha l'impressione che la legge delega anticipi, per certi versi, il disegno di legge di riforma della carta costituzionale dove è prevista una profonda riscrittura del titolo V e quindi anche delle competenze in materia di mercato del lavoro e politiche attive.

Ma, a Costituzione invariata, all'Agenzia potranno competere legittimamente compiti di coordinamento, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, di monitoraggio, ma sembra improbabile che possa esercitare competenze gestionali in materia di Servizi per l'impiego e politiche attive senza creare contenziosi di natura costituzionale che potrebbero rendere vano ogni sforzo di riforma.

Inoltre, se quello appena citato è un ostacolo difficilmente superabile a Costituzione invariata, appaiono altrettanto indefinite le modalità con cui realizzare la confluenza nei ruoli dell'Agenzia o del Ministero del Lavoro del personale "proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi" e destinato a confluire nella dotazione organica della costituenda Agenzia.

Resta invece necessario salvaguardare l'autonomia e la terzietà dell'Isfol, in quanto una analisi scientificamente certificabile, dell'andamento del mercato del lavoro è fondamentale e, soprattutto, utile al "decisore" politico e alle parti sociali per comprendere l'impatto sulla quantità e la qualità del lavoro delle innovazioni normative e la connessione con il quadro economico.

Ed infine ci sembra difficile che si possa realizzare una struttura complessa ed articolata sino al livello più prossimo al cittadino per l'erogazione dei servizi, senza prevedere i necessari investimenti in risorse umane, finanziarie e strumentali.

Tutte questioni di particolare rilevanza che dovranno essere chiarite e meglio delineate nel futuro schema di Dlgs la cui emanazione è attesa al massimo entro il prossimo mese di giugno.

Di una cosa siamo certi, oggi più che mai è necessario realizzare questa riforma che il sistema attende da anni e l'unica cosa che ci preoccupa è riuscire a dotare il nostro mercato del lavoro di servizi per l'impiego efficienti ed in grado di dare risposte adeguate ai lavoratori ed ai disoccupati.

Per raggiungere questo obiettivo non ci sembra dirimente che le competenze sulla materia siano in capo allo Stato o alle Regioni. E' infatti prioritario comprendere quanta armonia vi sia tra i vari percorsi innovativi messi in campo a partire dalle scelte di natura costituzionale, da quale modello di protezione sociale (ammortizzatori), come la connessione con le politiche della formazione siano coerenti con gli ambiziosi obiettivi che il governo si è dato senza, però, produrre effetti concreti in termini di impegni economici. Ricordiamo, per concludere, che con la legge di stabilità si "sequestrano" decine di milioni di euro destinati alla formazione continua per i lavoratori. L'occupabilità passa non solo da incentivi indiscriminati ma anche dal rafforzare le "competenze" di chi lavora e cerca un lavoro.

Tra Stato e regioni

Tutela e sicurezza del lavoro, la collaborazione e' possibile?

Alla Camera, nel corso dell'esame in commissione della riforma costituzionale, la materia della "tutela e sicurezza del lavoro" è stata interamente attribuita alla competenza legislativa (esclusiva) dello Stato. Se le Camere confermeranno il testo approvato dalla commissione, le Regioni, in tale materia, non potranno più legiferare né nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, come prevede il testo costituzionale vigente (novellato nel 2001), né per la "parte" che (eventualmente) residua dopo che il legislatore ha posto le disposizioni "generali e comuni", come prevedeva il testo della riforma approvato in prima lettura dal Senato.

Si tratta di una scelta dagli effetti incerti che nel prosieguo dell'iter parlamentare sarebbe forse opportuno riconsiderare: non tanto per continuare a garantire alle Regioni uno spazio di competenza legislativa in materia di organizzazione dei sistemi di politiche attive del lavoro, contro l'eventuale scelta del legislatore statale di avocare a se l'intera disciplina; né per limitare il potere/dovere dello Stato di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori; quanto piuttosto per consentire alle Regioni di predisporre – in presenza magari di particolari situazioni ambientali – ulteriori (e non alternative) specifiche misure "amministrative" volte a facilitare l'incontro tra domanda e offerta nonché a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Una simile - e a mio avviso più convincente e meno conflittuale - relazione tra Stato e Regioni, improntata a una logica di supremazia (non escludente) dello Stato, potrebbe forse

Andrea Giorgis
parlamentare del Pd

meglio realizzarsi se si ritornasse alla formula delle "disposizioni generali e comuni" presente nel testo approvato dal Senato, secondo la quale lo Stato avrebbe appunto legislazione esclusiva nel definire le "disposizioni generali e comuni per la tutela e sicurezza del lavoro".

Interpretazioni

È indubbio che la formula presenti un certo tasso di ambiguità e che stabilire quando una disposizione sia "generale" e quando sia particolare, in molti casi, può non essere affatto semplice, ma se di essa si affermasse una interpretazione non particolarmente restrittiva, potrebbe - proprio per la sua indeterminatezza e per la sua collocazione nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato - consentire a quest'ultimo di razionalizzare ed uniformare le misure a sostegno dell'occupazione (come si è da più parti auspicato nel corso della discussione degli emendamenti) e al contempo non escludere che le Regioni, nell'ambito di una relazione cooperativa con lo Stato, predispongano ulteriori e più avanzate disposizioni particolari a tutela del lavoro.

Peraltro, anche qualora la formula delle "disposizioni generali e comuni" fosse interpretata come sostanzialmente equivalente alla formula (presente nel vigente art.117 Cost.) dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" che caratterizza la c.d. potestà legislativa concorrente, il legislatore statale potrebbe comunque intervenire per razionalizzare e unificare i cosiddetti servizi per l'impiego, sia attraverso la predisposizione di stringenti "principi fondamentali" sia attraverso l'esercizio della competenza di cui al nuovo art. 117 comma 3: la legge dello Stato - in virtù del nuovo terzo comma dell'art.117 - "può (infatti) intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

Intervento necessario

Le competenze dello Stato sull'attivazione al lavoro

E' opinione comune tra gli economisti e gli esperti che l'assetto dei poteri e delle competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 abbia diviso il paese ed ostacolato lo sviluppo molto più di quanto lo abbia invece favorito e promosso. Esistono chiare valutazioni in questo senso, che sono state evidenziate soprattutto in questi anni in cui la crisi ha mostrato la necessità che ci siano sistemi nazionali forti per competere con gli altri sistemi nazionali. E' chiaro che le regole del welfare e del lavoro sono il primo mattone di questo sistema nazionale e che la fragilità del sistema Italia sta anche nell'aver diviso le competenze sul welfare e sull'attivazione al lavoro tra Stato, regioni ed enti locali. Le politiche del lavoro sono costituite da tre aspetti: le politiche passive, ossia l'indennità data al disoccupato; le politiche attive, ossia gli interventi per attivare la persona al lavoro; i servizi per l'impiego, ossia gli strumenti che uso per attivarlo. In questi anni declinanti abbiamo avuto la faccia tosta, di fronte al dilagare della disoccupazione, di mantenere separate queste competenze e di fare ben poco per tenerle insieme e coordinarle. Tant'è che è esplosa la spesa per le politiche passive, passata dagli 11 miliardi del 2007 ai 24 miliardi del 2014, non solo per via della crisi, ma anche per via della difficoltà di rimettere al lavoro i disoccupati e i licenziati.

Pochi sono stati i progetti di attivazione e reimpiego promossi insieme dallo Stato con le regioni, tra questi vale la pena di citare il programma Welfare to work coordinato da ItaliaLavoro per due motivi. Quando lo Stato e le regioni si sono trovati d'accordo e hanno sostenuto un intervento, questo strumento ha

Romano Benini e' consulente tecnico e docente di politiche del lavoro

in buona parte funzionato, riportando al lavoro più della metà dei disoccupati presi in carico. Si è trattato però di una eccezione: gli strumenti e le politiche di attivazione, come voleva il Titolo V, sono rimaste divise in venti sistemi diversi, con alcune regioni piuttosto refrattarie a partecipare a programmi nazionali. Danni

La legislazione concorrente sul lavoro ha fatto molti danni. Bastino alcuni esempi. E' possibile che una azienda che ha più sedi sul territorio nazionale possa assumere apprendisti o tirocinanti in due regioni confinanti con due sistemi di regole differenti. E' possibile che un disoccupato possa avere strumenti di reimpiego o di attivazione al lavoro diversi oltrepassando un confine regionale, come sta accadendo con "Garanzia Giovani".

E' anche possibile che una azienda possa avere incentivi all'assunzione del tutto diversi da territorio a territorio. Soprattutto è possibile che un disoccupato possa aver accesso a servizi per l'impiego pubblici di diversa qualità e capacità e che in alcuni territori i servizi privati che fanno intermediazione al lavoro non ci siano proprio, perché la regione in questione ha deciso, chissà perché, che dell'agenzia di intermediazione non ci sia bisogno.

Ha funzionato questo assetto dei poteri sul lavoro in Italia? Secondo la Commissione Europea siamo al 24esimo posto per efficienza del governo del mercato del lavoro su 27 paesi europei e in questi tre anni al crollo dell'efficacia hanno contribuito anche le regioni del Nord. Esistono ragioni tecniche che giustificano questa differenza per le regole del gioco sul lavoro? L'argomento che vuole che queste competenze legislative nel definire le regole dipendano dalle diversità delle identità economiche dei territori è del tutto pretestuoso. Le diversità dei bacini di impiego territoriali (che peraltro sono più di seicento e non venti come le regioni) si affrontano con la programmazione dei fondi per lo sviluppo locale e con il collegamento tra le politiche attive, la formazione e i servizi, funzioni che restano in parte alle regioni. Sono questi aspetti di un intervento che riguarda la programmazione dei fondi europei, non la legislazione. L'intervento sul territorio riguarda la programmazione e considera le diversità territoriali, l'intervento sulla persona riguarda la legislazione e non può che considerare il fatto che tutti i cittadini italiani sono uguali e devono poter avere strumenti, diritti e garanzie analoghe per l'inserimento e l'attivazione al lavoro. Detto questo, diventa poi evidente che una legislazione nazionale di riferimento favorisce programmi di attivazione al lavoro tra Stato e regioni più forti e meglio coordinati. La fase che stiamo vivendo dell'attuazione di "Garanzia giovani" mostra come, fatta la presa in carico dai servizi accreditati, il giovane si trovi di fronte ad opportunità e strumenti la cui qualità e diversità non è giustificata solo dal fatto di stare in regioni diverse. Dobbiamo intervenire.

Una maggiore responsabilità dello Stato sulle politiche attive giustifica l'attuazione anche in Italia, come in Germania, di una forte agenzia nazionale, mentre dovrebbe lasciare, a mio parere, alle regioni e agli enti locali la responsabilità dei servizi pubblici chiamati ad erogare questi interventi di attivazione, attraverso prestazioni che abbiano livelli essenziali condivisi, come il Titolo V prevede, per ogni intervento di natura sociale.

Nessun tabù

Le Regioni pronte al confronto col governo

La riforma del Titolo V della Costituzione rappresenta una svolta storica, un punto di rottura di carattere epocale per i cambiamenti che implica per il sistema politico ed economico italiano. Si supera il bicameralismo, si semplifica il processo legislativo, e si impernia la seconda Camera sul ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, in una dimensione più esplicitamente autonomistica e territoriale.

Una dimensione nuova che vede le Regioni, a pieno titolo componenti autonome ma integrate nello Stato, protagoniste delle scelte politiche ed economiche del governo. Soggetti istituzionali con pari dignità ma anche con pari doveri, a cominciare da quelli legati alla necessità di stare dentro una logica di risanamento e riqualificazione della spesa pubblica, ricercando nuove strade per una maggiore efficienza dello Stato e della pubblica amministrazione.

Con la riforma del Titolo V si vanno a ridefinire anche le sfere di attribuzione delle diverse materie fra il governo, lo Stato centrale, le Regioni e le autonomie locali. L'attuale struttura delle Regioni deriva da una serie di riforme cominciate negli anni Settanta e terminate nel 2001: negli anni le Regioni hanno ricevuto sempre più competenze e sempre maggiore autonomia. Con la riforma del 2001, in particolare, alle Regioni fu garantita autonomia in campo finanziario (quindi libertà di spesa) e organizzativo (la libertà di decidere quanti consiglieri e assessori avere e quanto pagarli). La riforma del 2001 inoltre specificò quali fossero le competenze esclusive dello Stato, lasciando alle Regioni tutte quelle non nomi-

Sergio Chiamparino è presidente della Regione Piemonte e guida la Conferenza dei presidenti delle Regioni italiane

nate esplicitamente. L'attuale riforma va ora a ridefinire il quadro complessivo, un intento condivisibile nel merito ma che probabilmente richiede un confronto più organico di quello finora realizzato.

Errori da evitare

Intendiamoci, non c'è nessun tabù: bisognerebbe solo considerare il fatto che in tutti gli stati a base autonomistica o regionalistica la maggior parte delle materie ha carattere concorrente, e questo spiega proprio l'esigenza di creare camere che siano a base regionale. Se al contrario si ritiene che questa non sia la strada da perseguire, allora bisogna che l'attribuzione delle materie sia quantomeno organica.

In quest'ottica portare alla competenza esclusiva dello Stato le politiche attive del lavoro escludendo però la formazione professionale rischia di essere un doppio errore. Da un lato si privano infatti le politiche del lavoro del loro strumento principale, che è proprio la formazione professionale, scindendone le attribuzioni e le responsabilità, dall'altro lato si rende più difficile l'elaborazione di un piano di politiche attive in grado di cogliere e sfruttare la variegata e mutevole articolazione territoriale del nostro tessuto produttivo. E da questo punto di vista non è un caso che in tutta Europa le politiche attive per il lavoro siano una delle poche materie di competenza prevalente o addirittura esclusiva delle Regioni.

Allo stato attuale, l'unica cosa che ritengo utile, al di là di qualsiasi settorialismo o corporativismo istituzionale, è di cercare di avviare una discussione che affronti questo tema in maniera organica, in modo di arrivare ad una sintesi che assicuri stabilità e produttività a uno dei settori cruciali per il rilancio e lo sviluppo della nostra economia, vale a dire la qualificazione professionale della forza lavoro.

Se non ricordo male, lo schema approvato dal Senato era in qualche modo frutto di un accordo con le Regioni: mettere in discussione questo schema, cosa che si può tranquillamente fare perché, ripeto, non c'è nessun tabù, implica pertanto riaprire la discussione. E le Regioni sono pronte a sedersi al tavolo.

Neocentrismo o regionalismo

Le competenze regionali in materia di lavoro

L'emendamento all'art. 117 della Costituzione approvato nella Commissione prima della Camera dei Deputati stabilisce che lo Stato eserciti la potestà legislativa esclusiva anche in materia di "previdenza complementare e integrativa", "tutela e sicurezza del lavoro" e "politiche attive del lavoro". Con l'approvazione di questo emendamento, dunque, il legislatore costituente, per così dire, sembra scegliere la via di una neo centralizzazione della competenza legislativa nella materia del lavoro e, in particolare, delle politiche attive del lavoro, ossia delle politiche volte al collocamento/ricollocamento dei disoccupati e inoccupati, e dei servizi pubblici per il lavoro.

L'esigenza di una disciplina unitaria della materia previdenziale, evidenziata anche dalla Corte costituzionale, ha suggerito la riscrittura della lett. o) dell'art. 117 Cost. Il progetto di riforma costituzionale include, dunque, la previdenza complementare nell'ambito della previdenza sociale, che transita così dalla competenza concorrente delle Regioni alla competenza esclusiva dello Stato.

Analoga situazione si registra per la materia "tutela e sicurezza del lavoro" che transita dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva.

La vera novità riguarda le politiche attive del lavoro, che sono inserite nella lettera o) dell'art. 117 Cost. Questa novità merita un approfondimento non tanto perché per la prima volta le politiche attive vengono menzionate nella Costituzione, quanto per la rilevanza che esse assumono nel dibattito nazionale anche in relazione al ruolo dei centri per l'impiego,

Lucia Valente è assessore al Lavoro della Regione Lazio.

alla abolizione delle province e alla istituzione della Agenzia nazionale per l'occupazione.

Come è noto, la l. 14 dicembre 2014 n. 183 (ovvero lo strumento principale del complesso intervento legislativo che va comunemente sotto il nome Jobs Act), istituisce l'Agenzia nazionale con il compito, tra gli altri, di gestire i servizi per l'impiego, le politiche attive e l'ASPI.

Nel rispetto del ruolo delle Regioni, a legislazione invariata, la legge 183 riconosce alle stesse il ruolo di programmazione delle politiche attive del lavoro. La gestione a livello regionale dei servizi pubblici per l'impiego risponde alle specifiche realtà che caratterizzano le Regioni italiane, assai diverse le une dalle altre, e ai diversi sistemi economico-industriali che caratterizzano i distretti produttivi dei territori. (art.1, c. 4, lett. u)

Ebbene questo ruolo delle Regioni dovrebbe passare allo Stato dopo la riforma del titolo V.

Scelte politiche

Inquadrata giuridicamente la situazione, si impongono alcune valutazioni circa la scelta politica cui sembra orientato l'attuale legislatore. Preso atto che le politiche regionali per il lavoro, nell'attuale assetto, non hanno dato in parecchie regioni buoni risultati, non appare per nulla scontato che la ricentralizzazione dei servizi per il lavoro costituisca la soluzione idonea a garantire migliori politiche per il lavoro.

Affermare che la soluzione risieda nell'affidare, in via esclusiva, allo Stato la competenza in materia di lavoro rischia di essere una soluzione eccessivamente semplicistica alle distorsioni attuali che hanno invece origini e motivazioni molto articolate.

Facciamo alcuni esempi. Il piano Garanzia Giovani che ha sin qui mostrato alcuni ritardi applicativi è un PON, dunque un programma di competenza ministeriale rispetto al quale alle Regioni è affidata l'attuazione e la gestione. Le difficoltà manifestate sin dalla fase di avvio del più importante programma di sostegno all'occupazione giovanile, difficilmente possono essere ascritte ad una cattiva gestione delle Regioni. Nello stesso senso, si noti poi che il Ministero del Lavoro pur avendo il potere di surrogare le Regioni inadempienti non è riuscito sin qui ad utilizzare con efficacia questa sua prerogativa. Anche l'INPS è in ritardo con i pagamenti della indennità dovuta ai giovani tirocinanti aderenti al programma Garanzia Giovani nelle Regioni, come il Lazio, che hanno scelto di non pagare direttamente l'indennità ma di avvalersi dell'ente previdenziale. Altro caso emblematico riguarda i ritardi accumulati nella emanazione del regolamento di gestione del Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori istituito dalla legge di stabilità n.147/2013. Detto piano non è ancora operativo, e resterà paralizzato fin quando il ministero del Lavoro non deciderà di indicare le modalità concrete di accesso al Fondo.

Pochi esempi per evidenziare quanto possa essere pericoloso compiere scelte che hanno solo la parvenza di soluzioni contingenti, senza considerare il problema

nella sua interezza.

Ad avviso di chi scrive, il punto non è il rimpallo di responsabilità o di competenze tra diversi livelli amministrativi, quanto piuttosto intervenire sui veri punti di debolezza dell'attuale sistema e correggerli in chiave di virtuosa cooperazione tra i livelli di governo della nostra Repubblica.

In questo contesto, sarebbe auspicabile che venisse previsto un meccanismo di raccordo tra le politiche attive del lavoro che, anziché separare, unifichi le competenze regionali tra la formazione e i servizi per l'impiego. Ciò sarebbe funzionale anche al varo del nuovo istituto del contratto di ricollocazione, ora previsto sia dalla legge-delega n. 183/2014 (art. 1, c. 4, lett. p), sia dallo schema di decreto legislativo attuativo sul contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti presentato il 24 dicembre 2014 (art. 11).

La scelta del Lazio

Il Lazio è la prima Regione italiana ad aver disciplinato il contratto di ricollocazione, che nella versione fatta propria da questo ordinamento regionale si configura come contratto trilaterale tra cittadino, centro per l'impiego e operatori specializzati, finalizzato alla ricerca attiva di una nuova occupazione della persona che accetti di essere ricollocata mediante questo strumento operativo. Per poter funzionare, il contratto di ricollocazione richiede un sistema di accreditamento regionale degli operatori specializzati e della presenza attiva dei centri per l'impiego.

Il Lazio, grazie al programma europeo Youth Guarantee, ha creato un sistema cooperativo pubblico/privato che ha iniziato a dare i suoi frutti, perché ruota attorno alla misurazione delle attività dei CpI e alla performance degli operatori accreditati.

Per questo la regione Lazio ha istituito con legge regionale la consulta dei centri per l'impiego presso Direzione al Lavoro e si appresta a varare un sistema di misurazione della performance dei CpI nell'ambito del programma Garanzia Giovani.

In questo sistema vengono in evidenza due ordini di considerazioni: il primo riguarda la materia del finanziamento delle politiche attive che, come è noto, sono in carico alle Regioni, che le finanziano con i fondi strutturali, attraverso piani operativi regionali. Si capisce che la ricentralizzazione delle PAL avrebbe l'effetto di incidere pesantemente sulla gestione del FSE, i cui contributi verrebbero devoluti in tutto o in parte al ministero del Lavoro.

Il secondo ordine di considerazioni riguarda l'accreditamento degli operatori specializzati nei servizi per il lavoro che sono chiamati a concorrere alla predisposizione della offerta pubblica di servizi al lavoro solo se le Regioni decidono di dotarsi di un sistema misto pubblico/privato. Attualmente l'accreditamento regionale è lo strumento mediante il quale le Regioni, selezionando i migliori operatori accreditati come partner per innalzare la qualità dei servizi pubblici per l'impiego, riescono a valorizzare le sinergie tra servizi pubblici e servizi privati per il lavoro. Quello che conta per il funzionamento dei servizi nel mercato del lavoro – come mostra una interessante ricerca comparatistica recente – non è tanto il fatto che la

loro regolazione e la loro gestione siano affidate a un livello centrale o a un livello periferico, quanto il fatto che esista una capacità dello Stato di fissare gli standard, controllare che essi vengano rispettati e in caso negativo surrogarsi alla Regione inadempiente nell'implementazione pratica della misura.

Competenze

Il legislatore costituzionale dovrebbe dunque non privare le Regioni della competenza per la programmazione e la gestione delle politiche attive e delle politiche passive ossia delle misure di sostegno del reddito della persona disoccupata o inoccupata, ma affidare all'amministrazione centrale il compito di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni preposte all'attuazione del diritto al lavoro (art. 117, lett. m), considerato che i servizi per l'impiego riguardano una materia rispetto alla quale il legislatore deve porre norme necessarie ad assicurare a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, il godimento del diritto a una assistenza appropriata nel mercato del lavoro per l'inserimento o il reinserimento nel tessuto produttivo. Inoltre dovrebbe affidare all'amministrazione centrale il compito del monitoraggio e della surrogazione in via sussidiaria, nel caso di constatata inefficienza della Regione.

Poiché ogni cittadino che perde il posto ha diritto al contratto di ricollocazione, come previsto dal legislatore nello schema di decreto delegato sul contratto a tutele crescenti approvato dal Governo il 24 dicembre scorso, è auspicabile che su questa materia lo Stato si limiti a fissare gli standard e controllarne il rispetto, ma la competenza primaria in proposito venga lasciata alle Regioni, insieme a quella relativa alla formazione professionale, che insieme ai tirocini, è tra le più significative misure di politica attiva che resta in capo alle Regioni. Il problema italiano non è la regionalizzazione delle politiche attive, ma la totale assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego e di un sistema di misurazione e conseguente valutazione delle performance dei servizi pubblici per l'impiego con conseguente assenza di meccanismi in grado di correggere eventuali malfunzionamenti che dovessero verificarsi.

Ad avviso di chi scrive esiste dunque lo spazio per costruire un nuovo modello istituzionale di regolazione delle politiche pubbliche per il lavoro che faccia tesoro del complesso dei problemi sin qui mostrati dal sistema senza ricorrere a soluzioni più astratte che concrete. Un modello cui competeva allo Stato fissare obiettivi comuni, individuare indicatori della performance, inserire un sistema di sorveglianza e alle Regioni sia affidato il compito di gestione e attuazione delle politiche secondo le specificità dei territori, fermo restando la necessità di un solido principio di sussidiarietà che consenta allo Stato di sostituirsi alle funzioni amministrative e legislative delle regioni inadempienti.

Dopo il blitz

Un servizio nazionale radicato nei territori

Il blitz sulle competenze costituzionali sul lavoro, avvenuto in Commissione alla Camera, rappresenta una rottura profonda nel percorso di riordino dei servizi per il lavoro. Grave perché era in atto un confronto positivo che aveva trovato un punto di equilibrio al Senato, ma anche nei colloqui in atto tra le Regioni ed il ministro Poletti, che nell'incontro ufficiale del 30 luglio aveva detto di condividere l'ipotesi di assegnazione alle Regioni del personale provinciale dei servizi per il lavoro.

Ipotizzare una competenza esclusiva sulle politiche attive del lavoro in capo allo Stato, rappresenta un ritorno a un passato che nessuno rimpiange e rischia di determinare una cesura tra le politiche attive del lavoro, di esclusiva competenza dello Stato, e la formazione, di esclusiva competenza regionale. Soprattutto elude il tema centrale: un quadro di riordino del sistema che superi l'eccessiva frantumazione dei servizi (le 102 Province) non può portare ad una nuova centralizzazione degli interventi che non tenga conto della profonda differenza dei mercati del lavoro locali.

Trento, Firenze o Palermo devono 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. Interventi che non possono trovare risposta in una neocentralizzazione dei servizi. Peraltro la necessaria ricerca di nuove relazioni tra politiche passive e politiche attive per il lavoro non può portare a rompere il legame con la formazione che è una delle componenti fon-

Gianfranco Simoncini
è assessore alle Attività
produttive, credito e lavoro della
Regione Toscana

damentali di politiche attive efficienti.

Quattro criteri

In questi mesi nel rispetto del quadro costituzionale esistente e delle ipotesi di modifica costituzionale approvata dal Senato che prevedeva che lo Stato definisse le "disposizioni generali e comuni... per la tutela e sicurezza del lavoro" si era lavorato per disegnare un Servizio nazionale per il lavoro articolato in un Agenzia nazionale e in Agenzie regionali responsabili della gestione dei servizi.

Un ipotesi in linea anche con le modifiche apportate dal Parlamento al Job Act, che avevano ridotto l'invasività del testo iniziale. Il sistema così delineato potrebbe rispondere a quattro criteri fondamentali:

- 1) un disegno uniforme a livello nazionale, con un innalzamento generalizzato della qualità dei servizi sulla base di LEP nazionali e un quadro di servizi e opportunità garantiti ovunque;
- 2) radicamento territoriale del servizio, in risposta alle realtà territoriali, mantenendo la capacità di leggere i fabbisogni formativi (legame politiche attive del lavoro - formazione), e di garantire il supporto alle crisi aziendali che appare difficile da poter portare avanti a livello territoriale, nelle migliaia di situazioni a fronte di politiche attive di esclusiva competenza centrale;
- 3) semplificazione delle procedure anche con l'unificazione delle sedi delle politiche attive e passive;
- 4) integrazione pubblico privato, fondi professionali, enti bilaterali.

La proposta di riforma dell'organizzazione dei servizi per il lavoro si incardinerebbe su un'Agenzia nazionale, che avrebbe assegnate dal Ministero queste competenze:

- a) la predisposizione delle proposte relative ai livelli essenziali delle prestazioni dei servizi competenti, gli standard minimi dei servizi, il personale minimo che deve essere garantito e le risorse da destinare, i principi fondamentali per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati, i criteri per l'accertamento e la perdita dello stato di disoccupazione;
- b) il coordinamento e la gestione di un sistema nazionale informativo in materia di lavoro;
- c) il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi e dei risultati ottenuti;
- d) l'assistenza tecnica alle Regioni e anche la possibilità di un affiancamento e di poteri sostitutivi nei confronti di situazioni di inadempienza e ritardo a livello territoriale.

La nuova agenzia potrebbe riassumere in se le funzioni di Italia Lavoro e definire uno stretto collegamento con l'Inps.

Architrave del sistema sarebbero inoltre le Agenzie regionali responsabili della

gestione dei servizi, nel rispetto della programmazione delle Regioni che regolano e organizzano gli interventi.

Una volta definiti a livello nazionale gli standard e gli obiettivi da perseguire, le funzioni di programmazione e attuazione degli interventi inerenti il mercato del lavoro e l'occupazione rimangano appannaggio delle Regioni, in modo da renderli coerenti con le caratteristiche dei sistemi produttivi locali e con le dinamiche domanda-offerta di lavoro territoriali.

Le Agenzie regionali, enti strumentali regionali e quindi senza previsione di Consigli di Amministrazione, sarebbero chiamate a dare attuazione alle politiche del lavoro e assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni nonché all'articolazione territoriale dei servizi.

In particolare, alle Agenzie Regionali potrebbero essere attribuite le 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) collaborare con le altre agenzie regionali, con il Ministero, con altri enti pubblici e istituzionali.

In tal senso sarebbe possibile affidare alle Agenzie regionali anche le funzioni in materia di formazione, vista la competenza esclusiva delle Regioni in tale materia e visto lo stretto legame con le politiche attive del lavoro. Puntando inoltre all'obiettivo di semplificazione e di miglioramento della qualità del servizio rivolto ai cittadini, in via inizialmente sperimentale e poi progressiva, le Agenzie regionali potrebbero raggiungere specifici accordi con INPS, per un più forte coordinamento delle politiche passive, orientando i lavoratori alla ricollocazione e sostenendo con forme di sostegno al reddito chi si trova fuori dal mercato del lavoro. I servizi per l'impiego conseguentemente diventerebbero strutture periferiche delle Agenzie regionali, con compiti di accoglienza e di erogazione dei servizi e sarebbero organizzati in raccordo tra pubblico e privato.

Il caso Toscana

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 Job act che il riordino del sistema debba avvenire a parità di risorse. Fatto che appare

del tutto non coerente con l'obiettivo di dare al nostro paese standard europei nelle politiche attive e nei servizi per il lavoro, visto che l'Italia mostra il più basso rapporto tra numero di operatori dei servizi per l'impiego e disoccupati tra i paesi più grandi, con differenze pesantissime rispetto a Germania, Francia o anche Regno Unito.

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.

Forse è qui che il legislatore nazionale dovrebbe intervenire con urgenza più che lanciarsi in interventi improvvisati sulle competenze costituzionali.

Dovrebbe affrontare il nodo delle risorse necessarie per il riassetto e 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. In tal senso potrebbe essere utile ipotizzare che una parte dei lavoratori provinciali che, a seguito del venir meno di funzioni e soprattutto di attività di supporto per il funzionamento dell'ente potessero essere destinati, con appositi progetti formativi a rafforzare i servizi per il lavoro.

In Toscana ci siamo predisposti per il passaggio di competenze, approvando col pieno sostegno delle parti sociali e sindacali, una legge, non impugnata dal governo che prevede l'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro nella quale far confluire competenze e personale dei servizi per l'impiego provinciali e potrebbe divenire il soggetto unico per la gestione delle politiche attive e della formazione. Nelle prossime settimane, anche in relazione alla chiusura del confronto sull'attuazione della "legge Del Rio" procederemo di conseguenza.

Spero che questo percorso possa andare avanti, evitando 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 si possa arrivare ad un Servizio nazionale del lavoro profondamente radicato nei territori.

L'ora di cambiare

Per le politiche del lavoro decisivo il ruolo delle Regioni

L'Italia necessita di importanti riforme, per tornare ad essere competitiva sui mercati internazionali e per essere attrattiva per nuovi investimenti esteri, valorizzando la ricchezza del suo sapere e della sua cultura.

Il governo Renzi, da questo punto di vista, ha avuto il coraggio di intraprendere un cambiamento difficile ma necessario. Il risultato che deriverà dall'attuazione del Jobs Act, attraverso i decreti attuativi, qualificherà in modo netto l'azione di Governo. Il Paese non può permettersi di sbagliare.

La delega al governo, inoltre, si colloca in uno scenario di grande cambiamento, con il riordino degli enti locali (L.56/2014) e la riforma della Costituzione. È utile, perciò, un approccio empirico alla riforma del lavoro, per coordinare fra di loro l'insieme di questi provvedimenti.

È ampiamente riconosciuto che esistono situazioni di funzionamento delle politiche e dei servizi differenziate nel paese; è perciò sensato andare a ricercare gli elementi che hanno rappresentato un punto di forza nelle realtà più avanzate. In diverse regioni del centro nord, in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana, oltre che nelle province autonome di Trento e Bolzano, si raggiungono performance dei servizi di livello europeo.

In tutte queste realtà, anche attraverso modelli organizzativi diversi, ci sono stati essenzialmente due elementi che hanno caratterizzato l'organizzazione dei sistemi. Da un lato

Gianna Pentenero è
assessore al Lavoro,
Formazione e Istruzione della
Regione Piemonte

si è operata una forte integrazione fra l'orientamento, nei percorsi di istruzione e formazione e per il mercato del lavoro, la formazione professionale - soprattutto quella finalizzata alla riqualificazione dei disoccupati - e il sistema dei servizi competenti. In pratica si è fissata la centralità della persona e tramite modelli, anche nettamente differenti fra di loro, si è fatto ruotare l'insieme delle opportunità intorno all'individuo.

Dall'altro lato, anche a causa della debolezza strutturale del sistema pubblico dei servizi, in queste realtà si è scelto di ottimizzare la relazione fra servizi pubblici e privati; talvolta attraverso meccanismi maggiormente competitivi, talvolta attraverso modalità maggiormente sinergiche.

Si può citare, ad esempio, lo studio "Esiti occupazionali degli utenti dei servizi pubblici per il lavoro" della Provincia di Torino (http://www.provincia.torino.gov.it/sportello-lavoro/file-storage/download/pdf/oml/Non_chiamatelo_collocamento_abstract.pdf) dal quale emerge che, grazie alla sinergia fra Cpi e agenzie di somministrazione, i disoccupati che hanno utilizzato i servizi di politica attiva del lavoro hanno avuto, in modo significativo, maggiori chance di ritrovare il lavoro di chi non ne ha beneficiato.

Incoerenze

Entrambi questi aspetti, l'integrazione delle politiche attive, della formazione e della gestione dei servizi e la positiva relazione fra Cpi e Apl, rende necessaria una decisa regolazione pubblica del sistema a livello di bacino territoriale. Sono in gioco, infatti, precisi diritti dei cittadini utenti dei servizi, che spesso sono anche i soggetti più fragili o maggiormente in difficoltà.

Non appare perciò coerente la scelta di riportare nell'esclusiva competenza dello Stato le materie della tutela e sicurezza sul lavoro e delle politiche attive del lavoro. Anche la creazione di un'Agenzia nazionale per il lavoro, in cui incardinare la gestione operativa dei servizi pubblici del lavoro, senza per altro incrementare i finanziamenti, non è coerente con un disegno di ottimizzazione del sistema.

Infatti le Regioni, che tra l'altro hanno già definito la programmazione delle proprie quote di fondo sociale per il prossimo settennato, si troverebbero a programmare le politiche di sviluppo (attraverso il FESR), i fabbisogni dell'istruzione e della formazione professionale, mentre le politiche attive del lavoro e la gestione dei servizi (che ricordiamo sono servizi alla persona e per le imprese) sarebbe regolata su base nazionale e quindi difficilmente coordinata con le attività regionali. Ciò porterebbe inevitabilmente al disallineamento nella programmazione di politiche che, invece, vanno coordinate in modo stringente. Inoltre è velleitario pensare che il sistema integrato dei servizi competenti, che vede operare una pluralità di soggetti (servizi pubblici, società private, cooperative e cooperative sociali, associazioni), possa essere adeguatamente regolato, controllato e monitorato - ed eventualmente sostituito - dal livello statale.

Proseguendo in questa direzione sarà inevitabile un livellamento al ribasso dei servizi, perché le realtà che in questi anni hanno avuto delle performance supe-

riori alla media nazionale ne saranno inevitabilmente danneggiate.

I nodi della riforma, che sono ancora incerti, vanno sciolti rapidamente: ne va del buon esito della stessa Garanzia Giovani. Che invece può rappresentare la prima esperienza significativa su cui si costruisce il nuovo sistema dei servizi.

In realtà è necessario un ruolo più forte dello Stato: per garantire l'interoperabilità dell'infrastruttura informatica del sistema (connettendo finalmente la banca dati delle politiche passive con le informazioni delle politiche attive e le comunicazioni obbligatorie); per definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere finanziate con risorse aggiuntive, legate alla condizionalità degli ammortizzatori sociali; per fornire un supporto continuativo e qualificato alla rete dei servizi. Sarebbe anche corretto pensare che una parte delle risorse aggiuntive per le politiche attive legate alla NASPI, vengano erogate con modalità premianti per le migliori performance dei sistemi territoriali.

Le Regioni dovrebbero avere il compito, rafforzato rispetto alla situazione attuale, di organizzare la governance del sistema dei servizi competenti (pubblici e privati) e l'integrazione delle politiche attive legate alla dimensione territoriale del mercato del lavoro, della formazione professionale, dell'orientamento e dei fabbisogni formativi. Il ruolo delle Regioni è imprescindibile anche perché si tratta di integrare, come chiede la stessa Commissione europea, maggiormente le politiche di sviluppo e le politiche di qualificazione del capitale umano, finanziate con i fondi strutturali, con le stesse politiche sociali. Su queste basi è possibile costruire un nuovo assetto dei servizi, più efficace su tutto il territorio nazionale, che nei prossimi due anni potrebbe consolidarsi attraverso l'esperienza concreta della Garanzia Giovani e la realizzazione delle azioni di riqualificazione e ricollocazione da erogare condizionalmente alla NASPI.

Il mercato del lavoro

A livello nazionale fra le riforme indispensabili vi deve essere anche una migliore gestione del mercato del lavoro, che significa soprattutto mettere a sistema, in modo virtuoso, l'orientamento, le politiche attive del lavoro, la formazione professionale e i servizi per l'impiego.

Se è vero che nuovi posti di lavoro si potranno creare solo attraverso nuovi investimenti produttivi, pubblici e privati, è anche vero che, per favorire nuove iniziative imprenditoriali nel campo manifatturiero, dei servizi e anche dell'agricoltura e della cultura, è imprescindibile un ambiente favorevole. Senza un mercato del lavoro maggiormente inclusivo e qualificante per le persone, a partire da quanti hanno perso e sono alla ricerca di un'occupazione, e decisamente più vicino alle reali esigenze delle imprese, gli sforzi messi in campo dal governo (aumento del potere di acquisto per i redditi medio bassi e riduzione del cuneo fiscale) saranno inefficaci.

L'Italia sconta un drammatico ritardo per quanto riguarda la gestione delle politiche del lavoro. I fatti sono tristemente noti: si è investito poco per le politiche del lavoro, almeno un ordine di grandezza in meno rispetto a Germania, Francia

e Regno Unito; la spesa è fortemente sbilanciata in favore degli ammortizzatori sociali e le politiche attive e i servizi per il lavoro assorbono meno del 20 per cento delle risorse complessive. A differenza di quanto si vuol far credere, poiché gli ammortizzatori sociali sono prevalentemente finanziati dai versamenti di imprese e lavoratori al fondo di garanzia, e le politiche attive sono finanziate attraverso il fondo sociale europeo, le risorse spese per il lavoro derivanti dalla fiscalità generale sono molto ridotte.

Con la prevista riduzione della cassa in deroga, ammortizzatore che ha salvato la coesione sociale negli anni della crisi, la riduzione della durata degli ammortizzatori sociali e l'estensione dei nuovi strumenti a una platea più ampia di beneficiari, il ruolo del "sistema dei servizi" diventa imprescindibile.

In estrema sintesi se non ci saranno più, almeno per le categorie che ne potevano beneficiare, uno o due anni di cigs per cessazione di attività, e da uno a tre anni di mobilità indennizzata, la maggior parte dei disoccupati dovrà essere ricollocata nell'arco della durata della NASPI. Se il complesso delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego non funziona avremo un disastro sociale.

Incerto destino

Quale futuro dei Centri per l'Impiego

Il percorso intrapreso dal governo nell'ambito dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro è indubbiamente volto al superamento del modello organizzativo, avviato dalle leggi Bassanini e Biagi, che hanno devoluto ampi poteri amministrativi alle Province, e adottato dalla riforma Costituzionale del 2001, che ha rivisto la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Secondo le modifiche che si intende introdurre con l'approvazione del ddl di riforma costituzionale, attualmente in discussione alla Camera, infatti, le Regioni perderebbero completamente ogni potestà legislativa (non solo quella concorrente) in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" e "politiche attive del lavoro".

Prescindendo da una visione organica della materia, sullo sfondo della riforma costituzionale si sono innestati diversi provvedimenti normativi in materia di servizi all'impiego e politiche attive del lavoro.

Con la legge n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) il governo ha inteso superare le Province che, tuttavia, in attesa di una loro definitiva abrogazione che potrà avvenire solo attraverso la revisione costituzionale del Titolo V, continuano ad esercitare le funzioni loro attribuite dalla stessa legge n. 56, ovvero dalle Regioni. Non vengono, però, confermate le competenze storicamente svolte dalle Province in materia di servizi al lavoro. È del tutto assente, peraltro, qualsivoglia riferimento alla erogazione dei servizi al lavoro ad opera dei Centri per l'Impiego dei quali, ad oggi, non si conosce ancora il destino.

Valentina Aprea è assessore al Lavoro della Regione Lombardia

Dall'altra parte, la L. n. 183/2014 (c.d. Jobs Act) prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione con compiti di gestione dei servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI, nonostante la vigente Costituzione assegni alle Regioni la competenza (seppur concorrente) in materia del mercato del lavoro. Tuttavia, in attesa della riforma del Titolo V, con opportuna prudenza il testo finale del Jobs Act prevede l'attribuzione all'Agenzia di (e non delle) competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, quasi a voler scongiurare una riorganizzazione in chiave centralistica del sistema.

In tale affastellamento di norme, la recente modifica del d.d.l. costituzionale stabilisce l'esclusività delle competenze in materia di mercato del lavoro e politiche attive in capo allo Stato, diversamente da quanto previsto nella prima versione del provvedimento che assegnava al livello centrale unicamente la definizione dei principi generali.

Posta la non lineare, imprevedibile e discutibile successione temporale dei provvedimenti normativi in esame, non appare del tutto chiaro quale sarà l'assetto che assumerà l'organizzazione del mercato del lavoro e delle politiche attive nel nostro paese. Nonostante gli interventi normativi puntuali ed emergenziali, introdotti per salvaguardare il personale delle Province e, conseguentemente, quello dei Centri per l'Impiego non sono ancora chiare quali saranno le sorti di questi enti e se continueranno a svolgere le funzioni fino ad ora esercitate.

Rischio centralizzazione

La centralizzazione di tutte le competenze in materia di mercato del lavoro rischia di cancellare le buone prassi acquisite dalle Regioni nel corso di quasi vent'anni, raggiungendo risultati spesso sorprendenti, con performance ai livelli delle migliori pratiche europee. E' questo il caso del sistema regionale lombardo fondato sulla libera concorrenza tra servizi pubblici e privati, al fine di garantire, in maniera concreta, il principio della centralità della persona e della libertà di scelta, e con un effettivo orientamento al risultato e agli esiti occupazionali. Oggi è quindi a rischio questo sistema di politiche del lavoro che, anticipando peraltro i principi della politica attiva nazionale "Garanzia Giovani", ha dimostrato di essere un efficace strumento di politica attiva a supporto della ricollocazione delle persone e per accompagnarli nel passaggio da un rapporto di lavoro all'altro. Dinanzi a una volontà di riaccentramento che va delineandosi in maniera sempre più chiara, l'espressione, inserita nel Jobs Act, di strumenti incentivanti il collocamento degli inoccupati "che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale", non è sufficiente a tranquillizzare quanti temono che le buone pratiche regionali non troveranno la giusta valorizzazione a livello nazionale.

Se la preoccupazione che muove il governo è quella di garantire una omogeneità su tutto il territorio nella erogazione delle prestazioni in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, si dovrebbe procedere con la definizione a livello centrale dei livelli essenziali delle prestazioni, cui ciascuna Regione deve uniformarsi, pena il potere sostitutivo statale. Certamente non è una valida soluzione la sottrazione delle potestà normative regionali in tale ambito.

Inversione di rotta

La Sicilia vari serie misure di politica del lavoro

Lo stato dell'arte

Lavoro e competenze regionali sono di nuovo al centro della discussione sulle riforme costituzionali. Oggi, rispetto al dibattito politico e dottrinale che precedette e seguì il change del 2001, il clima non è solo mutato: è invertito. Allora si era favorevolmente orientati a scommettere sul territorio e sugli enti di riferimento - Regioni, Province e Comuni - come nuovi attori di politiche del lavoro e di sviluppo (la stagione della sussidiarietà e dei patti territoriali)¹. Il federalismo amministrativo che aveva anticipato, con le riforme Bassanini, il federalismo regionale, poi attuato nel 2001, aveva individuato nelle Province, gli enti su cui incardinare l'amministrazione del lavoro anche con riguardo alle politiche attive del lavoro.

La riforma costituzionale agglutinava - nel nuovo consolidato riparto dei poteri e delle competenze - la riforma amministrativa; e ciò secondo il noto schema: allo Stato l'ordinamento civile (la regolazione del rapporto di lavoro, con una interpretazione della Corte Costituzionale, a volte, in senso anche troppo ampio²). Alla competenza concorrente, mercato del lavoro, politiche attive e amministrazione del lavoro. Tutto il resto, politiche sociali e di assistenza³, formazione e poco altro, alla competenza esclusiva delle Regioni⁴. Questo con l'avallo correttivo, e di progressiva messa a punto, della giurisprudenza della Corte Costituzionale. La Corte, specie sulle materie più aderenti alla competenza concorrente come l'apprendistato⁵ ha, com'è noto, utilizzato ampiamente quel vero e proprio principio/strumento operativo di tale competenza che

Bruno Caruso è docente di diritto del lavoro nell'università di Catania.

Attualmente è assessore alla Famiglia, alle Politiche sociali e al Lavoro della Regione siciliana.

è la leale collaborazione ⁶.

La situazione su descritta non è statica, di equilibrio definitivamente raggiunto, ma neppure di fibrillazione continua. Se quest'ultima poteva essere la sensazione emergente dall'analisi dei percorsi iniziali della Corte Costituzionale, l'impressione che si ricava attualmente, anche con riguardo a recenti *arrêt* della Corte⁷, è di un progressivo assestamento del quadro; si può formulare, allora, una prognosi di un equilibrio mobile e dinamico, in via di tendenziale consolidamento.

Il riparto delle competenze

Nel nuovo articolo 117, in discussione in Parlamento, si elimina il cuscinetto della competenza concorrente; si accentua il dualismo delle competenze esclusive in condizione di riparto secco; si introduce, in applicazione della *Kompetenz – Kompetenz doctrine*, la clausola di chiusura che riserva la competenza allo Stato, anche in materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni, quando *“lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”*; si ritocca, infine, il riparto (per materia o per funzioni?), lasciando inalterate o quasi le ambiguità del testo precedente con riguardo all'elenco, ma con un evidente shift di loro collocazione verso il centro⁸.

Il messaggio che si intravede, in controluce nel testo, ma che è abbastanza “urlato” nel dibattito politico che accompagna e accompagnerà i lavori parlamentari di riforma, è chiaro e distinto: le Regioni hanno deluso e, in parte, dissipato il capitale di credibilità e di devolution che era stato loro affidato. Non c'è più tempo di riformarle né vale la pena attendere virtuosi processi di autoriforma (come ciò sia compatibile con il credito che invece si dà alla classe politica regionale con il Senato delle Regioni non è del tutto chiaro).

Meglio una riforma concentrata sul decisore politico nazionale con la eliminazione del bicameralismo perfetto e il Senato delle Regioni, e con un rafforzamento dell'attività di governo. Meglio, dunque, nuove competenze centrali e fluidificati poteri decisori sia sul versante dell'efficienza del processo legislativo (progetto problematico) sia sul piano dell'ennesimo tentativo di fluidificazione ed efficientizzazione, ancora per via legislativa, dei meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione (progetto ancor più problematico dopo la sequela di micro, meso e macro fallimenti, ma ovviamente mai impossibile per un riformatore seriamente intenzionato).

Il lavoro

Con riguardo al lavoro, la ricaduta del divisato progetto è particolarmente incisiva: è forse la materia su cui gli effetti sono più dirompenti, anche perché la novità assoluta della riforma del 2001 fu l'“invenzione” di attribuire la tutela della sicurezza e del lavoro alla competenza concorrente. I fiumi di inchiostro versati, e rapidamente prosciugatisi, vengono dati qui per noti, le grandi querelle tra “apocalittici e integrati” sono rapidamente rientrate, anche grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha utilizzato l'ordinamento civile come una sorta di clausola di super competenza statale per scoraggiare (comprensibilmente) sul nascere, non soltanto fughe in avanti delle Regioni e comportamenti di moral

hazard (la legislazione regionale sulle stabilizzazioni dei precari), ma anche (meno comprensibilmente) possibili e feconde sperimentazioni di legislazione regionale del lavoro, situata e adattata (vicenda mobbing).

Nel testo in discussione tutela e sicurezza del lavoro (comprensibilmente nella logica del nuovo progetto) passano allo Stato, ma insieme e "punitivamente" (non si riesce a cogliere altro senso) alle politiche attive del lavoro.

Al di là del significato politico della scelta, è sul piano delle razionalità giuridica che il testo lascia perplessi. Se un senso, anche se recondito, della disposizione potrebbe essere rinvenuto nella volontà di unificare politiche attive e passive nelle competenze statuali, con il riferimento, nella stessa disposizione alla previdenza sociale - ivi compresa la previdenza complementare e integrativa - e politiche attive, prima ignorate e con l'aggiunta della tutela della sicurezza e del lavoro (prima oggetto di competenza concorrente). Se tutto questo un senso potrebbe averlo, non si capisce come si fa a separare la formazione - che è la più classica delle politiche attive del lavoro e che continua ad essere riservata alla competenza esclusiva delle Regioni (che specie al Sud ne hanno fatto strame) - dalle politiche attive che, come detto, vengono invece attratte, a livello centrale, nella competenza regolativa statale.

Il problema è capire meglio cosa il governo intende per politiche attive: probabilmente tutto ciò che concerne lavoro e mercato del lavoro (tranne la formazione e le politiche sociali e di assistenza) e anche l'amministrazione attiva del lavoro (funzione di intermediazione, orientamento, riqualificazione)⁹; il che implicherebbe, per coerenza, un ritorno delle competenze statali in materia di lavoro allo stadio antecedente persino al federalismo amministrativo. E poi tutti gli strumenti di incentivazione dei lavoratori svantaggiati. Non vi rientrano certo, al fine del riparto delle competenze, le forme contrattuali incentivate che possono costituire strumenti di politica attiva (tipo il contratto a termine, lavoro intermittente, a chiamata ecc.) ma che rientrano nell'ordinamento civile, in quanto connesse al rapporto di lavoro.

Detto in termini molto semplici ed esemplificativi: se un progetto di questo tipo andasse in porto, la Conferenza Stato-Regioni non potrebbe più occuparsi di coordinare le politiche attive delle Regioni (come in qualche misura avviene oggi, per esempio con il programma "Garanzia giovani") - dal momento che esse sarebbero riservate alla competenza esclusiva dello Stato; le Regioni, d'altro canto, non potrebbero più occuparsi di lavoro, ma soltanto di formazione, e non come politica attiva ma connessa all'istruzione, oltre che, ovviamente, delle politiche sociali e di assistenza su cui non insistono modifiche di competenze. Al contempo, se lo Stato volesse intervenire sulle materie di competenza esclusiva delle Regioni, dovrebbe farlo volontariamente ogni qualvolta volesse coordinare o addirittura azionare la "competenza delle competenze", e rispettando comunque il principio di leale collaborazione, posto che la Corte Costituzionale mostra di considerarlo immanente (un super principio) e non contingentemente legato all'attuale testo.

A questo punto il Senato delle Regioni rischia di diventare davvero una superfezzione, o nella migliore delle ipotesi una camera di compensazione, ovvero un "ring" per incontri non proprio piacevoli tra rappresentanti del governo e delle Regioni. Salvo pensare che lo strumento di vivificazione della leale collaborazione diventi appunto il Senato delle Regioni che andrebbe a sostituire la Conferenza Stato-Regioni.

In ogni caso, si ha l'impressione che la riforma, sotto questo profilo, non sarebbe esente da rischi di persistente opacità nel riparto delle competenze e non garantirebbe certo da potenziali conflitti tra Stato e Regioni. In ogni caso pare troppo forte sottrarre alle Regioni e ai territori la possibilità di scommettere sullo sviluppo autopropulsivo azionando propri strumenti di politica attiva del lavoro. Per quanto le Regioni possano aver dato prove non brillanti in questo settore, il giudizio non va mai generalizzato e vale sempre l'apofrosma di non buttare mai il bambino con l'acqua sporca.

Il caso della Sicilia

In tutto questo si pone il caso Sicilia; caso esemplare nella vicenda politica contemporanea perché in grado di coniugare il massimo di autonomia speciale possibile in materia di lavoro¹⁰, con il massimo di sperpero e controffattualità di tale potenzialità autonomistica: regimi previdenziali e regimi normativi e stipendiali di privilegio per i dipendenti regionali, bacini speciali di precariato pubblico e semi-pubblico assistito; dinamiche di pseudo sviluppo (all'ombra dello Statuto) basate su spesa e consumi pubblici, con il mercato ridotto a fattore Cenerentola dello sviluppo¹¹, ecc. ecc. Lo stesso sintagma "politica/attiva", in Sicilia, è un puro effetto "Fata Morgana": non appena lo si pronuncia per agganciare i fondi comunitari, si trasforma automaticamente nel suo contrario (politica passiva) per alimentare la fornace di risorse pubbliche costituita dagli innumerevoli bacini di precariato assistito (veri e propri altiforni distruttivi di ricchezza).

L'esempio della Sicilia dà ragione al governo e al nuovo legislatore costituente? Non del tutto; perché il mal funzionamento delle istituzioni dell'autonomia in un luogo non può giustificare l'effetto Attila su tutti gli altri: le regioni del Nord e del Centro hanno dato esempi diversi e migliori, anche se non fulgidi nel confronto con l'Europa che conta, di esercizio ragionevolmente efficace di politiche attive del lavoro (per tutte si veda il caso della provincia autonoma di Trento).

Decisamente sì, se le Regioni - soprattutto quelle più malmesse come la Sicilia - non saranno in grado di recuperare il valore profondo e nobile di una parola: credibilità.

Il discorso non è proiettato in un arco temporale lungo. La partita si gioca in pochi mesi (al massimo un anno). Se in questo arco temporale le Regioni - soprattutto le "nobili decadute dell'autonomia" come la Sicilia - non sapranno dare il senso di una concreta, credibile, effettiva inversione di rotta, concentrata su pacchetti di misure di politica del lavoro da presentare al governo nazionale e attuare rapidamente; se non sapranno dare avvio, simultaneamente, a un processo di cambiamento tendenziale dell'amministrazione attiva del lavoro; se tutto questo non avverrà in un arco di tempo strettissimo, è meglio cedere tutto allo Stato.

La partita è aperta, lo sforzo è immane, ma vale la pena giocarla; probabilmente è l'ultima occasione di recupero dell'orgoglio (vero) dei Siciliani di buona volontà, quello che si intravede nel sorriso triste ma fermo di Falcone e Borsellino; e l'ultima occasione anche per le istituzioni siciliane, quelle "che respirano", nobili ma spesso infangate; le istituzioni di una regione tanto bella quanto amara per i suoi figli migliori.

Note

- 1 Sul punto si rinvia a B. Caruso, Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, n. 4, p. 429 ss; B. Caruso, Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello), in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2004, n. 4, p. 801 ss.
- 2 Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 359.
- 3 E' possibile rilevare come la messa a punto operata dalla Corte Costituzionale – con riferimento alla corretta delimitazione delle competenze Stato/regioni in materia di diritto del lavoro - sia stata caratterizzata da un assetto progressivo, e non sempre lineare, delle proprie posizioni. Si vedano in tal senso le diverse conclusioni alle quali è pervenuta la Corte, con riferimento a strumenti con natura e obiettivi simili, predisposti dal legislatore nazionale: il reddito di ultima istanza, e la social card. Con sent. n. 423 del 2004, il primo strumento è stato dichiarato illegittimo per invasione, da parte dello Stato, della competenza esclusiva in materia delle Regioni in tema di servizi e assistenza sociale. La Corte costituzionale (sent. n. 10 del 2010) ha invece salvato il secondo intervento, in quanto pur riconducibile all'interno dell'assistenza sociale, determinerebbe una legittima e tollerata restrizione dell'ambito dell'autonomia regionale in quanto giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione, anche con riferimento alla particolare situazione di contingente crisi economica in atto.
- 4 F. Carinci, Riforma costituzionale e diritto del lavoro, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, n. 1, p. 17.
- 5 B. Caruso, A. Alaimo, Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2007, n. 3, p. 569 ss.
- 6 Il principio di leale collaborazione è stato inteso, nella giurisprudenza costituzionale, come flessibile strumento di ridistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo. Tale principio ha imposto una prassi concertativa tra Stato e Regioni, a volte richiedendo che l'esercizio delle competenze non potesse avvenire senza il raggiungimento di intese-forti, cioè senza la concorde volontà regionale (ad esempio, sentenze n. 383/2005 in materia di energia e n. 222/2005 in tema di trasporto locale), in altre occasioni ritenendo sufficiente una intesa-debole (e cioè una mera proposta di accordo da parte dello Stato: v. sentenze n. 286/2004 sul canone di concessione dei beni del demanio marittimo, 62/2005 sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi).
- 7 Corte Cost. 4 ottobre 2012, n. 221
- 8 Sul punto v. le considerazioni di A. Barbera, Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V), Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato Seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00, in *Forum di Quaderni costituzionale* (www.forumcostituzionale.it).
- 9 Vien da chiedersi come si fa a disconnettere politiche del lavoro affidate al centro e politiche sociali affidate alla periferia, nel momento in cui il dibattito scientifico internazionale individua, a partire dal famoso rapporto Supiot, sempre più strette interconnessioni tra le due policy.
- 10 L'autonomia speciale in materia di lavoro è praticabile in Sicilia in virtù di una disposizione - un tempo famosa perché preta di utopie sociali autonomistiche - quale l'art. 17 lett f) dello Statuto (norma di valenza costituzionale modificabile soltanto con procedimento ad hoc). Tale disposizione consente all'assemblea regionale (il Parlamento più antico del mondo secondo la retorica autonomistica) di emanare norme di "legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale osservando i minimi stabiliti dello stato".
- 11 Si rinvia a Fondazione Res, a cura di F. Asso e C. Trigilia, *Remare contro corrente, Imprese e territori dell'innovazione in Sicilia*, Donzelli editore, 2010.

Gli altri numeri on-line

Disponibili su www.lavorowelfare.it

- | | | |
|----|----------------|--|
| 1 | Gennaio 2014 | Un decalogo per il Jobs Act |
| 2 | Febbraio 2014 | Cantiere Previdenza |
| 3 | Marzo 2014 | La CIG
<i>Cos'è, come funziona, chi la finanzia, come si può riformare</i> |
| 4 | Aprile 2014 | Il Decreto lavoro
<i>Opinioni a confronto</i> |
| 5 | Maggio 2014 | Il Decreto lavoro
<i>Il testo del Governo e le modifiche di Camera e Senato a confronto</i> |
| 6 | Maggio 2014 | L'intervento fiscale del governo sul lavoro |
| 7 | Giugno 2014 | Garanzia Giovani |
| 8 | Luglio 2014 | Pianeta Previdenza |
| 9 | Settembre 2014 | Il Modello tedesco |
| 10 | Ottobre 2014 | Tfr in Busta Paga? |
| 11 | Dicembre 2014 | Come cambia il mercato del lavoro |

Lavoro&Welfare

Hai letto tutto?



Approfondimenti, analisi, opinioni.
Ogni mese.

LW 46

On-line su www.lavorowelfare.it



Associazione
LAVORO&WELFARE