



**PROPOSTE SU PRINCIPI FONDAMENTALI E  
LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI IN MATERIA DI:**

- **SANITÀ**
- **NON AUTOSUFFICIENZA**
- **PRESTAZIONI SOCIALI**
  
- **ISTRUZIONE E FORMAZIONE**
- **SISTEMA INTEGRATO 0-6**
  
- **LAVORO**
  
- **AMBIENTE**

Novembre 2018

# SANITÀ

## Principi generali e finalità

È necessario confermare PRINCIPI E FINALITÀ DEL MODELLO UNIVERSALE di Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sanciti dalla Riforma Sanitaria (Legge 833/1978) e dal D.Lgs 502/1992 come modificato in particolare dal D.Lgs 229/1999.

## Articolazione istituzionale

### RAPPORTI STATO REGIONI

L'attuale previsione costituzionale circa la legislazione concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute (articolo 117) – e la regolazione per Intese o Accordi in sede di Conferenza Stato Regione o di Conferenza Unificata – deve trovare nella sua attuazione rimedio alla frantumazione del SSN che ha prodotto troppe differenze fra sistemi regionali e soprattutto un sempre più grave divario tra Nord e Sud del Paese. Per questo bisogna definire meglio i poteri di “intervento centrale” (anche congiunti Stato e Conferenza Regioni) per sostenere percorsi di convergenza delle Regioni in difficoltà, superando le norme ancora centrate sui Piani di Rientro.

Le previsioni della Costituzione circa l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato “*quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sociali*” (articolo 120) e la destinazione di “*risorse aggiuntive e interventi speciali*” (articolo 119 quinto comma V) dovrebbero essere sufficienti purché si dia loro seguito, rinforzando le attuali disposizioni legislative per renderle esigibili. L'attuale sistema si è dimostrato debole.

### RISCHIO DI UTILIZZO IMPROPRIO DELL'ARTICOLO 116 DELLA COSTITUZIONE SENZA ATTUARE L'INTERO TITOLO V

In tal senso, prima di procedere solo (ed eventualmente) per l'articolo 116, deve essere completata l'attuazione di tutte le parti del Titolo V della Costituzione, in specie degli articoli 117 e 119. Infatti, come è noto, la trasformazione normativa indotta dai Decreti Legislativi emanati in forza della legge 42/2009 (la legge attuativa gli articoli 117 e 119 della Costituzione) è rimasta incompiuta. Così la rimozione dei ritardi, delle inadempienze e delle rigidità addebitate allo Stato, che alcune Regioni vorrebbero affrontare con l'autonomia differenziata utilizzando l'articolo 116, si possono affrontare in modo più appropriato e solidale, completando il processo riformatore innescato dalla riforma costituzionale e mai completato.

E ancora, alcune delle questioni problematiche in materia sanitaria (ma non solo), per le quali si richiede maggiore flessibilità rispetto alle rigidità statali, si possono risolvere in modo più equo ed efficace, anziché con l'autonomia differenziata, con modifiche legislative valide per tutto il Paese: ad esempio sulla rimozione dei tetti di spesa, sul personale, o sulle quote rigidamente vincolate del Fabbisogno Sanitario Nazionale che ingessano la programmazione locale ...

### REGIONI – ASL/AO – COMUNI

Va riequilibrato il ruolo delle Aziende Sanitarie (A.S.) assegnando maggiori poteri ai Comuni nella fase di programmazione e di valutazione dei risultati delle attività delle Aziende Sanitarie; anche in funzione di assicurare una maggiore integrazione tra ambiti sociali e sanitari. In questo senso va ripensato e/o compensato il sovradimensionamento (es. bacini di utenza con milioni di abitanti) di diverse ASL. L'attuale direzione monocratica delle A.S. va rivista in funzione di un governo collettivo dell'AS.

## PARTECIPAZIONE

Va sostenuta la contrattazione (di categoria e sociale) e la partecipazione ai processi decisionali (a livello nazionale, regionale e locale). Ciò deve tradursi in *sedi e strumenti riconosciuti*, in cui si possano esercitare le forme della democrazia partecipativa, arricchendo il ruolo insostituibile delle Istituzioni elette dai cittadini.

## Livelli Essenziali delle Prestazioni - LEA

In Sanità i Livelli Essenziali delle Prestazioni sono stati oggetto, come Livelli Essenziali di Assistenza, di disciplina legislativa<sup>1</sup>.

Attualmente i LEA consistono in un elenco di prestazioni, servizi e beni cui hanno diritto i cittadini. La Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale (costituita con DM Salute 16.6.2016) ha il compito di costruire Lea con percorsi assistenziali (Percorsi diagnostico terapeutici ..., Linee Guida per l'appropriatezza, ...) e di valutare "che l'applicazione dei LEA avvenga in tutte le regioni con lo stesso standard di qualità e includa tutte le prestazioni previste dagli specifici LEA". Ma non sono precisati i poteri di cui dispone nel caso i Lea non siano assicurati.

Infatti la definizione e l'aggiornamento dei LEA non basta, ne deve essere completata la disciplina adottando gli strumenti adeguati a favorire l'uniformità nella diffusione dei Lea in tutto il Paese e la loro reale esigibilità, peraltro già previsti dai provvedimenti del Patto per la Salute 2014/2016 sul monitoraggio del LEA (all'articolo 10) e ora dal Dpcm 12.1.2017, ancora poco attuati.

Servono, con le dovute flessibilità per adattarli ai diversi contesti locali, indicatori di risultato, di offerta e standard organizzativi di riferimento (dei servizi, del personale, target di utenza % su popolazione, ecc.). In particolare sono indispensabili i fabbisogni di personale. Gli indicatori e gli standard esistenti sono del tutto parziali: esistono per l'Ospedale, ma non per la Prevenzione e l'assistenza distrettuale. Una carenza che ostacola i processi di riorganizzazione. Non dimenticando che l'effettiva garanzia dei Lea è strettamente legata alle liste di attesa.

Inoltre, senza la definizione dei corrispondenti Livelli Essenziali per l'Assistenza Sociale (LEPS) l'esigibilità e l'uniformità del diritto all'assistenza sociosanitaria resta impossibile (resta inapplicato l'articolo 21 del Dpcm 12.1.2017 che prevede un Accordo Stato Regioni per stabilire l'erogazione congiunta di attività e prestazioni afferenti all'area sanitaria e all'area dei servizi sociali").

Anche per questo bisogna completare i lavori di SOSE per la definizione dei fabbisogni per copertura dei costi dei LEPS.

Infine, uno specifico e rilevante compito della Commissione per l'attuazione dei LEA deve riguardare la mobilità sanitaria, quando costringe le persone, non per libera scelta, ma per mancanza di servizi, a cercare risposte lontano dal proprio territorio. La Commissione deve individuare le cause di questa mobilità "patologica" e indicare come rimuoverle.

## Sistema di finanziamento: quali criteri e indicatori di riparto di un fondo nazionale

LIVELLO DI FINANZIAMENTO DEL FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE (FSN): deve essere stabilito dal Parlamento, (quindi bene confermare l'attuale meccanismo)<sup>2</sup>.

Il FSN è attualmente sotto finanziato a causa dei ripetuti tagli e al defianziamento programmato nel DEF (in % sul PIL), nonostante la spesa sanitaria italiana sia sotto la media UE e OECD. Qualcuno suggerisce di stabilire che il FSN non possa scendere al di sotto di una certa soglia percentuale del PIL (es. 7%); ma bisognerebbe altresì stabilire che se il PIL non cresce (o peggio diminuisce) il FSN

<sup>1</sup> Si vedano: D.Lgs 502/92 e 229/1999, Legge 42/2009, Legge 208/2015 art 1 comma 554, Intesa Stato Regioni 7.9.2016 e il conseguente Dpcm 12.1.2017 sui nuovi Lea.

<sup>2</sup> Previsto dal D.Lgs 68/2011 in attuazione della Legge 42/2009 (da decidere tramite Intese Stato Regioni ex D.Lgs 112/1998).

non viene ridotto. In ogni caso la scelta è sempre politica e meccanismi tecnici non mettono al riparo il FSN dai tagli.

**MECCANISMO DI QUANTIFICAZIONE DEL FSN STANDARD E CRITERI DI RIPARTO:** da tempo è stato superato il criterio di finanziamento basato sulla spesa storica, e sono stati adottati nuovi criteri per stabilire il riparto sulla base del fabbisogno standard delle singole regioni (quale la pesatura della popolazione per età riferita ad alcune voci di spesa dei Lea), prendendo a riferimento le tre regioni "migliori per bilancio e Lea" (*benchmark*) ed è stato definito il finanziamento del fondo perequativo per le regioni con minore capacità fiscale.

Per i criteri di riparto: va bene l'attuale pesatura per età, *potrebbe essere aggiunto una quota aggiuntiva in base all'indice di deprivazione delle singole regioni*. Da valutare se perfezionare ulteriormente criteri di riparto in base al quadro epidemiologico sanitario e sociale delle singole regioni (in alternativa dedicare quote del FSN per obiettivi riferiti a particolari esigenze delle singole regioni).

**ACCESSO AI LEA E COMPARTICIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA SPESA SANITARIA:** il peso dei ticket è diventato insopportabile. Il loro proliferare, con differenze enormi fra regioni, anziché favorire appropriatezza, ha generato iniquità e distorsioni, spinto a consumi privati, o costretto a rinunce. Così sono diminuite anche le entrate rispetto alle previsioni, mentre si aggiungono elevati costi per amministrarli. Al punto che appare più che possibile compensarne progressivamente il superamento. Serve abolire i ticket, con una vera e propria "exit strategy" costruita con tappe gradualmente e credibili. A partire dall'immediata abolizione del superticket sulle ricette per le prestazioni specialistiche. All'interno di questa exit strategy, la stessa revisione del sistema di esenzioni sui ticket, all'esame del confronto tra Governo e Regioni, va discusso anche con il sindacato che rappresenta milioni di lavoratori e di pensionati.

## NON AUTOSUFFICIENZA

### Principi generali e finalità

**Serve una Legge quadro sulla Non Autosufficienza con la finalità di costruire** un sistema di tipo universale di prevenzione, contrasto e riabilitazione dei processi di non autosufficienza e per il sostegno e il benessere delle persone non autosufficienti e delle rispettive famiglie, e di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali da erogare nei casi di non autosufficienza.

### Articolazione istituzionale

All'erogazione dei LESNA provvedono, nell'ambito del Piano Regionale per la NA, i Comuni e il Servizio sanitario nazionale, in forma diretta o accreditata, secondo le rispettive competenze disciplinate dall' Accordo Stato Regioni previsto dall'art 21 del Dpcm 12.1.2017 per stabilire : "... percorsi assistenziali domiciliari, territoriali, semiresidenziali e residenziali ... l'erogazione congiunta di attività e prestazioni afferenti all'area sanitaria e dell'area dei servizi sociali" anche con riferimento al Fondo per le non autosufficienze". Infatti, un elemento di criticità rimane la debole integrazione socio sanitaria, non essendo ancora stato raggiunto l'Accordo ex art. 21 Dpcm nuovi Lea.

### Livelli Essenziali Prestazioni - LESNA

**I LESNA fanno parte dei LEP socio-assistenziali (ex legge 328/2000), si aggiungono quindi a quelli sanitari e vanno integrati con essi**, come previsto dal DPCM sui nuovi LEA sanitari 2017 art 21, per favorire una maggiore integrazione fra interventi sociali e sanitari. Pur mantenendo distinti i finanziamenti per l'assistenza sociale e per quella sanitaria, la definizione dei LESNA va accompagnata dall'adozione di strumenti integrati (presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.). L'adozione del budget di cura individuale può essere un concreto strumento di integrazione centrato sulla persona.

Per il dettaglio dei LESNA **facciamo riferimento alla proposta di legge NA avanzata da Cgil Cisl Uil confederali e dei pensionati, che è oggi in via di ridefinizione, che prevedeva:**

I LESNA garantiscono su tutto il territorio nazionale l'esigibilità dei seguenti diritti:

- a) informazione e consulenza sulla rete delle prestazioni offerte per la non autosufficienza e accesso unificato ai servizi socio-sanitari, nonché misure di pronto intervento;
- b) valutazione multidimensionale individuale;
- c) predisposizione del PIA (ndr Progetto Individuale Assistenza) e accompagnamento nel percorso assistenziale da esso definito;
- d) prestazioni integrate, domiciliari, semiresidenziali, residenziali e di ricovero di sollievo, in relazione alle diverse componenti di cura, assistenza e sostegno personale, familiare e sociale.

Al fine di assicurare l'attuazione degli interventi indicati i LESNA sono suddivisi in base alle seguenti prestazioni:

- a) assistenza tutelare alla persona a carattere domiciliare;
- b) aiuto domestico-familiare, ivi compreso quello a sostegno delle cure prestate dai familiari;
- c) assistenza economica;
- d) adeguamento e miglioramento delle condizioni abitative ai fini di una migliore fruizione dell'abitazione;
- e) sostegno alla mobilità`.

I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, erogate con continuità temporale e senza restrizioni per le persone non autosufficienti, si integrano con le prestazioni garantite dai LESNA.

Le regioni possono stabilire ulteriori e più elevati livelli essenziali, con oneri finanziari a carico dei rispettivi bilanci.

## **Sistema di finanziamento**

**Il Piano Nazionale sulla Non Autosufficienza deve essere contestualmente accompagnato dalla definizione dei LESNA**, nel rispetto della legge istitutiva del fondo NA. E deve indicare, seppur in modo graduale, il percorso per la loro attuazione, a partire dal **progressivo ma certo incremento anno per anno del finanziamento**. Rammentiamo che per la Long Term Care LTC il DEF 2016 stima una spesa annua pari all' 1,8% del PIL nell'anno 2015. Discutere attorno alla disponibilità dei soli 400 milioni è ridicolo.

La Ragioneria Generale dello Stato<sup>3</sup> segnala che la **spesa pubblica complessiva per Long term care ammonta a circa 30 miliardi di euro** (1,9% del PIL nel 2015) circa metà in servizi ed interventi sociali e/o sanitari, l'altra metà per l'indennità di accompagnamento. Le previsioni della Rgs ci indicano che la quota di spesa per Ltc sul Pil salirà a 3,2% nel 2060 (per 2/3 rivolta a soggetti con più di 65 anni).

La spesa pubblica per i servizi sociali dei Comuni è stimata in 0,22% del PIL (quasi 4 miliardi) di cui poco meno della metà è riferibile a prestazioni di assistenza domiciliare o semi residenziale.

Il Fondo NA (463,5 mln per il 2016) vale poco più dell'1% di tutta la spesa LTC. Esistono diversi Fondi e leggi regionali sulla NA.

Questa spesa ha al suo interno fortissimi squilibri territoriali causati da diversi modelli di politiche regionali e dallo scarso effetto perequativo dei Fondi. La spesa per disabilità dei Comuni ammonta in media a 2.734 euro pro capite, ma in Trentino è 14.184 euro ed in Calabria 326. (ISTAT 2013).

**C'è il rischio, che si identifichino i livelli essenziali delle prestazioni e i beneficiari delle stesse sulla base delle risorse oggi stanziare nel Fondo nazionale, da tutti considerate insufficienti e quindi si identifichino non "livelli essenziali", ma "livelli minimi" e inadeguati, rivolti ad una platea che non corrisponde alla reale platea delle persone non autosufficienti. Si dovrebbe invece adottare un percorso inverso. E' per questa ragione che si ribadisce la necessità di una legge quadro nazionale: per evitare che siano le risorse a definire i livelli essenziali e i beneficiari e, non viceversa, partendo dai bisogni di questi ultimi.**

Solo la presentazione di un PNA ad alta integrazione con una dotazione iniziale congrua (tra Sanità e Sociale) rende plausibile l'avvio di un confronto sulle fonti di finanziamento, compresa una riconversione degli attuali trasferimenti monetari (fermi restando i diritti acquisiti).

### **CRITERI DI RIPARTO**

Il finanziamento del Fondo è a carico dello Stato che assicura, comunque, la copertura delle prestazioni erogate dai LESNA.

La ripartizione è effettuata sulla base di indicatori riferiti alla percentuale di persone non autosufficienti sulla popolazione di riferimento e di altri indicatori e criteri previsti ai fini della ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali e tenendo conto della realtà dei territori meno sviluppati.

**Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire fondi regionali e interregionali per la non autosufficienza al fine di integrare le risorse finanziarie del Fondo loro assegnate, nonché di erogare prestazioni, interventi e servizi integrativi o ulteriori rispetto a quelli assicurati attraverso il medesimo Fondo.**

<sup>3</sup> Le tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionati e socio sanitario 2016 – Rapporto n. 17 RGS

## **PRESTAZIONI SOCIALI**

### **Principi generali e finalità**

È compito della Repubblica, nella sua articolazione istituzionale, predisporre ed erogare i servizi e le prestazioni economiche volte a rimuovere le situazioni di bisogno e difficoltà che una persona possa incontrare nel corso della vita; individuare il complesso di tutele e servizi finalizzati a garantire una rete di protezione sociale che assicuri a tutte le persone il raggiungimento della soglia di soddisfazione per una dignitosa esperienza di vita, garantire la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, rimuovendo gli ostacoli per l'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese e per la mobilità sociale (art. 3 Costituzione).

Un primo passo è dare piena attuazione alla legge n. 328 del 2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali universali*.

### **Articolazione istituzionale**

Lo Stato deve definire i principi e gli obiettivi della politica sociale, i criteri per la programmazione dei servizi, gli standard qualitativi e quantitativi, la determinazione delle risorse nazionali e dei criteri di riparto che tengano conto degli obiettivi di servizio, e i profili professionali degli operatori sociali idonei per ciascuna prestazione individuata come Livello Essenziale.

Le Regioni devono programmare e coordinare nei rispettivi territori le politiche sociali, nel rispetto dei principi e degli obiettivi determinati nazionalmente, al fine di realizzare quel sistema integrato in grado di fornire le prestazioni identificate come Livello Essenziale a garanzia dell'esigibilità dei diritti sociali.

Le Regioni, di concerto con il sistema delle autonomie locali, adottano sistemi organizzativi a livello sovracomunale finalizzati alla gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, incentivando la gestione associata delle funzioni sociali e definendo confini di ambito omogenei per il comparto sanitario, sociale, formativo e delle politiche per il lavoro.

Le Regioni possono adottare provvedimenti integrativi volti ad allargare la platea di beneficiari e/o implementare i servizi offerti e promuovere sperimentazioni o adottare modelli innovativi rispondenti alle specificità territoriali.

I Comuni hanno la titolarità delle funzioni amministrative, a partire dalla presa in carico delle persone (che deve essere effettuata dal sistema pubblico) attraverso i punti di accesso e dalla attivazione territoriale dei servizi necessari.

### **Strumenti di programmazione, valutazione e monitoraggio**

È necessaria la definizione di un nomenclatore nazionale delle prestazioni e dei servizi sociali che definisca nel dettaglio livelli delle prestazioni, obiettivi di servizio e sistema integrato di governance, assegnando diritti e doveri ai diversi livelli di governo.

Il Governo, previa intesa in Conferenza Unificata, in collaborazione con associazioni nazionali che operano nel settore dei servizi sociali, con il Terzo Settore e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, definisce Piani Nazionali di interventi e dei servizi sociali di natura triennale, in cui sono definiti gli indicatori e i parametri di verifica dei servizi e delle tutele offerti.

L'attività di valutazione e monitoraggio deve essere svolta annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che si avvale dello strumento del Sistema Informativo Nazionale, coadiuvato,

per ciascun ambito di intervento, da Osservatori, cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni, delle parti sociali, del Terzo Settore e degli enti nazionali coinvolti.

Le Regioni devono adottare come strumento di programmazione territoriale i Piani Regionali in cui sono identificate anche le forme di cooperazione tra i servizi sociali e quelli competenti per la salute, l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, e le politiche abitative.

### **Livelli Essenziali delle Prestazioni**

Livelli Essenziali delle Prestazioni sono l'insieme di azioni che Comuni, Province, Regioni e Stato, con politiche integrate devono assicurare a tutti i cittadini che hanno il diritto di esserne destinatari in misura universale con una distribuzione territoriale del sistema di servizi pubblici adeguata nel rispetto di standard di erogazione fissati a livello nazionale.

Il LEP è un diritto individuale all'accesso e alla fruizione di interventi e prestazioni appropriate corrispondenti a standard qualificanti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La complessità dei bisogni sociali è tale da ritenere auspicabile la definizione di un "repertorio" di prestazioni, corrispondenti ad uno stato di bisogno determinato, in base al quale le amministrazioni pubbliche garantiscono i servizi necessari a tutti i cittadini.

La legge n. 328 del 2000 ha già individuato gli interventi che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni sociali che devono essere erogati ai cittadini sotto forma di beni e servizi. A 18 anni di distanza, è necessario darne piena attuazione legiferando la disciplina dei Livelli Essenziali delle Prestazioni ancora non normati.

Devono costituire Livelli Essenziali delle Prestazioni per le politiche sociali:

- Accesso e presa in carico del sistema pubblico tramite Servizio sociale professionale, Segretariato sociale, Servizi per minori tra cui affido, adozione, mediazione familiare e interventi di sostegno alla genitorialità, valutazione multidisciplinare del bisogno.
- Interventi e misure per l'assistenza domiciliare e il sostegno educativo
- Servizi territoriali a carattere residenziale e semiresidenziale per le fragilità
- Interventi e misure per facilitare inclusione e autonomia
- Misure di sostegno al reddito
- Interventi di sostegno per minori in situazione di disagio
- Misure di sostegno alle donne in difficoltà
- Interventi per la piena integrazione delle persone disabili
- Interventi di natura preventiva, recupero e reinserimento sociale per dipendenze da droghe, alcol, farmaci e ludopatia.
- Interventi e strumenti idonei a garantire i diritti sociali dei minori a partire dalla proposta dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (marzo 2015)

### **Sistema di finanziamento**

È necessaria la definizione di un piano nazionale di risorse pubbliche pluriennale che finanzi integralmente le politiche, gli interventi e i servizi identificati come Livelli Essenziali delle Prestazioni. Tale pianificazione di risorse deve essere articolata in Fondi nazionali distinti per area di intervento, il cui riparto deve avvenire previa intesa in Conferenza Unificata, secondo fabbisogni standard che tengano conto di indicatori demografici e socio-economici individuati in funzione del Fondo specifico e con finalità perequative rispetto alla capacità economica e fiscale di ciascun territorio.



## ISTRUZIONE E FORMAZIONE

### Principi generali e finalità

Nell'attuale quadro costituzionale occorre realizzare compiutamente l'attuazione della ripartizione delle competenze prevista dal Titolo V riformato nel 2001 in modo coerente alla piena realizzazione delle finalità contenute della prima parte della Costituzione.

Il processo di decentralizzazione delle competenze istituzionali si è ridotto alla filiera verticale Amministrazione Scolastica Statale – Istituzioni Scolastiche lungo la quale sono state trasferite soprattutto incombenze burocratiche. Regioni e Enti Locali hanno di fatto esercitato solo molto parzialmente funzioni e compiti loro attribuiti dalla riforma del Titolo V in materia di programmazione dell'offerta formativa.

La non compiuta realizzazione dei processi di decentralizzazione ha ostacolato lo sviluppo di sistemi territoriali integrati capaci di migliorare l'offerta formativa e di rispondere adeguatamente alle diverse esigenze territoriali.

Per queste ragioni i processi di autonomia scolastica, anche a causa dei tagli lineari realizzati dai governi di centrodestra, non hanno raggiunto l'obiettivo costituzionale di differenziare i percorsi formativi per contrastare le disuguaglianze di provenienza socio-culturale e territoriale.

Fino a oggi la garanzia del diritto all'istruzione per tutti i cittadini ha raggiunto risultati inferiori alla media europea con riferimento alla dispersione scolastica e al condizionamento esercitato dalla provenienza socio-culturale familiare e territoriale sugli esiti scolastici.

Per quanto possibile occorre superare l'attuale contenzioso permanente tra Stato e regioni sulle competenze su istruzione e formazione definendo un assetto condiviso e stabile. In materia di istruzione ogni nuovo intervento sull'assetto del sistema educativo territoriale deve essere finalizzato al superamento dei divari esistenti.

### Articolazione istituzionale

#### *Difendere e riformare il sistema educativo pubblico nazionale*

Le richieste di autonomia rafforzata sono finalizzate a erodere le attuali prerogative attribuite allo Stato perché destinate ad aumentare i divari territoriali e a mettere in discussione il sistema educativo pubblico nazionale.

Le attuali prerogative statali sono necessarie per garantire il pluralismo culturale della scuola pubblica, aspetto essenziale per garantire a tutti, senza alcuna discriminazione, l'accesso alla scuola: indicazioni nazionali per i curricoli, stato giuridico e contrattuale degli insegnanti di carattere nazionale, assunzione tramite concorso pubblico sono aspetti essenziali a questo fine.

Regioni ed Enti locali devono esercitare le prerogative previste dal Titolo V per realizzare politiche integrate in materia di istruzione, formazione, lavoro, diritto allo studio, servizi educativi per l'infanzia, apprendimento permanente, edilizia scolastica.

A questo fine devono essere costituite strutture stabili di governance partecipata e democratica, pluriattore e multilivello, che prevedano la valorizzazione del ruolo delle Parti Sociali. Le autonomie locali (Regioni ed Enti Locali), le autonomie funzionali (Istituzioni Scolastiche e Formative), le autonomie sociali (parti sociali, datoriali, associazioni, terzo settore) devono dialogare, collaborare e cooperare per programmare e realizzare un'offerta formativa efficiente ed efficace.

Occorre in questo modo attivare la seconda gamba del processo di decentralizzazione introducendo livelli governo anche locale del sistema educativo, senza i quali divari e disuguaglianze non solo non vengono scalfiti ma si ampliano e si approfondiscono.

Lo sviluppo di politiche integrate territoriali è indispensabile per le aree del sistema educativo dove agiscono più soggetti afferenti a diversi livelli e comparti istituzionali, altrimenti prevale la logica degli interventi dispersivi, frammentati e, di conseguenza, inefficienti e inefficaci.

L'estensione dell'obbligo d'istruzione a 18 anni rappresenta una scelta di attualizzazione dell'obbligo costituzionale di almeno otto anni, poi diventati almeno 10 con l'obbligo a 16 anni. Almeno 12 anni di istruzione obbligatoria sono oggi necessari per garantire a tutti i cittadini la capacità di apprendimento permanente.

A questa capacità deve poi corrispondere l'effettiva possibilità: di qui la rivendicazione di un sistema integrato nazionale per l'apprendimento permanente (Legge 92/2012) che assicuri a ogni cittadino l'effettivo diritto ad apprendere lungo tutto il corso della vita.

La costruzione del sistema (Reti Territoriali) è di competenza delle Regioni sulla base di standard minimi (Accordo in Conferenza Unificata 2014 per le Linee strategiche) da definire in Conferenza Unificata Stato Regioni.

### *Il ruolo delle Regioni nella programmazione territoriale*

Le Regioni programmano e organizzano l'offerta formativa territoriale nel rispetto delle norme generali, dei principi fondamentali e dei LEP: decidono il dimensionamento della rete scolastica e distribuiscono alle istituzioni scolastiche le risorse finanziarie e professionali assegnate alla Regione dal Ministero con criteri che devono contenere anche finalità compensative. Grazie all'utilizzo di queste leve la programmazione territoriale, una volta soddisfatte le esigenze ordinarie, può investire le risorse aggiuntive (organico potenziato, risorse liberate dalla razionalizzazione della rete scolastica, ...) per interventi mirati al contrasto della dispersione scolastica, al miglioramento dei risultati di apprendimento e a rispondere a specifiche esigenze territoriali.

La programmazione territoriale deve inoltre mirare a contrastare i sempre più diffusi fenomeni discriminatori e di polarizzazione scolastica a base socio-economica, attraverso interventi regolatori e investimenti compensativi, anche in termini di risorse professionali.

La governance locale deve promuovere la costruzione di un solido continuum tra istituzioni scolastiche, istituzioni locali e forze sociali in modo da superare le tendenze alla competizione tra scuole e favorire lo sviluppo di modelli di autonomia cooperativa.

### *Rapporto istruzione, formazione, lavoro*

La governance integrata territoriale dell'offerta formativa professionalizzante deve promuovere l'assetto sistemico dell'offerta formativa di istruzione professionale e istruzione e formazione professionale contrastando la tendenza a sviluppare i percorsi di IeFP come canali separati.

Occorre sviluppare tutte le possibilità insite nell'attuale assetto istituzionale e nella revisione dei percorsi dell'istruzione professionale dalla legge 107/2015 per realizzare un'offerta formativa integrata tra istruzione professionale statale e istruzione e formazione professionale regionale. Si deve realizzare un'offerta formativa articolata e integrata stabilmente sul territorio finalizzata a potenziare le opportunità di tutti i giovani di arrivare ai più alti livelli di istruzione e formazione, oltre a migliorare le transizioni scuola-lavoro. A questo fine è rilevante che tutti gli studenti che conseguono una qualifica professionale abbiano la possibilità di passare direttamente e senza alcun ostacolo al quarto anno di istruzione professionale in modo da poter conseguire il diploma di istruzione professionale e l'accesso all'università o all'istruzione tecnica superiore (ITS).

Alla programmazione regionale spetta sostenere l'identità degli ITS utilizzando strumenti di programmazione negoziata ed accordi territoriali che individuino priorità e ambiti settoriali territorialmente strategici tra quelli declinati per lo sviluppo a livello nazionale, e favorire il raccordo tra l'offerta formativa dei percorsi ITS e quella dei percorsi di formazione universitaria professionalizzante al fine di realizzare una risposta coordinata e complementare alle esigenze di sviluppo del territorio.

È importante che la governance del rapporto fra istruzione, formazione e lavoro sia ugualmente distribuita su tutti gli ordini di istruzione e canali di formazione, comprendendo la formazione permanente tramite l'istruzione degli adulti, affinché siano sviluppate le competenze dei cittadini, lungo tutto l'arco della vita. Conoscenza e competenza devono costituire il riferimento di questo rapporto e dell'insegnamento-apprendimento di ciascun contesto di istruzione e formazione.

In particolare, le indicazioni contenute nelle 'Linee Guida' della CGIL per ottenere condizioni per la qualità dell'alternanza scuola lavoro, e più in generale per le forme di apprendimento con tali caratteristiche, possono realizzarsi attraverso la negoziazione e la partecipazione a sedi di governance in cui le autonomie locali insieme alle istituzioni scolastiche e formative e alle parti sociali collaborano per costruire sistemi territoriali per la qualità del rapporto scuola lavoro.

### *Apprendimento permanente*

La costruzione del sistema dell'apprendimento permanente previsto dalla Legge 92/2012, costituito dalle Reti Territoriali e dal Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze, esige una nuova capacità delle Regioni e degli Enti Locali di realizzare un governo locale dell'integrazione tra offerta formale e non formale: istruzione degli adulti, formazione professionale, politiche attive del lavoro, formazione continua, soggetti del terzo settore. Senza questa nuova capacità di integrazione territoriale delle risorse, dell'offerta formativa e dei servizi di supporto è pressoché impossibile intercettare la cosiddetta domanda debole.

### **Livelli Essenziali delle Prestazioni**

I Livelli Essenziali delle prestazioni (LEP) sono lo strumento da ottenere per garantire sostanzialmente la garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Devono essere normati dallo Stato attraverso un processo di determinazione che veda il contributo e il coinvolgimento di tutti i soggetti che devono poi attuarli e renderli esigibili.

A questo fine occorre determinare il fabbisogno di istruzione spettante a ogni cittadino cui deve corrispondere una prestazione da parte della Repubblica attraverso le sue articolazioni statali, territoriali o funzionali. A quei fabbisogni (standard) devono corrispondere prestazioni (standard) e deve essere correlato e quantificato un costo (standard). I LEP devono essere sostenibili dallo Stato e dagli Enti Locali e devono essere sempre esigibili dai cittadini.

Alcuni criteri guida per l'individuazione dei LEP in materia di istruzione:

- prossimità: l'offerta di istruzione deve essere prossima alla fruizione dei cittadini;
- ordinamenti: l'offerta di istruzione deve essere rispettosa degli ordinamenti stabiliti con le norme generali (orari, discipline, qualificazione del personale, numero del personale, esami, finanziamenti, ...);
- edilizia scolastica: aule e spazi adeguati, laboratori, tecnologia, ...
- universalità: ogni cittadino deve poter accedere in tutto il territorio nazionale;
- verificabilità: gli esiti di apprendimento sono verificati con procedure definite e omogenee;
- gratuità: l'istruzione obbligatoria è gratuita;
- diritto allo studio: i capaci e meritevoli devono essere sostenuti fino ai più alti gradi di studio;
- valutabilità: le prestazioni devono essere monitorabili e valutabili.

Il CCNL è strumento di garanzia per diritti uguali su tutto il territorio nazionale. La sua esigibilità alla scadenza prevista è da considerare come un LEP che, assicurando uguale trattamento economico e giuridico al personale, diventa strumento di funzionalità per l'intero sistema e consolida la coesione sociale.

<b>PROSSIMITÀ</b>	
Area di intervento	Prestazione
Dimensionamento delle istituzioni scolastiche	Riconduzione a 900 alunni medi su base regionale delle istituzioni scolastiche secondo le indicazioni del Senato del 2012
Dotazioni sedi universitarie	Individuazione criteri di base per l'istituzione di Atenei nei territori regionali al fine di evitare le migrazioni studentesche

<b>ORDINAMENTO</b>	
Area di intervento	Prestazione
7-14	Tempo pieno e tempo prolungato
15-16	Presenza di tutti gli indirizzi di studio che copra tutto il ventaglio dell'offerta formativa. Ripristino delle ore tagliate. Ripristino delle ore di laboratorio
16-18	Elevamento dell'obbligo scolastico a 18 anni
Istruzione tecnica superiore	Linee guida nazionali con risorse dedicate e procedure di monitoraggio e controllo tramite responsabilità dirigenziali ben individuate
Università	Finanziamento del Fondo Ordinario, libero accesso ai corsi di studio, revisione dei criteri di finanziamento che superi le attuali penalizzazione delle sedi del SUD.
Apprendimento permanente	Costruzione di un sistema nazionale di apprendimento permanente (Reti Territoriali e Sistema Nazionale Certificazione delle Competenze)
Edilizia scolastica e delle sedi di istruzione	Adeguamento alle norme edilizie e antisismiche. Adeguamento alle nuove concezioni di edilizia scolastica secondo le indicazioni delle Linee Guida del Ministro Profumo (2014). Analogo discorso va fatto per gli spazi e le sedi universitarie. Dotazioni laboratoriali scolastiche e universitarie da aggiornare costantemente
Stabilizzazione del personale	L'ordinamento necessita di personale stabile, qualificato e selezionato.
Selezione del personale	Periodicità regolare dei concorsi: essi debbono essere banditi, per tutto il personale docente, curriculare e di sostegno, e tecnico amministrativo e ausiliario con cadenza regolare ogni due anni, indipendentemente dal numero dei posti a concorso.
Organico funzionale	Per lo sviluppo reale dell'autonomia scolastica che sia efficace e in grado di ampliare l'offerta formativa occorre un organico funzionale docente a ata
I CCNL da sottoscrivere con regolarità	Uguali diritti del personale su tutto il territorio nazionale corrispondono ad eguale prestazione del servizio a beneficio degli alunni e del cittadino
Servizi di supporto	Occorre dotare gli uffici territoriali del MIUR e il MIUR stesso di risorse strumentali e umane adeguate: <ul style="list-style-type: none"> <li>• CSA: centri di supporto amministrativo alle scuole e al cittadino</li> <li>• CIS: centri di intervento scolastico come supporto alla progettualità delle scuole</li> <li>• Sistema informativo del MIUR da potenziare a tal punto da evitare il ricorso da parte delle scuole a servizi privati</li> <li>• Assunzione di personale amministrativo negli USR e negli Ambiti territoriali, oggi totalmente sprovvisti di personale</li> </ul>

<b>UNIVERSALITÀ</b>	
Area di intervento	Prestazione
Sostegno ai capaci e meritevoli	Erogazione sussidi, borse di studio, sgravi fiscali adeguati da definire e quantificare per legge a livello nazionale
Sostegno all'handicap	Personale docente, educatori e mediatori qualificati e selezionati con regolarità con il medesimo meccanismo previsto per gli insegnamenti curricolari
Contrasto alla dispersione scolastica	Sostegno alle autonomie scolastiche per facilitare flessibilità curricolare e l'individualizzazione dell'insegnamento Mense scolastiche e trasporti gratuiti per le fasce di reddito basse
Alternanza Scuola Lavoro	Linee Guida per assicurare a tutti gli studenti uguale accesso ad un rapporto scuola lavoro non occasionale o casuale ma di qualità
Orientamento scolastico e professionale	Sportelli, corsi, raccordo scuola e formazione professionale

<b>VALUTABILITÀ</b>	
Area di intervento	Prestazione
Raccolta dati	Il monitoraggio tramite SIDI su ogni aspetto dell'attività del sistema è funzionale alle scelte politiche e alla valutazione della produttività del servizio
Sistema nazionale di valutazione	Occorre un sistema di valutazione che abbia come unico scopo il monitoraggio della produttività del servizio ai fini degli interventi perequativi e correttivi laddove se ne veda la necessità

## **SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E DI ISTRUZIONE DALLA NASCITA FINO AI 6 ANNI**

### **Articolazione istituzionale**

In base al decreto n. 65/2017 le funzioni e i compiti tra le istituzioni sono ripartite tra Stato, Regioni ed Enti locali.

La norma non attribuisce allo Stato il compito di individuare dei Livelli Essenziali di Prestazione, che possano assicurare a tutti i bambini e a tutte le bambine, al di là della loro appartenenza territoriale, di accedere a un servizio educativo che non sia al di sotto di determinati standard minimi di qualità. La norma si limita a individuare degli obiettivi strategici che lo Stato deve perseguire nei limiti delle risorse disponibili:

- 1) L'obiettivo tendenziale del raggiungimento del 33% di copertura della popolazione con meno di 3 anni da parte dei servizi educativi per l'infanzia
- 2) L'obiettivo tendenziale del raggiungimento del 75% di copertura dei Comuni per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia
- 3) La generalizzazione progressiva delle scuole dell'infanzia (3-6 anni)
- 4) L'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini
- 5) Una qualificazione del personale dei servizi educativi per l'infanzia di tipo universitario<sup>1</sup>, mentre il titolo di accesso alla professione di docente della scuola dell'infanzia resta disciplinato secondo la normativa precedente
- 6) La formazione in servizio del personale
- 7) Il coordinamento pedagogico territoriale
- 8) L'introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia.

Dal momento che gli unici standard, di tipo strutturale, organizzativo e qualitativo, previsti dalla norma sono in capo alle amministrazioni regionali, è molto elevato il rischio che si sviluppino diversi modelli regionali di funzionamento dei servizi per l'infanzia 0-6, rafforzando i divari già esistenti tra le possibilità di fruire di questi servizi a seconda se si viva al Nord, al Centro o al Sud del Paese; con l'effetto paradossale di avere sistemi 0-6 meno efficaci e inclusivi in quei territori dove sarebbe cruciale sostenere adeguatamente i bisogni educativi dei bambini fin dalla prima infanzia, per ridurre i rischi dell'insuccesso formativo, della povertà educativa, della marginalizzazione sociale.

In questo quadro la governance multilivello alla base del sistema integrato 0-6 appena normato risulta debole e mediata a livello stato-regioni dalla mera allocazione finanziaria aggiuntiva proveniente dal MIUR.

### **Strumenti di programmazione delle politiche, di valutazione e monitoraggio**

Gli strumenti di programmazione nazionale sono il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione e il relativo Fondo nazionale che, previa intesa in sede di Conferenza unificata, vengono adottati con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca. La finalità principale del Piano è consolidare e ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia (a titolarità pubblica e privata convenzionata) offerti alle famiglie, anche nell'ottica di ridurre i costi a loro carico.

Strumenti di indirizzo a livello nazionale sono le Linee guida pedagogiche proposte da una Commissione istituita ad hoc, in cui vengono definiti gli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia in coerenza con le Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione. Le Linee guida non hanno ovviamente natura

prescrittiva, data la competenza esclusiva delle Regioni rispetto ai servizi 0-3 e alle scuole dell'infanzia comunali per i 3-6enni; forniscono solo un quadro concettuale a cui le amministrazioni regionali possono far riferimento.

Nella norma è prevista l'attivazione di un Sistema informativo, coordinato con le regioni.

### **Sistema di finanziamento**

A partire da quanto già detto precedentemente sulle modalità di allocazione delle risorse all'interno della governance multi livello del sistema integrato 0-6, i criteri di riparto del Fondo nazionale per il 2017 sono stati i seguenti:

- 1) 40% in base alla popolazione compresa tra 0 /6 anni – criterio demografico;
- 2) 50% in base al numero di iscritti ai servizi educativi al 31 dicembre 2015 – criterio di utilizzo dei servizi educativi;
- 3) 10% in misura proporzionale alla popolazione di età compresa tra 3 e 6 anni non iscritta alla scuole infanzia statali – criterio di partecipazione alla scuola dell'infanzia.

Appare evidente come il criterio di riparto individuato basato sul livello di copertura abbia penalizzato i territori con un maggiore fabbisogno di servizi socio educativi di qualità, venendo meno a uno dei principi ispiratori della nuova norma sul superamento progressivo dei servizi a domanda individuale verso l'universalità. Questo effetto è stato solo parzialmente bilanciato dal criterio demografico. In sostanza, la scelta di fondo del riparto è stata 'conservativa': sono state allocate più risorse in quei territori che sono riusciti già a realizzare un'offerta di servizi per la prima infanzia con buoni livelli di copertura, nell'ottica di 'dare di più a chi ha sviluppato di più', piuttosto che adottare un approccio di sviluppo a favore dei territori in ritardo.

### **Principi generali, finalità e Livelli Essenziali delle Prestazioni**

Dal punto di vista dei principi, occorre non limitarsi a considerare soltanto obiettivi strategici che lo Stato cerca di perseguire nei limiti delle risorse disponibili, i temi dell'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini, della generalizzazione progressiva delle scuole dell'infanzia (3-6 anni) e dell'introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia. È necessario che vengano rivisti nella norma come diritti concretamente esigibili; il che significa riconsiderare l'insieme degli obiettivi strategici come dei livelli essenziali di prestazione.

In termini di LEP, ciò comporterebbe trasformare gli obiettivi tendenziali del raggiungimento del 33% di copertura della popolazione con meno di 3 anni da parte dei servizi educativi per l'infanzia e del raggiungimento del 75% di copertura dei Comuni per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia in due livelli essenziali strategici:

- 1) Il LEP di progressivo consolidamento, ampliamento e accessibilità del sistema 0-6
- 2) Il LEP di graduale diffusione territoriale del sistema 0-6.

Dal punto di vista del metodo questa trasformazione potrebbe avvenire tramite la predisposizione di un regolamento da parte dello Stato (e in particolare del MIUR), che venga adottato dalle amministrazioni regionali in Conferenza Stato Regioni Unificata con parere vincolante, anche con la previsione di funzioni di poteri sostitutivi da parte dello Stato laddove non ci siano garanzie dell'effettività di questi livelli essenziali di prestazioni. Ciò comporterebbe anche una revisione delle previsioni di copertura finanziaria.

Da ciò potrebbe discendere la definizione di alcuni livelli essenziali gestionali, che possano garantire standard minimi di qualità, tra cui:

Sul fronte dei requisiti professionali: una qualificazione del personale dei servizi educativi per l'infanzia di tipo universitario e una formazione in servizio del personale che, facendo capo anche

al Piano nazionale di formazione previsto dalla legge n. 107/2015, definisca percorsi di aggiornamento con una base comune a livello nazionale.

Sul versante del modello di funzionamento: l'attivazione di coordinamenti pedagogici territoriali, come prestazione essenziale per l'effettività del diritto sul territorio, in quanto garantisce l'integrazione tra il segmento di servizi 0-3 anni affidati agli enti locali e quello 3-6 anni in capo al MIUR e quindi agli Uffici scolastici regionali.

Sul versante della determinazione delle risorse, l'individuazione di criteri di riparto del Fondo nazionale di tipo perequativo, finalizzati quindi al sostegno dei territori con una minore copertura dell'offerta di servizi 0-6 e con un relativo maggiore fabbisogno da parte delle famiglie e dei bambini. Inoltre per quanto riguarda i costi dei servizi 0-3 e le relative modalità di compartecipazione delle famiglie, occorrerebbe che, attraverso una strutturata governance multi livello Stato-regioni, venissero definiti dei costi standard, anche nella forma di un range di costi per le varie prestazioni la cui variabilità però stia in alcuni parametri che funzionino da base di riferimento per tutte le amministrazioni regionali e che garantiscano una compartecipazione delle famiglie basata su criteri di equità e non di appartenenza territoriale.

Fatte salve le specifiche competenze istituzionali, ma nell'ottica di contenere il rischio che si rafforzino i divari territoriali già presenti nella fruizione dei servizi educativi 0-6, la definizione di questi livelli essenziali di gestione potrebbe rappresentare un vincolo all'affidamento esclusivo alle singole programmazioni regionali degli standard di tipo strutturale, organizzativo e qualitativo del sistema 0-6 che l'attuale norma prevede.

A monte di questi processi, c'è la necessità di strutturare una governance multi livello Stato-Regioni – alla stregua di alcune esperienze in essere sul fronte di altre politiche la cui potestà esclusiva è affidata alle regioni (es. politiche attive per i giovani), in grado di gestire in modo condiviso e nel rispetto delle competenze istituzionali specifiche i processi complessi a livello normativo, programmatico e gestionale che dovranno condurre verso un funzionamento effettivo del sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 in tutto il Paese, secondo principi di universalità e di esigibilità del diritto.



## LAVORO

### Principi generali e finalità

Nella nostra proposta di legge per una “Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori”, in particolare al Titolo I – *Diritti fondamentali*, sono indicati i **principi fondamentali** che la legislazione statale sul lavoro deve disciplinare a tutela e garanzia di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori.

Le norme dovranno essere volte a determinare diritti del lavoro a portata universale, in gran parte configurabili come diritti di cittadinanza, da valere per tutti i lavoratori, a prescindere dalla veste giuridica che assume la loro attività.

Deve esserne poi garantita la loro piena effettività.

Gli interventi sul mercato del lavoro devono essere definiti con l’obiettivo di garantire la piena e buona occupazione, di superare la condizione di precarietà diffusa, di garantire sostegno al reddito in caso di crisi, piani di ricollocamento e di riqualificazione e, per gli esclusi dal mercato dal lavoro e per i soggetti più fragili orientamenti, certificazione delle competenze, tutoraggio, formazione e inserimento al lavoro.

Deve essere altresì garantita l’esigibilità ed il rispetto della contrattazione.

### Articolazione Istituzionale

Compete allo Stato la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, delle Linee Guida di indirizzo triennali, degli obiettivi annuali dell’azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione dei tempi di disoccupazione, ai tempi di distribuzione dei servizi, alle quote di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, e degli standard qualitativi dei servizi erogati.

Lo Stato deve garantire su tutto il territorio nazionale un’adeguata presenza dei Centri Pubblici per l’impiego, definendo e finanziando programmi di qualificazione del personale pubblico.

Le Politiche Attive devono avere un governo e un coordinamento nazionale, comprensivo di un’adeguata rappresentanza delle Regioni e tali da garantire uniformità delle azioni su tutto il territorio nazionale e tali da soddisfare bisogni di ordine perequativo territoriale.

Il decentramento territoriale dei servizi delle Politiche Attive deve essere inteso quale migliore pianificazione organizzativa delle attività programmate e definite a livello nazionale ivi compresa la collaborazione con gli enti accreditati per la quale non è ammesso andare in deroga alle norme di principio di accreditamento nazionale.

Alle Regioni competono interventi di programmazione, valutazione e monitoraggio, l’integrazione delle politiche territoriali sociali, formative e di sviluppo, il piano di offerta dei servizi pubblici regionali, sulla base degli standard nazionali.

I possibili interventi di incentivo all’occupazione in favore di lavoratori e aziende non potranno realizzarsi in sostituzione degli stessi programmati a livello nazionale dallo Stato.

La possibilità di integrare gli interventi in materia di integrazione salariale dovranno essere compatibili con quanto definito dalla norme nazionali.

Competono alle Regioni le linee di indirizzo delle politiche di sviluppo per il lavoro in ragione della loro specificità produttiva. Tali politiche vengono sostenute sia da finanziamenti da parte dello Stato che da risorse proprie.

La programmazione per lo sviluppo delle politiche industriali e dell'occupazione più in generale, a seguito di confronto con le parti sociali e con la Conferenza delle Regioni, ha durata triennale ed è sottoposta a verifica parlamentare annuale.

Le Regioni, in un'ottica di offerta integrata di interventi e servizi, di concerto con il sistema delle autonomie locali, per le politiche per il lavoro adottano ambiti territoriali di programmazione omogenei.

### **Strumenti di valutazione e monitoraggio**

Le norme di regolazione e la valutazione, il monitoraggio e il controllo delle politiche del lavoro sono in capo allo Stato con il coinvolgimento dei Ministeri di riferimento e delle sue Agenzie nazionali, ivi compreso l'Istituto Nazionale del Lavoro per tutti i temi ispettivi quali, riferiti l'applicazione dei contratti, le condizioni assicurative e previdenziali e per salute e sicurezza.

Va assicurato un Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro tale da poter garantire a soggetti quali tutte le Amministrazioni pubbliche, le Agenzie per il lavoro accreditate, alle parti sociali, sindacali e datoriali e ai lavoratori e disoccupati, alle aziende e imprese, l'esatta condizione di tutti i soggetti in età lavorativa coinvolti.

### **Protezioni sociali e lavoro**

Devono rientrare in un quadro di legge nazionale e sono considerati Livelli Essenziali delle Prestazioni:

- le integrazioni salariali in casi di riduzione o sospensione del lavoro;
- il sostegno al reddito in caso di disoccupazione;
- il sostegno alla disponibilità per la collocazione e/o ricollocazione al lavoro.

Non possono valere deroghe regionali o per altre amministrazioni pubbliche fatto salvo quanto definito dalla norma nazionale.

### **Politiche Attive**

Le Politiche Attive devono avere l'obiettivo prioritario di garantire la ricollocazione di tutti, di soddisfare le esigenze di riqualificazione professionale, nonché di corrispondere alle aspettative personali.

Allo scopo di costruire i percorsi adeguati all'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si avvalgono di propri uffici territoriali, denominati Centri per l'Impiego, per svolgere nei confronti dei disoccupati o lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Tali Centri devono essere presenti in modo funzionale ai bisogni in tutte le province e la loro presenza e funzionalità nelle modalità previste dalla legge sull'intero territorio costituisce Livello Essenziale delle Prestazioni.

Per la gestione di tali politiche le Regioni oltre che avvalersi delle proprie organizzazioni territoriali e dei Cpl può ammettere a collaborare eventuali Enti accreditati.

La gestione dell'organizzazione regionale e territoriale è di responsabilità della Regione e va agita in nome del principio costituzionale della "leale collaborazione" per il quale l'art. 120 afferma che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

## **Livelli Essenziali delle Prestazioni**

L'obiettivo deve essere quello di una forte integrazione delle politiche attive e di quelle passive, che consenta la presa in carico del lavoratore puntando su interventi proattivi.

Il Centro Pubblico per l'Impiego rappresenta il LEP deputato a garantire tutti gli altri LEP.

In ragione di ciò costituiscono Livello Essenziale delle Prestazioni:

- La piena funzionalità dei Centri per l'Impiego in ogni provincia e in numero adeguato alla densità di popolazione in età lavorativa.
- Servizi e misure di politica attiva del lavoro definiti dalla normativa nazionale;
- Il fascicolo elettronico del lavoratore, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini anche della fruizione di ammortizzatori sociali;
- L'offerta congrua di lavoro proposta ai disoccupati che deve essere finalizzata a garantire la promozione della persona e della qualità del lavoro;
- Il patto di servizio personalizzato;

## **Politiche Passive**

L'attuazione di politiche passive del lavoro in favore dei soggetti proattivi è considerata quale diritto fondamentale, universale e di cittadinanza.

Il sostegno al reddito è garantito in modo universale e uguale in caso di crisi occupazionale, di ricollocamento e di riqualificazione, lo stesso dicasi per le integrazioni salariali.

Gli incentivi all'occupazione devono valere in uguale misura per tutto il territorio nazionale. Le possibili integrazioni a carico delle Regioni devono essere compatibili con le norme nazionali e in ogni caso affidati solo per particolari condizioni territoriali e specificità professionali.

## **Sistema di finanziamento**

È necessaria la definizione di un piano nazionale di risorse pubbliche pluriennale che finanzi integralmente le politiche passive e le politiche attive identificate come Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Tale pianificazione di risorse deve essere articolata in Fondi nazionali distinti ivi compreso la creazione di fondo con finalità di perequazione, il cui riparto deve avvenire previa intesa in Conferenza Unificata, secondo indicatori e con finalità perequative rispetto alla capacità economica e fiscale di ciascun territorio.

Gli indicatori da utilizzare per il riparto delle risorse sono:

- densità dei livelli di occupazione e di disoccupazione in ragione alle diverse tipologie di soggetti;
- densità dei livelli di insediamento produttivo;
- tenuta dei livelli di specificità produttive territoriali;
- quota di PIL territoriali;
- livelli di scolarità, istruzione e formazione anche di alta formazione;
- livelli di mobilità dei mezzi e servizi pubblici.

## AMBIENTE

### Principi generali e finalità

La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è una delle materie per cui l'art. 116 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Inoltre sono molte le materie a potestà legislativa concorrente che possono determinare ricadute sull'ambiente: protezione civile, governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, valorizzazione dei beni ambientali.

L'ambiente è un valore costituzionale assoluto la cui tutela deve restare di competenza esclusiva dello Stato cui spetta definirne i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con le relative risorse adeguate e vincolate. Lo Stato deve garantire uniformità di tutela ambientale, il recepimento delle direttive europee in materia ambientale, il rispetto degli accordi internazionali sul clima, l'equità intra e inter generazionale attraverso un uso razionale delle risorse e la transizione verso lo sviluppo sostenibile. L'autonomia differenziata delle Regioni in materia ambientale può essere demandata solo per l'adozione di tutele giuridiche più restrittive e di maggiore protezione per l'ambiente. Anche i controlli e l'azione amministrativa devono rispondere a un criterio di omogeneità sul territorio nazionale per non costituire un elemento di minore tutela su alcuni territori. E' necessario pertanto potenziare l'azione di coordinamento del Sistema nazionale di Protezione Ambientale (SNPA) e approvare in tempi rapidi i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), così come previsto dall'art. 9 comma 1 della legge 132/2016.

### *Centralizzazione e Partecipazione democratica*

In materia ambientale e climatica la centralizzazione delle competenze, indispensabile per garantire un livello uniforme di tutela e la coerenza del sistema, può avere forti criticità dovute alla distanza fra chi assume le decisioni e le comunità interessate dai provvedimenti adottati. Per evitare questo problema è essenziale prevedere percorsi di partecipazione democratica, finalizzati anche a ridurre il fenomeno crescente dei conflitti ambientali, diretta conseguenza di scelte nazionali non condivise e antidemocratiche, ad alto impatto sui territori. La CGIL rivendica la strutturazione di un processo democratico e partecipativo per garantire un reale e pieno coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali, delle parti sociali, della società civile e delle comunità per le grandi opere e per tutte le scelte strategiche che hanno ricadute sull'ambiente, sulla salute, sul futuro industriale e occupazionale del paese. Il 24 agosto 2018 è entrato in vigore il decreto 76/2018 che regola il dibattito pubblico, che dovrebbe garantire la partecipazione e il confronto pubblico per la realizzazione delle grandi opere. Il decreto prevede l'attivazione del dibattito pubblico per la realizzazione di alcune tipologie di opere (autostrade, ferrovie, porti, dighe, insediamenti industriali, infrastrutture energetiche, ecc.) che hanno ricaduta su un determinato territorio. Per la CGIL è necessario che questo processo partecipativo preveda anche l'eventualità che la comunità coinvolta non condivida l'opera in oggetto nel suo complesso, proponga modifiche parziali o ipotizzi soluzioni alternative, esprimendo dunque valutazioni cui è necessario dare seguito. E' inoltre necessario prevedere percorsi partecipativi, a livello nazionale, per gli atti programmatici, quali ad esempio la SEN (strategia energetica nazionale), il piano per la decarbonizzazione e il piano energia-clima, da adottare nei prossimi mesi, che avranno un impatto determinante sul futuro del paese. Ci sono precedenti positivi di processi partecipativi su atti di programmazione, ad esempio i percorsi democratici che hanno preceduto l'adozione del "German

Climate Action Plan 2050” e l’approvazione della “Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte” in Francia.

### **Inazione del Governo e potestà di iniziativa delle Regioni**

La materia ambientale è estremamente complessa e vasta. I principi generali in tema di tutela dell'ambiente e le principali norme che regolano la disciplina ambientale sono contenuti nel Decreto Legislativo 3 Aprile 2006, n. 152 e costituiscono le condizioni minime e essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Il D.Lgs 152/06 prevede un numero considerevole di decreti attuativi, di cui ben pochi sono stati emanati, necessari a rendere operativi ed efficaci gli istituti e i principi contenuti nello stesso decreto. L'inazione da parte dello Stato, riscontrabile nei tempi lunghi di adozione di alcuni decreti ministeriali (es. il rilascio delle autorizzazioni per la cessazione della qualifica di rifiuto “end of waste”), è una delle motivazioni delle Regioni per la richiesta di maggiore autonomia legislativa in materia ambientale. E' evidente che una regolamentazione frammentata e diversificata a livello regionale non è la soluzione. Per rispondere a questa esigenza la CGIL ritiene che, nello spirito di leale collaborazione fra istituzioni, alle Regioni possa essere riconosciuta la possibilità di farsi promotrici di regolamenti e atti amministrativi generali in materia ambientale, che si rendono urgenti per specifiche esigenze legate del territorio, da adottare a livello centrale.

### **Rischio di deregolamentazione e minore tutela**

Le considerazioni sopra espresse ci dimostrano che le reali problematiche legate alla centralizzazione della materia ambientale, in particolare distanza dalle comunità e inazione statale, possono essere superate prevedendo percorsi di partecipazione democratica e riconoscendo la potestà di proposta delle Regioni. In materia ambientale, l'unica richiesta condivisibile è quella di riconoscere alle Regioni l'autonomia per l'adozione di tutele giuridiche più restrittive e di maggiore protezione.

### **Articolazione istituzionale delle competenze e delle funzioni**

- **Stato**
  1. Recepimento direttive comunitarie in materie di acque, rifiuti, economia circolare, energia
  2. Strategia nazionale sviluppo sostenibile
  3. Strategia energetica nazionale
  4. Piano nazionale clima-energia
  5. Piano per la decarbonizzazione
  6. Piano adattamento cambiamenti climatici
  7. Piano nazionale rifiuti
  8. Piano messa in sicurezza e manutenzione del territorio
  9. Linee guida piani paesaggistici
  10. Legge nazionale per la gestione pubblica dell'acqua
  11. Strategia nazionale mobilità sostenibile
  12. Piano economia circolare, ecc.
  
- **Regioni (nel rispetto e per l'attuazione delle linee guida e dei piani nazionali)**
  1. Strategia regionale sviluppo sostenibile
  2. Strategia energetica regionale
  3. Piano regionale per la decarbonizzazione

4. Piano regionale adattamento cambiamenti climatici
5. Piano regionale rifiuti
6. Piano regionale messa in sicurezza e manutenzione del territorio
7. Piani paesaggistici
8. Piani energetici regionali
9. Strategia regionale mobilità sostenibile, ecc.

- **Dimensione sovracomunale di area vasta/ambito**

1. Gestione delle acque a livello di ATO
2. Riqualificazione del territorio e bonifiche a livello di area interessata
3. Contratti di fiume ambito sovracomunale dei Comuni interessati

- **Comuni**

1. Piani regolatori
2. Piani urbanistici
3. Mobilità sostenibile
4. Piani efficientamento energetico
5. Contrasto all'abusivismo edilizio