

CONFERENZA UNIFICATA

(ex art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281)

Provvedimento del 16 DICEMBRE 1999

OGGETTO: Accordo tra il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e le regioni, province, province autonome di Trento e Bolzano, comuni, comunità montane, per l'individuazione degli standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego.

LA CONFERENZA UNIFICATA

VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e in particolare il comma 1 dell'articolo 1, con il quale si afferma che detto decreto "disciplina ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato;

VISTA la proposta di accordo in oggetto, avanzata dal Ministro del Lavoro e della previdenza sociale relativamente agli standard minimi funzionali dei servizi per l'impiego, sulla quale sono state consultate le parti sociali maggiormente rappresentative, trasmesso il 28 novembre 1999 e, il 13 dicembre nella stesura definitiva, a seguito di quanto concordato nella sede tecnica Stato-regioni ed autonomie locali del 6 dicembre;

VISTO il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che all'articolo 8 comma 1 dispone che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali sia unificata per le materie ed i compiti di interesse comuni delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane con la Conferenza Stato-regioni e che all'articolo 9, comma 2, lettera c), tra i compiti attribuiti a questa Conferenza individua anche quello di promuovere e sancire accordi tra Governo regioni, province comuni e comunità montane nonché di svolgere, in collaborazione, attività di interesse comune;

ACQUISITO l'assenso del governo, delle regioni e province autonome, delle province, dei comuni e delle comunità montane

SANCISCE ACCORDO

ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, le regioni, le province, i comuni e comunità montane, nell'ambito del ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato relativo alle politiche attive per il lavoro, nei termini sottoindicati:

a) accompagnare il processo di decentramento amministrativo definito dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 da azioni integrate dirette alla complessiva riqualificazione del sistema dei servizi per il lavoro ed alla realizzazione di un'efficace rete di strutture di sostegno all'inserimento lavorativo;

b) individuare gli standard minimi funzionali di riferimento, secondo l'allegato sub A) al presente accordo, che ne costituisce parte essenziale ed integrante, per la realizzazione, nei diversi contesti locali, dei servizi per il lavoro conferiti alle competenze delle regioni ed attribuiti alle province, ai sensi delle leggi regionali di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469;

c) il Ministero del lavoro e della previdenza sociale si impegna a realizzare azioni di supporto e di qualificazione dei servizi al fine di supportare l'implementazione degli standard richiamati e di consentire una complessiva qualificazione del sistema dei servizi per il lavoro;

d) le regioni e le province autonome e le province si impegnano, per quanto di competenza, a raccordare il proprio intervento con tali azioni di sistema ed a sostenere i processi di qualificazione dei servizi per il lavoro;

e) la Conferenza Unificata sarà periodicamente informata circa la realizzazione dei servizi pubblici dell'impiego, come pure dell'andamento del raggiungimento degli standard minimi di funzionamento e del raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di azione.

Il presidente
Bellillo

Il Segretario della Conferenza Stato-regioni e province autonome
Carpani

Il segretario della Conferenza Stato-città ed autonomie locali
Granelli

P R E M E S S A

L'esigenza preliminare è relativa ad un preventivo accordo sulla terminologia, al fine di stabilire a quale soggetto o attività si intendano applicare gli "standard di qualità".

Si può, per approdare ad una chiarezza concettuale e terminologica condivisa premessa per una attività coerente, stabilire che:

- i servizi per l'impiego rappresentano le azioni, prestazioni, attività, erogate dagli organi ricompresi nel "sistema regionale per l'impiego" previsto dall'art. 4 capo II del D. Lgs. 469/97, sulla base della concertazione con gli organismi di cui al comma 1, lettere b) e c) dello stesso articolo;

- gli organi istituzionali di erogazione e di coordinamento funzionale della erogazione dei servizi per l'impiego, possono organizzarsi ed articolarsi in vari modi secondo le normative adottate nei diversi contesti regionali, prevedendo anche la possibilità di un ricorso, tramite le convenzioni, alle prestazioni di soggetti terzi privati e secondo i principi e gli orientamenti per la politica dell'occupazione dell'Unione Europea.

Condividendo tali premesse, in un'ottica di gradualità indispensabile in questa fase, si può lavorare sulle seguenti ipotesi:

- individuare le funzioni/prestazioni essenziali che i "sistemi regionali per l'impiego" dovranno garantire, anche successivamente, fissando limiti temporali per la loro attivazione (in questo caso lo standard è dato dalla stessa esistenza o meno di un determinato servizio/prestazione in un determinato territorio);

- definire i criteri della qualità di tali funzioni, soprattutto con riferimento al "grado di copertura" degli utenti potenziali, anche in coerenza con l'approccio di mainstreaming sulle pari opportunità tra uomini e donne, con le linee-guida dell'UE e con l'impegno a rispettare gli standard quantitativi nei tempi previsti nel Piano d'Azione Nazionale.

Le funzioni/prestazioni dei servizi cui fissare standard potrebbero in questa fase limitarsi a quelle di tipo informativo, orientativo, consulenziale (soprattutto in un'ottica di "intermediazione"), incontro domanda/offerta, promozione dell'accesso al lavoro dei soggetti in difficoltà.

Contesto di riferimento

La regionalizzazione dei servizi e delle politiche attive per il lavoro, a seguito del D.lgs. 469/97, è coerente con il processo di programmazione previsto dalle linee guida per l'occupazione, che si concretizzano nei NAP, sostenuto dal quadro comunitario di sostegno FSE 2000-2006.

Il percorso è evidente ma il punto di partenza è difficile. Va detto, onestamente, che i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) in Italia, pur riconoscendo che importanti e significative esperienze sono già in corso, si caratterizzano ancora complessivamente per una sostanziale marginalità del proprio ruolo nel governo del mercato del lavoro e per una non totale efficacia dell'azione svolta, cui si aggiunge una complessiva inadeguatezza organizzativa (salvo significative esperienze).

L'identificazione esplicita di una missione dei servizi per l'impiego e la consapevolezza della necessaria dimensione organizzativa sono invece oramai da ritenere condizione indispensabile per efficaci misure di politica attiva del lavoro.

L'individuazione del livello nel quale si collocano le responsabilità è una delle premesse necessarie per comprendere a chi spetta fissare gli standard, con quale grado di penetrazione, a chi spetti realizzarli. Ciò in un'ottica di ordinata considerazione del processo di riforma e di valorizzazione del partenariato istituzionale e sociale.

La realizzazione della riforma in corso (decentramento, collocamento disabili e collocamento mirato) costituisce, dunque, condizione irrinunciabile tanto per l'efficacia degli interventi nel territorio quanto per la valorizzazione del ruolo dell'amministrazione centrale, nella quale si ricompongono le funzioni di coordinamento, indirizzo e promozione. La Conferenza Unificata Stato - Regioni - Autonomie locali sarà periodicamente informata circa la realizzazione dei servizi pubblici dell'impiego, come pure dell'andamento del raggiungimento degli standard minimi di funzionamento e del raggiungimento degli obiettivi del NAP.

Mentre importanti funzioni sono conferite ai livelli territoriali competenti, l'amministrazione centrale dovrà dunque svolgere un ruolo di promozione nel collocamento, nelle politiche attive del lavoro, nella gestione coordinata ed integrata del SIL. Quest'ultimo in un'ottica, dunque, non di strumento per il monitoraggio ma funzionale alle politiche attive. E' necessario operare a partire dalla distinzione tra ciò che è operativo e ciò che concerne l'individuazione delle funzioni e degli obiettivi.

Le funzioni dell'amministrazione centrale, anch'esse rapportabili alla realizzazione di standard qualitativi condivisi e verificabili, si devono sostanziare anche in azioni di sostegno che accompagnino la riforma, promuovano occasioni di confronto e contribuiscano a valorizzare le esperienze di eccellenza e di migliore utilizzo delle risorse, indirizzino la finalizzazione delle risorse pubbliche, aiutino a monitorare l'esistente ed a coglierne l'evoluzione e la sperimentazione, in accordo con le Regioni interessate e di concerto con le parti sociali.

Il processo di definizione degli standard dei servizi pubblici dell'impiego costituisce un percorso di partenariato sociale ed istituzionale, destinato a non concludersi con l'avvio dei nuovi servizi per l'impiego. Per tale processo sarà decisivo il ruolo dei diretti gestori e degli enti locali, riconoscendo e valorizzando la funzione di indirizzo delle Regioni. In particolare, per quanto riguarda i Comuni, va sottolineato il ruolo assegnato dal legislatore, disciplinato dal titolo IV, capo II del D.Lgs. 112/98, che prevede la pressoché totale devoluzione dei compiti di gestione ai medesimi, in materia di servizi sociali.

Si tratta quindi di elaborare e condividere un modello sufficientemente flessibile per essere praticabile nell'immediato, adattabile ai diversi contesti (nazionali, regionali, provinciali e locali), offrendo in tal modo una migliore garanzia all'utenza sostenibile attraverso il concorso integrato di risorse e linee finanziarie diverse, promozione ed indirizzo da parte dello Stato centrale non più gestore, ma raccordo funzionale tra le diverse realtà regionali. A tale proposito lo Stato potrebbe promuovere il partenariato territoriale tra una Regione ed un'altra.

L'individuazione di standard è funzionale al loro utilizzo, il che, a sua volta, richiede di dare luogo ad un sistema di monitoraggio non astratto e di verifica degli standard da raccordare con le linee-guida previste a tale riguardo dall'UE - reale terreno di misura della capacità di realizzare un effettivo decentramento - o, meglio ancora, delle performances dei servizi rispetto agli stessi.

Il decentramento previsto può, quindi, corrispondere, in ragione della funzione assolutamente centrale, che si va sempre più riconoscendo e definendo, proposta a livello regionale, nazionale e comunitario (comunicazione n. 641 del 13.11.98 della Commissione europea "Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione") per i servizi per il lavoro, ad un'azione di loro radicale trasformazione.e, conseguentemente, anche alla realizzazione di interventi diretti a garantire la corrispondenza agli standard.

La realizzazione della riforma dei servizi pubblici per l'impiego costituisce condizione irrinunciabile per l'effettivo e positivo ruolo dei privati, complementare e non sostitutivo del ruolo dei servizi pubblici, nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Obiettivi

Si pone, innanzitutto, il tema del ruolo dei servizi nelle politiche per il lavoro e per la valorizzazione delle risorse umane.

A tale riguardo si propongono alcuni obiettivi:

- a) il riconoscimento della mission degli SPI nell'ambito delle politiche per il lavoro e lo sviluppo
- b) la definizione dei criteri per l'individuazione degli standard (funzionali) dei servizi
- c) la realizzazione di condizioni di rete fra e nei servizi, quali le procedure utilizzate, la formazione degli operatori, il sistema informativo, gli strumenti di informazione e comunicazione
- d) la programmazione di interventi per la qualificazione degli SPI e per la formazione delle risorse umane
- e) utilizzo finalizzato di risorse comunitarie
- f) sperimentazione e promozione del partenariato

Funzioni

Il primo obiettivo è definire le funzioni dei servizi per l'impiego.

E' inutile, infatti, ragionare di standards o di formazione o, addirittura di regolamenti e SIL, se non si condivide un'idea di cosa gli SPI possano/debbero rappresentare, nell'ambito della rete di servizi per lo sviluppo locale. Ed a questo proposito si propone di prevedere che questi, utilizzando il metodo dell'approccio individualizzato nei confronti degli utenti, corrispondano alle funzioni di:

facilitare l'incontro domanda/offerta di lavoro e promuovere l'accesso al lavoro
garantire la realizzazione di azioni di informazione, orientamento e consulenza alla formazione ed al lavoro
garantire l'adozione di un approccio di genere nell'offerta del servizio, promuovere l'inserimento occupazionale delle donne e le azioni positive per l'occupazione femminile sui luoghi di lavoro
promuovere opportunità ed interventi mirati per i soggetti in difficoltà individuale o sociale rispetto al mercato del lavoro
promuovere l'accesso dei singoli e delle imprese alle opportunità di qualificazione del lavoro
garantire la base dati informativa per l'analisi del mercato del lavoro e la valutazione dell'efficacia occupazionale delle politiche

Standard dei servizi

L'azione diretta alla definizione di standard deve essere connessa all'esigenza di garantire livelli minimi nelle prestazioni dei servizi per l'impiego, in accordo con quanto richiesto dall'UE attraverso le linee guida per l'occupazione e la Comunicazione della Commissione ed in coerenza con gli standard internazionali condivisi, in particolare la Convenzione OIL n. 181 del 1997 (ma anche le Convenzioni relative alla promozione delle risorse umane ed altri strumenti internazionalmente condivisi).

La definizione di standard minimi nazionale dei servizi comporta che sia precisato il ruolo assegnato agli SPI. In questo senso gli standard individueranno i servizi ed i risultati attesi dell'attività degli SPI.

In altri termini l'azione diretta alla definizione di standard deve essere da un lato fortemente connessa all'esigenza di garantire livelli minimi nelle prestazioni degli SPI, dall'altro correlata alle azioni locali di monitoraggio e di qualificazione dei servizi. Infatti, pur escludendo, al momento, di percorrere la strada della "carta dei servizi" così come definita dal D. Lgs. 286/99, il cui aspetto sarà successivamente approfondito, è evidente che la logica degli standard presuppone un meccanismo di definizione e verifica dei risultati e di supporto agli SPI per raggiungere gli obiettivi attesi.

Le funzioni di tali servizi si dovranno adeguare ai cambiamenti del quadro normativo, tanto in sede UE quanto a livello nazionale (es. riforma del collocamento, riforma degli ammortizzatori sociali, ecc.) e regionale (es. misure per l'inserimento al lavoro).

Aspetto centrale è quello relativo alla definizione dei livelli minimi e delle modalità di intervento per le fasce deboli o con maggiori difficoltà occupazionali.

La tipologia dei servizi offerti, la messa a disposizione di strumenti di formazione per gli operatori (anche attraverso scambi fra Regioni), la creazione e l'utilizzo di strumenti di supporto (per esempio un catalogo dei progetti di politica attiva, una banca dati giuridica, un elenco ragionato di casi di eccellenza, supporti finanziari per lo scambio di operatori) costituiscono altre indispensabili condizioni di rete da realizzare

Funzioni essenziali

Si sintetizzano di seguito le funzioni da poter considerare irrinunciabili dei servizi per l'impiego:

1. Accoglienza ed Informazione orientativa

Fa un primo vaglio della domanda e del bisogno del cliente (lavoratore/impresa), fornisce una prima informazione di carattere generale, indirizza la persona verso uno o più servizi specifici.

Azioni :

fornisce servizi strutturati di informazione e di autoinformazione raccolta dati anagrafici e verifica posizione amministrativa identifica esigenze dell'utente canalizza l'utente verso le altre funzioni

2. Gestione procedure amministrative

Gestisce gli atti obbligatori in base alla normativa sia nazionale che regionale.

Azioni :

integrazione dati anagrafici del lavoratore tramite scheda professionale (compresa appartenenza a categorie speciali ai sensi della normativa statale e regionale) integrazione scheda professionale gestione movimenti dei lavoratori (iscrizioni, avviamenti, cancellazioni, ecc...) liste, elenchi e graduatorie (quando previste dalla normativa) gestisce banca dati delle imprese interessate

3. Orientamento e Consulenza

Effettua attività di natura consulenziale sia alle persone, per un loro orientamento consapevole verso i percorsi di formazione e di inserimento al lavoro, sia alle aziende.

Azioni :

colloqui individuali di orientamento orientamento sia formativo che finalizzato all'inserimento al lavoro individuazione di aspettative, preferenze e fabbisogni degli utenti individuazione e proposta di una strategia di inserimento preselezioni degli utenti verso le opportunità che le politiche, le misure ed i progetti per il lavoro possono offrire e promozione tirocinii formativi e di orientamento al lavoro identificazione di capacità, attitudini, professionalità e competenze dell'utente servizi mirati di orientamento per disabili e categorie svantaggiate

4. Promozione di segmenti del mercato del lavoro e sostegno delle "Fasce deboli"

Svolge attività finalizzata ad evidenziare i bisogni delle persone e delle aziende per far emergere quelle variabili relative alla capacità lavorativa del soggetto valorizzando in tal modo le risorse spendibili.

Azioni :

raccolta di informazioni utili alla gestione mirata della lista di collocamento obbligatorio inserimento mirato dei disabili servizi mirati di orientamento per disabili e categorie svantaggiate attività di sostegno ai disoccupati di lunga durata inserimento lavorativo degli stranieri ricollocamento guidato dei lavoratori cassa-integrati o in mobilità dalle grandi imprese promozione dell'inserimento occupazionale dei post-cinquantenni

5. Incontro domanda/offerta

Raccoglie e sistematizza le informazioni sui soggetti che richiedono un impiego o l'accesso ad una misura di inserimento lavorativo, raccoglie e sistematizza le proposte di impiego delle imprese, nonché la loro offerta di opportunità di pre-inserimento (tirocinii, piani di inserimento, ecc...).

Azioni :

richiamo ed integrazione informazioni sui lavoratori, sulla base della scheda professionale contenente tra l'altro:

- profilo professionale
- storia lavorativa e percorsi formativi
- tipo di impiego ricercato
- disponibilità (orari, mobilità geografica, ecc...)

richieste delle imprese (proposte di impiego o di altri tipi di rapporto del genere workexperience) :

- profili professionali ricercati
- competenze ed abilità specifiche
- condizioni offerte

matching domanda/offerta e preselezione

- livello locale
- livello nazionale
- livello europeo

A L L E G A T O

L'individuazione di standard di qualità da riferirsi alle "politiche per l'impiego", in senso lato, potrebbe essere rinviata ad una seconda fase, in quanto lo spettro delle problematiche di natura valutativa appare a questo proposito decisamente ampio e complesso. Ovviamente rientrerebbero comunque nelle attività da "sottoporre a standard" tutte le azioni che nell'ambito di una determinata "politica" hanno natura informativa, orientativa e di intermediazione. Esercizio utile successivamente sarà proporre ed elaborare un atto di indirizzo sulle finalità dell'attività di orientamento intesa in un'ampia e corretta accezione non solo come orientamento all'addestramento professionale, ma anche all'inserimento lavorativo. Da questo punto di vista si può considerare come quasi tutte le "politiche" includano o necessitino di attività/servizi di tale ultima natura - almeno nella loro fase di avvio - per garantire un matching adeguato tra le iniziative per il lavoro e l'occupazione avviate, e l'utenza specifica alla quale esse intendono prioritariamente indirizzarsi, sia essa costituita da persone, imprese od organismi. Parimenti, si può rinviare ad una fase successiva eventuale la definizione di standard organizzativi dei servizi.

In questo contesto non è stato affrontato il tema dell'individuazione delle professionalità necessarie nè i criteri di selezione dei dirigenti dei futuri servizi.

Nell'immediato, il conseguimento di standard organizzativi indispensabili per garantire gli standard di qualità sarà oggetto di specifiche azioni di sistema, in particolare nel contesto del FSE.

I servizi per l'impiego dovranno, altresì contribuire alla complessiva azione di emersione del lavoro nero.