



Memoria USB

Audizione 16 luglio 2019

Commissione XI - Senato della Repubblica

Disegno di legge n.1338

Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro

Premessa

I criteri specifici oggetto della delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro, di cui all'art.1 comma 3, pongono in luce l'urgenza del Governo di sciogliere le annose questioni chiave che la riforma del mercato del lavoro (Jobs Act) avrebbe dovuto risolvere attraverso il decreto legislativo n. 150/2015 "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive, ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n.183*". Al netto delle numerose critiche che USB ha avuto modo di rappresentare nelle diverse audizioni che hanno preceduto il varo del dispositivo sopra citato, riteniamo importante sottolineare nuovamente come l'intero impianto - con particolare riferimento alla *Governance* del sistema lavoro – sia stato costruito postulando erroneamente quella riforma costituzionale dell'art.117 (Titolo V° della Costituzione), successivamente bocciata dai cittadini in occasione del referendum del 4 dicembre 2016. Il lavoro continua ad essere materia concorrente tra Stato e Regioni mentre la formazione professionale resta materia esclusiva delle Regioni. A questo si aggiunga quella babele istituzionale determinata dal d. lgs. n. 150/2015 che ha lasciato sul tappeto i vecchi nodi problematici (*in primis* la costruzione della dorsale informativa del sistema unitario del lavoro) creandone dei nuovi, determinati dal decreto stesso. In altri termini, dopo 4 anni dal d.lgs. n. 150/2015, il DDL n.1338 tenta di risolvere quelle difficoltà attraverso una serie di provvedimenti attuativi specifici. Saranno proprio i contenuti di questi specifici decreti legislativi a rendere palese la strategia di intervento del Governo in merito a tali tematiche; solo allora USB potrà fornire valutazioni puntuali sulla capacità dei decreti attuativi di sciogliere quei nodi problematici identificati e oggetto del DDL n.1338.

Osservazioni

Il testo del DDL 1338 elenca una serie di principi e criteri generali della delega (art.1 comma 2) e principi e criteri specifici (art.1 comma 3). E' proprio in riferimento a questi criteri specifici che il dispositivo rende chiaro gli oggetti che informano il DDL 1338, ravvisando il profondo collegamento con le questioni evidenziate nella premessa della memoria e scaturite dal precedente riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive. In particolare:

- *Lettera A)* Si riferisce all'istituto dell'Apprendistato (normato con la legge n.81/2015), unico criterio specifico non direttamente collegato al d.lgs. n. 150/2015 e comunque impattante sul sistema informativo della formazione professionale, sul sistema unitario del lavoro, sul fascicolo elettronico del lavoratore. Su tale istituto il Governo intende intervenire con l'obiettivo di assicurarne una più ampia diffusione. La semplificazione degli adempimenti relativi agli obblighi formativi in capo al datore di lavoro sembrerebbe essere la strategia del Governo per il perseguimento di tale obiettivo. Al riguardo, USB sottolinea l'ambiguità di tale formulazione che potrebbe aprire la strada ad un indebolimento della dimensione formativa dell'Apprendistato stesso. Posto che nel DDL 1338 non viene chiarito a quale tipologia di Apprendistato (1, 2 e 3 livello) si riferisca la delega, USB ritiene che la componente formativa vada valorizzata e qualificata anche attraverso un consistente investimento formativo dei tutor aziendali (anche attraverso il FSE e i fondi interprofessionali) attualmente piuttosto debole. Per favorire lo sviluppo di tale strumento di transizione al lavoro, ciò che andrebbe potenziato è il livello di competenza e di efficienza dei soggetti deputati a supportare i datori di lavoro nella gestione del contratto di apprendistato (tutor aziendali, Centri per l'Impiego, consulenti del lavoro). Inoltre, in merito alle semplificazioni di carattere amministrativo in capo al datore di lavoro, si sottolinea che l'Apprendistato, come parte integrante del sistema formativo italiano, è oggi oggetto sia di procedure amministrative di livello nazionale sia di procedure differenziate a livello regionale. Al riguardo, si suggerisce di semplificare tali procedure definendo un set minimo unico di adempimenti amministrativi uguale per tutte le Regioni.
- *Lettera B)* La delega richiama l'urgenza di razionalizzare le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato dei disabili, e di tutte quelle politiche del lavoro in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tenendo in debito conto il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Si entra così nelle questioni-chiave lasciate irrisolte dal d.lgs n. 150/2015 e dai successivi accordi in conferenza Stato-Regioni. All'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), secondo quanto previsto dal decreto istitutivo dell'Agenzia (d.lgs n. 150/2015), spettavano funzioni di coordinamento a livello nazionale, di raccordo dei servizi per l'impiego e delle relative politiche del lavoro, oltre ad altre numerosissime funzioni di raccordo, ivi compresa la gestione della Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza. E' evidente che tali compiti non sono stati assolti e che siamo ancora al punto di partenza. Pertanto, USB ritiene urgente la definizione puntuale delle funzioni e dei compiti amministrativi tra il livello centrale (Ministero del Lavoro e Politiche Sociali) e il livello territoriale (Servizi per

l'impiego) cui è sottesa la urgente ri-definizione della *governance* del sistema lavoro nel nostro paese e delle funzioni e compiti dei diversi attori che costituiscono la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

USB sottolinea come non sia più procrastinabile l'implementazione della dorsale informativa del sistema lavoro che ancora oggi stenta a decollare (peraltro oggetto del successivo criterio specifico di delega) anche a causa della confusione generata tra le funzioni e compiti dei diversi attori della Rete. Infine, USB ritiene debba essere oggetto di dibattito tecnico e politico anche il sovraccarico di funzioni e compiti attribuiti all'ANPAL.

In merito al Collocamento Mirato dei Disabili, disciplinato dal d. lgs n.151/2015 (Jobs Act): Capo I del Titolo I – dall'art.1 all'art.13 – USB sottolinea che il dispositivo prevedeva la definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità demandata, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ad uno o più decreti successivi del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, da emanarsi entro 180 giorni. A 4 anni dalla pubblicazione del decreto, quelle linee guida non sono ancora state redatte. Non basta. L'introduzione del comma 6 bis nel medesimo dispositivo prevedeva l'istituzione di una banca dati volta a razionalizzare la raccolta dei dati disponibili sul collocamento mirato dei disabili, a semplificare gli adempimenti, a rafforzare i controlli e migliorare la valutazione degli interventi. Un'apposita sezione denominata "Banca dati del collocamento mirato" doveva essere istituita all'interno della Banca dati politiche attive e passive prevista dall'art. 8 del Decreto Legge n. 76/2013. A tutt'oggi però la banca dati non esiste.

- *Lettera C)* La delega, strettamente collegata all'oggetto della lettera precedente, richiama l'urgenza di costituire e implementare quel sistema informativo unitario del lavoro già normato dal d.lgs.150/2015 e attribuito ad ANPAL. E' evidente che qualsivoglia innovativa architettura informatica, non possa prescindere dalla urgenza di definire degli standard uniformi da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, comunque concordati con le Regioni e le Province Autonome, nel rispetto delle reciproche competenze in materia di lavoro. Anche in questo caso dovremmo chiederci cosa sia stato fatto negli ultimi 4 anni. In merito alla realizzazione di un sistema informativo della formazione professionale, USB ritiene che la questione sia di difficile soluzione poiché le Regioni hanno lungamente osteggiato la costruzione di un sistema informativo che potesse essere oggetto di valutazione "terza" delle politiche formative regionali o anche solo in termini di *benchmark*. La loro competenza esclusiva sulla materia formazione ha ovviamente facilitato tale chiusura che andrà a crescere nel caso del varo dell'autonomia differenziata. E nonostante riteniamo che sia un diritto di tutti i cittadini sapere come vengano spese risorse pubbliche in tema di formazione, nonché conoscerne l'impatto dal punto di vista occupazionale, riteniamo che le Regioni difficilmente faciliteranno la messa in trasparenza della domanda e dell'offerta formativa. D'altronde, sono trascorse almeno tre programmazioni di fondi strutturali aventi per oggetto anche il Sistema della formazione professionale in Italia (prima chiamato

SISTAF) e ancor oggi tale obiettivo non è stato raggiunto: l'Italia continua a caratterizzarsi per i suoi 21 sistemi formativi regionali, peraltro sganciati dal/i sistema/i di rilevazione dei fabbisogni professionali del/i territorio/i .

- *Lettera D)* La delega richiama il fascicolo elettronico del lavoratore quale strumento per valorizzare la funzione di monitoraggio svolta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Anche quest'ultimo strumento è stato richiamato dal d.lgs n.150/2015. Come nelle fattispecie precedenti, nulla è stato fatto in tal senso. D'altronde, il fascicolo, che assume come unità d'analisi il singolo cittadino/lavoratore, può essere definito come il distillato di quella dorsale informativa del lavoro, della formazione professionale, delle politiche passive e attive su cui si iscrivono le biografie dei cittadini. Affinché tale fascicolo possa diventare realtà è evidente che debbano essere soddisfatte tutte le condizioni che hanno preceduto tale oggetto di delega.
- *Lettera E)* La delega prevede di razionalizzare e riorganizzare agenzie, enti che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche del lavoro ivi compresi quelli preposti all'analisi delle politiche pubbliche. Con lo stesso principio il d.lgs. n. 150/2015 ha istituito ANPAL prevedendo il trasferimento di risorse umane e strumentali, nonché funzioni e compiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'ex Isfol (ora INAPP) a favore della Agenzia. A quest'ultima, sono poi stati assegnati altri delicati compiti collegati alla programmazione e gestione dei fondi strutturali (PON SPAO 2014-2120) con particolare riferimento al suo ruolo di Autorità di Gestione del FSE nonché, di soggetto vigilante dei fondi interprofessionali, passando per la gestione del sistema unitario del lavoro fino ai compiti collegati all'attuazione del Reddito di Cittadinanza (RDC). ANPAL ha anche funzione di controllo di ANPAL SERVIZI S.p.a. (ex-Italia Lavoro) quale ente *in house* dell'Agenzia. Il surplus di funzioni e compiti a favore di ANPAL , alla luce di quanto sopra esposto, non ha evidentemente sortito gli effetti desiderati ma al contempo, ha depotenziato e confuso ruoli e funzioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'INAPP (ex-ISFOL). In riferimento a quest'ultimo (ente pubblico di ricerca vigilato dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali) le funzioni attribuitegli dal d.lgs 150/2015 di: studio, ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, della formazione, del terzo settore fino alle misure di contrasto alla povertà, non sono state valorizzate al meglio, anche a causa di una dipendenza finanziaria dell'Istituto dall'Agenzia ANPAL. In tale ottica, si spiega anche la mancata valutazione che INAPP avrebbe dovuto fare nei riguardi dell'operato di ANPAL: INAPP è infatti attualmente Organismo intermedio del PON SPAO di cui è titolare ANPAL . E' evidente che la dipendenza finanziaria dell'Istituto dall'Agenzia ne pregiudica la funzione di valutatore indipendente. In questa confusione e sovrapposizione di ruoli e funzioni tra INAPP e ANPAL sono state sacrificate molte delle storiche attività di ricerca e supporto tecnico-scientifico al Ministero e alle Regioni su cui si iscrive la storia di oltre un trentennio dell'istituto di ricerca, lasciando un rilevante e grave vuoto di analisi interpretative di particolare rilievo per i sistemi della formazione professionale, del lavoro e delle politiche sociali e più in generale per lo sviluppo della conoscenza nel nostro paese.

In sintesi, la visione di USB sul criterio e) è che i processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle agenzie ed enti che operano nell'ambito del sistema delle politiche del lavoro dovrebbero interessare *in primis* la **ri- definizione di compiti e funzioni** di ciascun ente, superando quel caos generato dal d.lgs 150/2015. Al riguardo, USB ritiene che il riordino delle diverse funzioni non possa prescindere dal recupero e dalla valorizzazione dell'*expertise* dell'INAPP (ex Isfol) quale ente pubblico di ricerca in grado di garantire il valore della terzietà nei processi di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, di quelle formative e sociali. L'eventuale accorpamento degli enti del Ministero del Lavoro (INAPP-ANPAL) non farebbe altro che sottolineare la scelta del Governo di eliminare quella valutazione indipendente delle politiche e misure messe in campo dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che solo un ente pubblico di ricerca è in grado di garantire alla cittadinanza.

USB ritiene di fondamentale rilevanza il suo coinvolgimento nel lavoro delle Commissioni (art.7) che avranno il compito di redigere gli schemi dei decreti legislativi.