

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

#### RISOLUZIONI:

7-01338 Tinagli: Interventi in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (Seguito della discussione e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00274) ...	91
ALLEGATO (Nuovo testo della risoluzione approvato dalla Commissione) .....	93

#### RISOLUZIONI

Martedì 28 novembre 2017. — Presidenza del presidente Cesare DAMIANO. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Luigi Bobba.

#### La seduta comincia alle 14.10.

#### 7-01338 Tinagli: Interventi in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro.

(Seguito della discussione e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00274).

La Commissione prosegue la discussione della risoluzione, rinviata nella seduta del 20 settembre 2017.

Cesare DAMIANO, *presidente*, chiede al rappresentante del Governo di esprimere il suo parere sulla risoluzione.

Il sottosegretario Luigi BOBBA esprime parere favorevole sulla risoluzione, a condizione che il primo impegno sia riformulato, nel senso di espungere il riferimento all'eventuale introduzione di un sistema di incentivi e di sanzioni per le regioni che non provvedono celermente a stipulare e a dare piena implementazione agli accordi

con lo Stato sui progetti prioritari per la lotta alla disoccupazione e sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive.

Irene TINAGLI (PD), accetta la proposta di riformulazione avanzata dal rappresentante del Governo, evidenziando, tuttavia, che la previsione di un sistema di incentivi e di sanzioni, contenuta nel testo della risoluzione, era finalizzata a stimolare le regioni che sono più lontane dagli *standard* nazionali. Si dichiara, tuttavia, consapevole che tale questione potrà essere affrontata in altra sede, nella cornice più ampia dei rapporti tra lo Stato e le regioni. In ogni caso, l'approvazione della risoluzione ha la funzione di contribuire a stimolare la discussione sulla necessità di consentire la piena operatività dell'ANPAL e di focalizzare l'attenzione sui lavoratori attualmente impegnati in progetti di politiche attive, ricordando che si tratta di un tema affrontato anche in sede di esame del disegno di legge di bilancio, attualmente in corso al Senato.

Emanuele PRATAVIERA (MISTOFARE !-PRIL), ricordando le riserve da lui espresse in sede di dibattito sulla proposta

di attribuzione allo Stato della competenza in materie di politiche attive, contenuta nel progetto di revisione costituzionale bocciato dal *referendum* del 4 dicembre 2016, evidenzia, tuttavia, di aver già sottolineato in sede di esame delle disposizioni attuative della delega di cui alla legge n. 183 del 2014 che l'assetto delle politiche attive ivi prefigurato non avrebbe potuto essere efficacemente attuato nel quadro delle competenze previsto dal vigente dettato della Carta costituzionale. Ritiene, pertanto, che sia opportuno prevedere un sistema di incentivi che spingano le regioni ad attivarsi e, pertanto, a suo avviso, la modifica proposta dal sottosegretario è suscettibile di svuotare l'incisività della risoluzione in discussione.

Il sottosegretario Luigi BOBBA interviene per precisare che, spesso, sono proprio le regioni più efficienti a considerare la previsione a livello centrale di un sistema di incentivi e disincentivi una interferenza indebita nella propria autonomia. A suo avviso, sono quindi preferibili misure promozionali, le cui modalità di applicazione sono lasciate all'iniziativa delle singole regioni, nell'ambito dei finanziamenti disponibili. A tale proposito,

tiene a ricordare che nel disegno di legge di bilancio per il 2018, in corso di esame al Senato, è stato previsto, all'articolo 68, lo stanziamento di risorse destinate alle politiche attive del lavoro a livello territoriale, prevedendo anche un incremento delle risorse destinate all'ANPAL.

Cesare DAMIANO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, avverte che la Commissione passerà alla votazione della risoluzione, come da ultimo riformulata su richiesta del rappresentante del Governo.

Chiara GRIBAUDO (PD) preannuncia il suo voto favorevole sulla risoluzione, come da ultimo riformulata.

Cesare DAMIANO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la risoluzione Tinagli n. 7-01338, come da ultimo riformulata.

La Commissione approva il nuovo testo della risoluzione 7-01338 Tinagli, che assume il numero 8-00274 (*vedi allegato*).

**La seduta termina alle 14.25.**

ALLEGATO

**7-01338 Tinagli: Interventi in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro.****NUOVO TESTO DELLA RISOLUZIONE  
APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XI Commissione,  
premessò che:

nel corso degli anni il mercato del lavoro, sia a livello nazionale che internazionale, è divenuto sempre più complesso, dinamico e volatile, con un accorciamento dei tempi di permanenza dei lavoratori presso la stessa organizzazione o azienda ed un'evoluzione continua delle tecnologie e delle competenze richieste ai lavoratori, elementi che hanno fatto crescere la necessità di supportare il lavoratore nel percorso di ingresso nel mondo del lavoro, e anche di riqualificazione e ricerca di nuovo lavoro nei casi di perdita del precedente impiego;

numeròsi Paesi europei hanno affrontato questi cambiamenti modificando le loro politiche pubbliche per il lavoro, rafforzando le politiche attive, i servizi per l'impiego e la formazione professionale, e cercando di collegare sempre più le tradizionali politiche passive, ovvero l'erogazione dei sussidi, a processi di attivazione che includessero percorsi di riqualificazione professionale e ricerca di lavoro;

particolarmente rilevante, da questo punto di vista, è la profonda riforma del mercato del lavoro realizzata in Germania tra il 2003 ed il 2005, che ha ridotto i tempi e la quantità degli interventi di mero sussidio alla disoccupazione, rafforzando invece gli interventi ed i servizi per la riqualificazione professionale e la ricerca attiva di lavoro, unificando la gestione delle politiche attive e passive del

lavoro, creando una agenzia federale che garantisse il necessario coordinamento tra i vari *lander*;

come emerso anche da un'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione lavoro durante questa legislatura, l'Italia ha accumulato gravi ritardi nello sviluppo di moderni ed efficienti servizi per l'impiego;

la scelta operata dal nostro Paese attraverso il decreto legislativo n. 469 del 1997, successivamente confermata dal decreto legislativo n. 276 del 2003 e rafforzata dalla riforma del Titolo V del 2001, ha affidato i servizi per l'impiego a sistemi a base regionale, in un disegno nel quale l'azione dello Stato e l'azione delle regioni avrebbero dovuto essere coordinate e integrate. Nei fatti, tuttavia, l'auspicato coordinamento sul piano nazionale non si è realizzato e l'analisi condotta testimonia la presenza di realtà profondamente differenziate non solo tra le diverse regioni, ma anche all'interno delle singole regioni, registrandosi risultati non uniformi nell'ambito delle diverse province;

durante le audizioni in XI Commissione tenutesi in occasione dell'indagine conoscitiva sul sistema dei servizi per l'impiego sia l'ISFOL che Italia Lavoro evidenziarono tali problematiche, ricordando sia le difficoltà e la frammentazione regionale del sistema di accreditamento degli operatori privati – un elemento che ha contribuito a limitare le capacità del sistema di rispondere alla sfida della di-

soccupazione e di promuovere il miglioramento dell'occupazione – sia l'inadeguatezza dei centri per l'impiego pubblico a svolgere funzioni ed attività che non erano preparate ad affrontare, essendo stati per anni deputati alla mera gestione di pratiche amministrative riguardanti la certificazione dello stato di disoccupazione e non alla gestione di vere e proprie politiche attive;

probabilmente, anche a cause di queste inadeguatezze la capacità di intermediazione del sistema italiano di centri per l'impiego è tra le più basse d'Europa;

a queste problematiche è da aggiungere una cronica scarsità di investimenti del nostro Paese sulle politiche attive, che hanno subito un ulteriore contrazione negli anni della crisi, sia in termini di risorse economiche che di operatori;

secondo i dati forniti da ISFOL e Italia Lavoro in audizione, la spesa sostenuta nel 2012 per i servizi per l'impiego ammonta, infatti, a circa 500 milioni di euro, rispetto ai 5 miliardi della Francia, agli 8 miliardi della Germania, ai 5 miliardi del Regno Unito e ai 1,5 miliardi spesi dalla Spagna. La spesa sostenuta per i servizi per l'impiego, che – in controtendenza rispetto ai dati riscontrati in Francia, Germania e Spagna – si è contratta nel periodo tra il 2004 e il 2010, è inoltre contenuta anche nel rapporto con il prodotto interno lordo: in Italia, nel 2011, la spesa per i servizi per l'impiego ha assorbito lo 0,03 per cento del prodotto interno lordo, contro lo 0,34 della Germania, lo 0,25 della Francia, lo 0,34 del Regno Unito e lo 0,10 della Spagna. Anche rapportando la spesa ai lavoratori i dati restituiscono un quadro analogo: la spesa media per lavoratore è inferiore ai principali Paesi europei, riscontrandosi una spesa di poco più di 8.600 euro per lavoratore intermediato a fronte di una cifra di oltre 50.000 euro in Olanda, 21.593 euro in Francia, 18.000 euro in Regno Unito, 15.834 euro in Germania, e 10.872 euro in Spagna;

per quanto riguarda gli operatori, Eurostat ha rilevato come tra il 2008 e il 2011 si sono rilevate ampie variazioni, con Stati, come Francia, Germania e Regno Unito, che hanno significativamente incrementato il numero degli operatori, mentre altri Paesi, come Finlandia, Italia e Irlanda, si distinguono per una riduzione dell'impegno in termini di personale;

eppure, nonostante questi dati, il carico di lavoro degli operatori dei centri per l'impiego dal punto di vista dell'utenza (disoccupati a qualsiasi titolo e di qualsiasi età) è molto inferiore ai carichi di lavoro registrati in altri Paesi europei. Secondo i dati forniti da Italia Lavoro durante l'audizione in XI Commissione, in Italia, tra le regioni che hanno una dotazione organica elevata, si registra la Calabria, con 34,5 operatori per centro per l'impiego, il Molise con 31,1, e le Marche con 30,2;

con riferimento, invece, al dato del rapporto tra personale impiegato e soggetti presi in carico, esso appare elevato in Lombardia (516 soggetti), Puglia (451), Liguria (421), provincia autonomia di Bolzano (416), mentre è particolarmente esiguo in Sicilia (103), Molise (138) e Calabria (151);

si è quindi di fronte ad un sistema complesso, con numerose criticità e sperequazioni territoriali sia nell'allocazione delle risorse che nell'erogazione dei servizi ai cittadini;

la riforma del mercato del lavoro varata nel 2015 con il decreto legislativo n. 150 del 2015 (il cosiddetto « *Jobs Act* ») ha voluto affrontare queste criticità attraverso una profonda riforma del sistema delle politiche passive e attive del lavoro, creando una rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro (formata dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'ISFOL nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo

grado) e affidandone il coordinamento ad una Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL) che sarebbe nata senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica, ma con il trasferimento di risorse già esistenti presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'ISFOL;

il processo di riforma e la creazione dell'Agenzia sono stati tuttavia particolarmente lenti e difficoltosi, (il decreto attuativo è arrivato a giugno 2016, con decreto del Presidente della Repubblica n. 108 del 2016) a causa non soltanto delle difficoltà legate al processo di trasferimento e riorganizzazione delle risorse all'interno di un ente con ruoli e funzioni nuove, ma, soprattutto, del mutevole e incerto quadro normativo ed istituzionale nel quale tale percorso si è inserito;

infatti, allo stesso momento in cui l'Agenzia nazionale veniva ideata nella sua forma, ruoli e funzioni, si stavano portando avanti altre importantissime riforme che ne avrebbero fortemente influenzato la vita ed il funzionamento, a partire dalla cosiddetta « legge Delrio », che ha avviato un processo di revisione del ruolo delle amministrazioni provinciali, che porta al superamento dell'attuale incardinamento presso tali enti dei centri pubblici per l'impiego;

ma ciò che maggiormente ha segnato l'iter e la nascita dell'ANPAL è stato indubbiamente il processo di revisione costituzionale, ed in modo particolare la modifica del Titolo V della riforma costituzionale, che prevedeva nella nuova formulazione, un maggior accentramento delle politiche attive e passive in capo allo Stato. Una tale riforma avrebbe, consentito di attribuire alla neonata (nascitura/nascente) agenzia per le politiche attive non solo un ruolo determinante nel coordinamento e nello svolgimento di molte funzioni, ma anche di riorganizzare interamente la struttura e la distribuzione delle risorse impiegate nelle politiche attive del Paese attribuendo alla neonata Agenzia le risorse necessarie per assolvere al fondamentale mandato assegnatole;

con la « bocciatura » della riforma costituzionale emersa dal referendum del 4 dicembre 2016 la nuova Agenzia per le politiche attive si è trovata a dover operare in un contesto profondamente diverso da quello immaginato originariamente;

eppure, anche nel mutato (o meglio, nell'immutato) contesto costituzionale, l'Agenzia è e resta un soggetto fondamentale per la definizione di *standard*, per attività di raccordo e coordinamento ma anche per la gestione e casi di crisi aziendale ed occupazionali che travalicano i confini regionali, così come per i percorsi di riqualificazione necessari per far fronte ai cambiamenti tecnologici, per la programmazione e l'utilizzo in modo coordinato dei fondi europei, e altre funzioni fondamentali che non potrebbero essere gestite in modo altrettanto efficace ed efficiente attraverso venti canali regionali diversi;

nessun soggetto meglio di un'Agenzia nazionale può affrontare crisi occupazionali che derivano da processi di ristrutturazione aziendale profondi e di respiro nazionale o internazionale che periodicamente colpiscono il nostro Paese come, ad esempio, quelle del settore bancario, del settore dell'acciaio, dei *call center*, di Alitalia e molti altri ancora;

è impossibile affrontare seriamente ed efficacemente queste criticità occupazionali solo attraverso il frammentato sistema di servizi per l'impiego regionale;

d'altronde, se numerosi Paesi europei con sistemi di autonomie forti o addirittura con assetti istituzionali federali come la Germania, hanno creato agenzie federali per l'occupazione e le politiche attive, riuscendo a farle crescere e funzionare bene, significa che, a prescindere dall'assetto istituzionale di un Paese, quello dell'occupazione e delle politiche attive è un tema prioritario, di rilevanza nazionale, che ha bisogno di una grande attenzione, di investimenti e forte coordinamento da parte del governo centrale;

la Camera dei deputati, con la mozione a prima firma dell'on. Dell'A-

ringa e delle mozioni collegate, approvata il 12 aprile 2017, ha già riconosciuto la rilevanza del sistema nazionale dei servizi per le politiche attive, impegnando il Governo « ad adottare tutte le misure che accelerino il pieno funzionamento operativo dell'ANPAL » e « ad assumere, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, iniziative per garantire un incremento delle risorse per il fondo per le politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di aumentare e rendere l'offerta di tali politiche coerente alla platea potenziale dei beneficiari »;

a cinque mesi di distanza, tuttavia, le problematiche legate alla piena funzionalità dell'ANPAL ed al coordinamento dei soggetti facenti parte della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro non appaiono risolte, al contrario, in taluni casi appaiono acuite dalla carenza di risorse finanziarie che sta rallentando, per esempio, il piano di stabilizzazione delle professionalità attualmente presenti in ANPAL, ANPAL Servizi e altri soggetti operanti nel sistema della rete nazionale;

il percorso delle riforme è sempre lungo e faticoso, ha bisogno di monitoraggio, attenzione alla fase di implementazione, periodiche ricognizioni dello stato di attuazione e delle eventuale necessità di correttivi o nuovi interventi per garantire

un corretto svolgimento di tutto l'iter fino a completa realizzazione delle riforme stesse,

impegna il Governo:

ad assumere iniziative per accelerare la stipula e la piena implementazione degli accordi Stato-regioni sui progetti prioritari per la lotta alla disoccupazione e sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive, al fine di garantire un miglior coordinamento tra le regioni e ridurre l'attuale frammentazione e sperequazione territoriale nella gestione dei servizi per il lavoro e le politiche attive;

ad effettuare una ricognizione delle risorse economiche, umane ed informative (banche dati ed altri strumenti analoghi) necessarie all'ANPAL per assolvere adeguatamente il proprio ruolo e le proprie funzioni, adottando, ove necessario nuove iniziative normative e/o finanziarie per garantire il suo corretto funzionamento ed assicurare la valorizzazione delle professionalità attualmente in servizio, con contratti di lavoro temporaneo, presso la stessa ANPAL e ANPAL Servizi.

(8-00274) « Tinagli, Arlotti, Baruffi, Bocuzzi, Damiano, Giacobbe, Gnecchi, Gribaudo, Incerti, Patrizia Maestri, Miccoli, Paris, Rostellato, Rotta, Albanella, Casellato ».