

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

I decreti attuativi della legge delega e la madre delle riforme: il titolo V

In queste settimane le Commissioni Lavoro di Camera e Senato sono chiamate ad esprimere i pareri su due schemi di decreti legislativi, uno recante **disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e l'altro che riguarda il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali** in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione delle lavoratrici e dei lavoratori disoccupati.

Questi sono soltanto i primi provvedimenti di attuazione della legge delega n 183, approvata in via definitiva dal Senato nel dicembre scorso. È da sottolineare positivamente la tempestività del Governo nell'emanazione degli schemi legislativi. Si indica infatti una precisa inversione di tendenza rispetto al fatto che la storia legislativa italiana è piena di deleghe rimaste inattuato. Ora bisogna compiere un ulteriore passo. **È necessario che la riforma del lavoro, divulgativamente chiamata Jobs Act, sia un intervento di sistema.** Poiché ritengo che la legge delega abbia queste caratteristiche, occorre che il Governo si impegni a rendere reale un impianto coerente per le Politiche del lavoro, emanando al più presto anche gli altri provvedimenti previsti.

Parallelamente è necessario affrontare quello che è il tema "madre" per un assetto funzionante del sistema lavoro in Italia: la riforma del titolo V della Costituzione.

Il disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione - attualmente in discussione alla Camera, dopo l'approvazione del testo da parte del Senato - si è arricchito di un nuovo importante elemento distintivo, introdotto con un emendamento in Commissione Affari costituzionali della Camera, che **attribuisce allo Stato competenze esclusive non solo sulla tutela e sicurezza del lavoro ma anche sulle politiche attive**, modificando radicalmente l'attuale modello di *governance* delle politiche del lavoro.

La riforma punta su due importanti innovazioni: l'abolizione delle competenze concorrenti e **l'acquisizione da parte dello Stato delle competenze esclusive** e non, come indicato nel testo approvato dal Senato, per le disposizioni «generali e comuni» (il Senato non è riuscito ad andare oltre questo testo per un difficile rapporto politico/istituzionale tra Stato e Regioni che inevitabilmente ha influenzato il dibattito parlamentare) ma, più esplicitamente, sull'intera filiera delle politiche attive e passive del lavoro¹¹, **ad esclusione della formazione professionale che resta competenza esclusiva delle Regioni.** Del resto, le due innovazioni introdotte appaiono pienamente coerenti con i principi contenuti nella legge delega e, in particolare, in merito a tre

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

importanti principi introdotti dal Jobs Act: a) la costituzione dell'Agazia nazionale partecipata da Stato, Regioni e Province Autonome, b) l'attribuzione a quest'ultima di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl; c) il diritto dovere dei lavoratori beneficiari di sostegni al reddito per disoccupazione o per integrazione salariale (i cosiddetti lavoratori sospesi) di partecipare a misure di politiche attive.

Per provare ad illustrare le ragioni ed i potenziali vantaggi derivanti dalle innovazioni introdotte dal disegno di legge di riforma costituzionale, appare necessario seguire una logica per "cerchi concentrici", considerando prima gli effetti positivi - sia per lo Stato che per le Regioni - generati dalla abolizione delle competenze concorrenti, per declinare successivamente i vantaggi che il nuovo assetto dovrebbe generare nella *governance* delle politiche del lavoro. Infine, una volta esplicitati i vantaggi di natura funzionale, è possibile illustrare gli effetti sul processo di implementazione alle nuove politiche del lavoro per come sono state disegnate dal Jobs Act.

Attuale assetto di governance e norme sospese

Come è noto **il processo di decentramento delle competenze in materia di politiche del lavoro dallo Stato alle Regioni viene avviato con il Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro**, in applicazione dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997 n. 59 ("Legge Bassanini") che delegava il Governo al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, puntando al perseguimento del massimo **decentramento** realizzabile con **legge ordinaria**, senza cioè modifiche costituzionali. Il d.lgs. n. 469/1997 introduce, quindi, una radicale trasformazione del modello organizzativo delle politiche del lavoro, conferendo alla regioni le competenze in materia di collocamento e politiche attive e trasformando i vecchi uffici di collocamento in servizi per l'impiego. **Il dispositivo segue peraltro di pochi mesi il varo del c.d. Pacchetto Treu** (Legge 24 giugno 1997, n. 196) considerato, a ragione, il **primo importante atto di riforma di stampo europeo** (con il quale viene regolamentato l'**apprendistato** e vengono introdotti il **lavoro interinale** ed il **tirocínio**), che, tuttavia, troverà, proprio nel processo di decentramento gli ostacoli maggiori ad una sua piena applicazione.

Come è noto, infatti, le due importanti riforme risulteranno di difficile applicazione (si pensi all'implementazione della componente formativa per l'apprendistato contenuta nella legge 197/1997 o alla creazione del sistema informativo del lavoro declinata invece nel decreto n. 469/1997, ambiti ancora critici a distanza di quasi 20 anni) e le ragioni di tali difficoltà verranno

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

individuata da parte di molti commentatori proprio nel complesso processo di decentramento, avvenuto peraltro a Costituzione invariata.

Con il duplice obiettivo di adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari e introdurre alcuni standard minimi di prestazione da parte dei nuovi servizi pubblici per il lavoro, nell'aprile del 2000 viene approvato il **decreto legislativo n. 181 Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro** e, nel ottobre del 2001, il complesso processo di decentramento delle competenze istituzionali in materia di politiche del lavoro si completa con **Riforma del Titolo V della Costituzione**, che modifica sostanzialmente il riparto delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative tra Stato e Regioni. Con la modifica dell'articolo 117, vengono attribuite allo Stato competenze legislative esclusive in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e la previdenza sociale, alle Regioni resta la competenza legislativa sulla formazione professionale (in quanto materia residuale) mentre alla legislazione concorrente viene affidata la tutela e la sicurezza sul lavoro ossia la gran parte delle politiche attive del lavoro.

Come osserverà successivamente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 50/2005 **l'introduzione delle competenze cosiddette concorrenti alimenta da subito un forte contenzioso tra Stato e Regioni**, che inevitabilmente finisce per rallentare il processo di implementazione delle riforme precedentemente avviate. Una parte rilevante dei principi introdotti dal Pacchetto Treu e dalla Riforma Bassanini **rimane infatti inapplicata** (dal diritto alla **formazione per gli apprendisti** allo **sviluppo di un sistema informativo del lavoro**, che ancora oggi rappresentano un *vulnus* nel sistema) ed analogo destino subisce il d.lgs. n. 181/2000.

I centri per l'impiego, nel quadro della programmazione regionale, avrebbero dovuto garantire ai soggetti registrati, entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, almeno un colloquio di orientamento e una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione. Un principio estremamente innovativo per quegli anni, ma mai completamente applicato e comunque non su tutto il territorio nazionale. E nella lista delle norme sospese va collocata anche la **mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro** che, a distanza di 14 anni, ancora non sono stati varati in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Con la Riforma Biagi del 2003, che aveva nella valorizzazione delle competenze concorrenti il proprio fulcro, il livello di implementazione delle disposizioni normative non aumenta. Dal *Libretto formativo* al processo di accreditamento da parte delle Regioni degli operatori privati autorizzati (conclusosi solo recentemente a oltre 10 anni di distanza dal varo della

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

norma), dalla certificazione delle competenze fino alla Borsa continua del lavoro (che introduceva il diritto del cittadino di accedere ai servizi per il lavoro attraverso internet), gran parte dei principi introdotti da una legge molto innovativa restano incompiuti proprio per la difficoltà di implementare a livello regionale gli assiomi introdotti dal legislatore regionale. Tra il 2005 ed il 2010, nelle numerose *raccomandazioni* rivolte al nostro Paese in materia di politiche del lavoro (per garantire l'aderenza agli obiettivi della Strategia europea dell'occupazione), la Commissione sottolinea più volte il **deficit nella governance del sistema, carente non per la mancanza di norme ma per l'incapacità di implementarle coerentemente**.

Tutti gli interventi normativi che interessano le politiche attive sembrano scontrarsi con le difficoltà di applicazione legate alla dimensione concorrente delle competenze. Ed **anche la recente riforma Fornero** che, con l'introduzione dell'ASpl, ha provato sia a rafforzare il principio della condizionalità (il dovere del disoccupato beneficiario di indennità di disoccupazione di partecipare a misure di politica attiva) sia a rilanciare il tema dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro, **è rimasta tra le "norme sospese"**. Del resto la delega al Governo per la riforma delle politiche attive non sarà esercitata. Ovviamente non tutti i ritardi sono attribuibili all'indeterminatezza introdotta dal principio delle competenze concorrenti, ma è altrettanto difficile pensare che il bassissimo tasso di implementazione delle riforme non sia correlato alla eccessiva frammentazione e sovrapposizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Il superamento della legislazione concorrente: ruolo dello Stato e delle Regioni

Il superamento della legislazione concorrente rappresenta, quindi, un importante elemento di innovazione che non punta, tuttavia, a **riportare indietro le lancette dell'orologio**. La **delimitazione più netta dei ruoli dei due attori istituzionali** non cancella il processo di decentramento né la cooperazione interistituzionale ma, come vedremo, li valorizza, garantendo una *governance* delle politiche del lavoro più chiara ed efficace.

Infatti nel Testo di riforma del Titolo V uscito dal Senato **le Regioni mantengono le competenze esclusive (e non più residuali) su una ampia gamma di materie connesse al lavoro**, Dalla «promozione dello sviluppo economico locale all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dalla formazione professionale alla promozione del diritto allo studio, anche universitario». Resta quindi alle Regioni un'area di intervento ampia, come quella dello sviluppo delle competenze professionali dei sistemi socio produttivi locali, tema assolutamente centrale nella implementazione delle politiche del lavoro.

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

Allo Stato compete, invece, la «tutela e la sicurezza del lavoro» che, come ha più volte ribadito la Corte Costituzionale (Sentenza n. 50/2005), include **«la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento»**. Tale indicazione, durante il confronto parlamentare, è stata via via specificata. Infatti nel testo licenziato dal Senato essa era contenuta alla lettera *m* e quindi collegata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delimitata alle disposizioni generali e comuni. Successivamente, grazie ad un importante emendamento presentato ed approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, la materia è stata spostata alla lettera *o*, **aggiungendo alla «tutela e la sicurezza del lavoro»** anche il termine - presente per la prima volta nella Carta Costituzionale - delle **«politiche attive del lavoro»**. **Lo Stato assume, quindi, una competenza diretta sulle politiche sia passive che attive**, garantendo quella integrazione tra le due componenti che è da molti anni al centro delle politiche del lavoro nella maggior parte dei paesi europei.

Del resto la scelta di rendere universalistiche le forme di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria, ampliando significativamente la platea dei beneficiari, può essere sostenibile solo se collegata ad un forte sistema di politiche attive che riduca i tempi medi di disoccupazione. Tale importante principio di sostenibilità richiede una governance chiara, tale da essere implementata su tutto il territorio nazionale senza soluzione di continuità e senza sovrapposizione di competenze. Ma a conferma che, appunto, non si tratta di riportare indietro le lancette dell'orologio, **nel testo è stato introdotto il principio della “delega”**, laddove si indica che **«La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà** nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva». In altre parole la facoltà di delega permette di valorizzare quanto di buono o di eccellente è stato realizzato dalle Regioni e dalle Province Autonome in questi anni in materia di politiche attive e servizi per il lavoro, permettendo a quelle più virtuose, ad esempio, non solo di gestire la componente attiva ma anche eventualmente quella passiva. Tale aspetto non va assolutamente sottovalutato e **rappresenta forse il tratto di maggiore innovazione del nuovo disegno costituzionale**.

Un ultimo importante aspetto da considerare è quello relativo alla coerenza tra la riforma del **Titolo V nella sua ultima declinazione ed il Jobs Act**. Si potrebbero citare **numerose corrispondenze e richiami** ma due appaiono, in particolare, le connessioni tra i testi: la **costituzione dell'Agenzia nazionale** e le funzioni ad essa attribuite che, in assenza della riforma del Titolo V, apparirebbero meno chiare e implementabili. Infatti la nuova Agenzia sarà partecipata da Stato, Regioni e Province Autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ad essa verranno attribuite competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

ASpl ed è previsto un coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia.

Tale disegno, quindi, mostra in modo eloquente che la scelta non è quella di escludere le Regioni dal processo di *governance* delle politiche del lavoro **ma, anzi, di rafforzarne il ruolo**, coinvolgendole sullo sviluppo operativo di tutta la filiera che la compone, permettendo ad esse di contribuire con le proprie infrastrutture e con le proprie risorse (ad esempio quelle sulla formazione professionale e sul diritto allo studio) proprio per garantire una maggiore coesione ed efficacia su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, in altre parole, i due attori istituzionali, in un'ottica di "leale collaborazione", abbandonano il vecchio contenzioso sull'attribuzione di competenze, spostando la propria collaborazione su un piano operativo, di programmazione congiunta e di implementazione continua dei servizi e delle soluzioni su tutto il territorio nazionale, garantendo diritti ed opportunità per tutti i lavoratori indipendentemente dalla loro residenza regionale. Tutto ciò con il contributo delle parti sociali, il cui ruolo di indirizzo potrà risultare decisivo soprattutto nella scelta degli obiettivi operativi e nel controllo che gli stessi vengano rispettati.

Una nuova governance per far funzionare e innovare le politiche del lavoro

Le sfide che attendono le nuove politiche del lavoro sono, come è noto, molteplici. Il processo di universalizzazione delle indennità di disoccupazione e la sperimentazione di un reddito di ultima istanza successivo, impongono un forte miglioramento di tutta la filiera delle politiche di attivazione (anche la *Garanzia Giovani* difficilmente potrà tradursi in risultati), senza che i servizi per il lavoro, il sistema di formazione professionale e quello dei sostegni al reddito si integrino pienamente. **Il nostro Paese sconta ritardi enormi** in questo senso: attualmente spendiamo circa 29 miliardi di euro per le politiche del lavoro di cui 23 miliardi per le politiche passive, 5,6 miliardi per le politiche attive e poco più di 450 milioni di euro per i servizi per il lavoro, manifestando un fortissimo strabismo verso la componente passiva rispetto a quella attiva, che rende il nostro modello di allocazione delle risorse assolutamente anomalo nel panorama europeo.

L'esempio dei servizi per il lavoro è emblematico, laddove il nostro investimento collettivo su uno degli anelli più importanti della catena delle politiche del lavoro è dieci volte inferiore a quello della Germania.

Che l'impianto complessivo del nostro modello di politiche del lavoro non fosse adeguato era chiaro ormai da molti anni ed i risultati degli ultimi venti lo confermano. L'incidenza della disoccupazione di lunga durata sul totale dei disoccupati - che è l'indicatore principe nel valutare la qualità delle politiche attive - era pari al 47% nel 1997 (anno della Riforma Treu), sale al 49% nell'anno della

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

Riforma Biagi (2003) fino a raggiungere il 53% nell'anno della riforma Fornero, sottolineando, al di là degli effetti della crisi, la scarsa efficacia delle politiche di reinserimento al lavoro realizzate durante il lungo ciclo delle riforme. **Risultati altrettanto modesti si sono registrati nel campo della formazione continua**, nella riduzione della **dispersione scolastica**, nel contrasto del **lavoro irregolare**, e la stessa bassa capacità di utilizzazione dei fondi strutturali (che da circa 20 anni oscilla tra il 50 ed i 60% delle risorse disponibili) testimonia i limiti del modello gestionale. Riportare i risultati al centro del processo organizzativo e di *governance* è oggi una priorità assoluta ed è quindi essenziale garantire un'effettiva implementazione delle riforme, superando un modello di decentramento formale che non solo ha dimostrato enormi difficoltà nel gestire i processi di innovazione ma ha ampliato le differenze tra regione e regione.

Pari opportunità di accesso al Sistema lavoro

Puntando su una **riattivazione del mercato del lavoro** e su un **ampliamento delle tutele** per chi ne è fuori, il Jobs Act non potrà prescindere da una verifica sistematica dei risultati raggiunti, ma necessita soprattutto di una maggiore responsabilizzazione da parte di tutti gli attori istituzionali e sociali, ciascuno dei quali è chiamato a svolgere un ruolo preciso e complementare.

La riforma del Titolo V ha il compito di garantire e rendere trasparente tale processo di responsabilizzazione, in presenza del quale le riforme sono destinate a non restare sospese, ma al contrario del passato, ad essere attuate per assicurare Pari opportunità di accesso ad un **Sistema di sostegno al lavoro sia per le imprese che per le lavoratrici e i lavoratori sull'intero territorio nazionale**.

Annamaria Parente

Senatore della Repubblica

Capogruppo del PD nella Commissione Lavoro del Senato

^[1] Proposta emendativa pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 12/12/2014 30.13.(nuova formulazione) approvato "Al comma 1, capoverso Art. 117, secondo comma, lettera m), sostituire le parole: per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro con le seguenti: per la tutela della salute; sicurezza alimentare. Conseguentemente, al medesimo comma, lettera o), aggiungere, in fine, le parole: tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro.

La riforma del Titolo V e gli impatti sulle nuove politiche del lavoro

Scarica il pdf 