

ENRICA
MARSILII

La riforma dei servizi pubblici per l'impiego

*Nell'impossibilità
di pubblicare interamente
per motivi di spazio
i decreti e il regolamento
che riformano i servizi
pubblici per l'impiego,
l'articolo ne descrive
sinteticamente i motivi
ispiratori e le principali
novità previste
dalla Bassanini
e rese operative dai
Decreti legislativi 469/97
e Dlgs 20 Aprile 2000
e dal Regolamento
approvato
il 9 Giugno 2000.*

Il perché di un cambiamento

Con la riforma Bassanini e i successivi provvedimenti d'attuazione è stata varata la tanto attesa riforma dei Servizi per l'Impiego. Si tratta di un intervento normativo di ampia portata che ridisegna completamente la fisionomia e i compiti dei soggetti istituzionali che operano nel settore dell'occupazione e dell'orientamento al lavoro.

A sollecitare l'ormai improcrastinabile processo di modernizzazione di tale apparato sono stati soprattutto il crescente livello di disoccupazione e i repentini mutamenti che negli ultimi decenni hanno investito l'economia e l'organizzazione del lavoro un po' in tutti i Paesi europei: il processo di terziarizzazione e la cresciuta importanza del settore dei servizi, il progresso tecnologico e l'innalzamento dei livelli di istruzione posseduta dai lavoratori, il crescente bisogno di flessibilità nell'organizzazione del lavoro hanno messo in rilievo quanto non più attuali e inadeguati fossero i servizi offerti dai nostri Uffici di collocamento rispetto alle richieste e ai bisogni

del mercato del lavoro e quanto rigide ed inefficienti le loro strutture organizzative.

Come del resto potrebbero non esserlo, basti pensare che gli Uffici di collocamento (ex SCICA) vennero istituiti nel 1949 con la legge 264 per rispondere alle esigenze di una economia, quella del dopoguerra, caratterizzata da processi produttivi estremamente semplici. Questi uffici infatti, avevano tarato i loro servizi sulle esigenze del settore dell'industria, garantendo ad esso il reclutamento di lavoratori con qualifiche generiche o comunque con un basso livello di specializzazione e favorendo l'instaurazione di rapporti contrattuali stabili e a tempo pieno. La loro struttura organizzativa era stata pensata essenzialmente per garantire la parità di trattamento e l'assenza di discriminazione tra i lavoratori, rimanendo dunque completamente estranea a quei meccanismi, oggi reclamati a gran voce volti a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

A conferma di ciò si ricorda che il reclutamento dei lavoratori avveniva attraverso il meccanismo della "chiamata numerica", che imponeva ai datori di lavoro il vincolo di assumere esclusivamente il personale inviato dall'ufficio di collocamento, sulla base di una graduatoria che doveva tenere conto della situazione familiare e del perdurare dello stato di disoccupazione.

Questa situazione viene parzialmente modificata negli anni '80 quando al meccanismo della chiamata numerica si sostituisce progressivamente quello della "chiamata nominativa", secondo cui il datore di lavoro sceglie, senza alcun vincolo, se non quello di darne comunicazione al collocamento, il personale da assumere. Dapprima introdotto per determinate quote (50% numerico e 50% nominativo) e per determinati tipi di assunzione, la "chiamata numerica", verso gli anni '90, scompare definitivamente. Attualmente ad essa sono stati lasciati spazi del tutto residuali, quale quello delle assunzioni presso le P.A. per le qualifiche fino alla scuola dell'obbligo.

Da quanto fin qui detto, risulta quindi chiaro che i nostri Uffici di collocamento hanno svolto fino ad oggi essenzialmente un ruolo di gestione burocratico-amministrativa delle liste di collocamento (anagrafe degli iscritti, liste di mobilità, erogazione dei sussidi di disoccupazione) e di certificazione dello stato di disoccupazione degli iscritti.

Venuta meno la loro originaria missione, essi dovevano necessariamente cambiare volto.

Questa riforma, tanto attesa, si caratterizza un po' in tutti i Paesi europei per aver tentato di promuovere tutti quei meccanismi volti a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e di sostenere le "politiche attive del lavoro", ossia interventi tesi ad aumentare la nascita di nuove attività produttive soprattutto di quelle che favoriscono l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti più svantaggiati (donne, giovani, disoccupati di lunga durata, disabili ed immigrati).

I tratti della riforma: decentramento, modernizzazione del servizio, concorrenza

Il primo importante riferimento normativo in materia è stato il **Dlgs 469/97**, che dando attuazione all'art. 1 della L. 59/97, ha sancito il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, determinando una radicale trasformazione del sistema del collocamento pubblico.

In Italia, infatti, la riforma dei servizi pubblici per l'impiego, pur facendo propri gli obiettivi perseguiti anche dagli altri Paesi dell'area OCSE (ampliamento del mercato ai privati e ristrutturazione delle forme di organizzazione e di funzionamento delle istituzioni) si distingue per la scelta di un modello istituzionale originale: anziché un unico centro di gestione per tutto il territorio nazionale, sulla scia della L. Bassanini, si è scelto un modello "federale" che lascia a ciascuna regione piena autonomia organizzativa.

Il decreto delega alle Regioni, le quali devono quindi emanare proprie leggi per disciplinare il collocamento, le competenze in materia di:

- Collocamento e avviamento al lavoro;
- Politiche attive (Lavori socialmente utili, tirocini formativi e di orientamento, borse di lavoro).

Sono competenze e funzioni che si vanno a integrare con quelle precedentemente attribuite loro (relative alla formazione professionale, all'orientamento e osservazione del mercato del lavoro).

Il sistema di decentramento alle Regioni e agli altri Enti locali delle funzioni e dei compiti in tema di mercato del lavoro realizza un sistema di deleghe sul territorio – dallo Stato alle Regioni e da queste alle Province – al fine di avvicinare sempre più le politiche per l'occupazione ai reali bisogni di ciascuna realtà. Più in particolare la concentrazione dei servizi e la loro gestione si realizzano a livello locale attraverso i *Centri per l'impiego*.¹

In linea generale, il sistema di deleghe a livello locale delinea un assetto in cui:

- *a livello centrale* viene mantenuto il ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento; i compiti e le funzioni riguardano soprattutto il raccordo con gli organismi internazionali e il coordinamento dei rapporti con la U.E. rispondendo con ciò all'esigenza di dotare il nostro Paese di un interlocutore unico con la comunità internazionale. Vengono ribaditi i tradizionali compiti di vigilanza in materia di lavoro, esercitati in passato dagli Ispettorati del lavoro ed ora riuniti nelle nuove strutture periferiche unificate (Direzioni generali provinciali del lavoro) del MLPS. Spetta infine all'amministrazione centrale la conduzione del SIL (art. 11 del Dgs. 469/97).

¹ La dislocazione geografica dei nuovi Centri da principio calcherà quella dei vecchi Uffici di collocamento per poi venire istituiti all'incirca ogni 100.000 abitanti.

- *alle Regioni* viene attribuito il ruolo di legislazione, organizzazione amministrativa, valutazione, progettazione e controllo dei servizi per l'impiego;
- *alle Province* quello di erogatore di servizi sul territorio, nonché di raccordo con altri Enti locali.

Altri punti chiave di questo provvedimento sono:

1. **L'istituzione del cosiddetto collocamento privato;**
2. **La creazione del Sistema informativo lavoro (Sil).**

Un elemento di forte rottura con il passato è il superamento del monopolio pubblico della gestione dei servizi per l'impiego. La norma prevede, infatti, l'ingresso di soggetti privati nella gestione di servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Nasce così il **collocamento privato** per svolgere questa funzione di *"tramite"*. Le agenzie di collocamento svolgono un'attività di mediazione al fine di mettere in contatto lavoratore e azienda (in base alle richieste di quest'ultima), stipulare il contratto di lavoro e percepire per questo servizio una provvigione che sarà a carico del solo datore di lavoro che ha commissionato la ricerca e la selezione. A differenza di quanto accade con le agenzie interinali, il lavoratore non è "affittato" dall'agenzia ma diventa a tutti gli effetti dipendente della struttura dove viene collocato.

Le agenzie di collocamento gestite da privati agiscono sotto il controllo del Ministero del Lavoro (Divisione I dell'impiego), che ha il potere di revocare l'autorizzazione, qualora riscontri, su segnalazione degli Ispettori del lavoro, violazioni alle disposizioni di legge che regolano i rapporti di lavoro e alle disposizioni che regolano il flusso di informazioni dagli uffici al Sil.

Attualmente esistono 11 agenzie di collocamento privato su tutto il territorio nazionale.

Partite inizialmente per soddisfare la richiesta da parte delle aziende di lavoratori con basse qualifiche, le agenzie di collocamento privato hanno sempre più ampliato il loro raggio d'azione e oggi sono in grado di coprire le richieste di mansioni di ogni tipo.

L'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può essere esercitata, previa autorizzazione del Ministero del Lavoro da:

- Imprese o gruppi di imprese e società cooperative con capitale versato non inferiore a 200 milioni.
- Enti commerciali con patrimonio non inferiore a 200 milioni.
- Soggetti che possano disporre di uffici idonei.
- Soggetti in regola con le prescrizioni in materia di sicurezza e salute ai sensi del decreto legge 626/94.

E a condizione di possedere i seguenti requisiti così come richiesto dalla legge:

- occuparsi solo di mediazione tra lavoratori e aziende e di non svolgere attività di formazione del personale;

- avere un capitale versato di almeno 200 milioni; questo riduce il numero delle imprese che sono in grado di costituirsi e iniziare un'attività;
- disporre di almeno due operatori per ogni sede regionale, assunti entro 30 giorni dal ricevimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Infine, per rispondere alle esigenze di omogeneizzazione delle informazioni raccolte da ogni singolo contesto in tema di collocamento, impiego, formazione ed orientamento e per disporre in tempo reale di una base informativa sul mercato del lavoro utile sia alle persone in cerca di un impiego sia alle aziende è stato creato il Sistema informativo lavoro (Sil).

Tramite il Sil è possibile una connessione e uno scambio di dati tra il Ministero del lavoro, Regioni ed Enti locali e soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta.

I soggetti autorizzati sono tenuti a trasmettere al Sil entro 48 ore i dati relativi alle richieste di personale da parte di ogni singolo datore di lavoro; ciascuna ricerca è diffusa dal Sil su tutto il territorio nazionale, in modo tale che gli interessati possano presentare le candidature direttamente al soggetto che ha richiesto l'inserzione.

Il secondo provvedimento normativo è il **Dlgs 181 del 21 Aprile 2000** "Disposizioni in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro".

Gli elementi innovativi introdotti da questo provvedimento sono:

- 1. Nuove modalità per la dichiarazione dello stato di disoccupazione.**
Il provvedimento stabilisce che l'interessato, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del suddetto decreto dovrà presentare al centro per l'impiego competente una dichiarazione volta a indicare la sua immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa. Si introduce così quella che si potrebbe definire "un'assunzione di responsabilità" da parte di chi cerca lavoro; infatti solo dopo avere rilasciato tale dichiarazione l'interessato potrà accedere ai servizi previsti dalla legge: colloqui di orientamento, corsi di formazione o di riqualificazione professionale, misure di inserimento lavorativo.
- 2. Nuove modalità per l'accertamento del permanere dello stato di disoccupazione;** i Centri per l'impiego verificheranno il permanere dello stato di disoccupazione attraverso un sistema di interviste periodiche volte, in alternativa, a:
 - offrire un servizio di orientamento entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
 - a promuovere l'adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale.
- 3. Cause della perdita dello stesso;** è prevista la **perdita dello stato di disoccupazione** nel caso in cui il disoccupato o l'inoccupato non si presenti al colloquio di orientamento. Si **perde invece l'anzianità dello stato di disoccupazione**, se si rifiuta un'offerta di lavoro a tempo indeterminato, determinato o di lavoro temporaneo di durata superiore a quattro mesi formulata dai servizi per l'impiego ed ubicata nel raggio di 50 km dal domicilio del lavoratore.

Infine con il **nuovo regolamento per il collocamento ordinario** approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il **9 Giugno 2000** si completa la riforma del collocamento. Esso fornisce i criteri organizzativi a cui devono attenersi i nuovi servizi per l'impiego.

In particolare esso prevede:

1. l'istituzione di un *elenco anagrafico* delle persone in cerca di lavoro (art. 4); esso deve contenere i dati relativi a:
 - residenza o eventuale domicilio;
 - composizione nucleo familiare;
 - titolo di studio posseduto;
 - eventuale appartenenza a categorie protette e allo stato occupazionale.

L'aggiornamento di tale elenco è su base volontaria da parte del lavoratore e d'ufficio sulla base delle comunicazioni obbligatorie provenienti dai datori di lavoro, società di fornitura di lavoro temporaneo e soggetti autorizzati all'attività di mediazione tra domanda e offerta.

2. l'istituzione di una *scheda personale* contenente tutte le informazioni relative alle esperienze formative e professionali e alla disponibilità del lavoratore (art. 5). Viene rilasciata dal Centro per l'impiego competente e può contenere anche i dati relativi alla certificazione delle competenze professionali in raccordo con le disposizioni in materia di formazione professionale.

Si prevede, inoltre, da parte delle Regioni il rilascio alle persone in cerca di lavoro di una carta elettronica personale contenente le chiavi di accesso al Sil.

3. *obblighi di comunicazione dei datori di lavoro e delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo ai lavoratori e ai Centri per l'impiego.*

In particolare:

- all'atto dell'assunzione e prima dell'inizio della prestazione lavorativa, i datori di lavoro (pubblici e privati) devono consegnare ai lavoratori una dichiarazione contenente i dati della loro registrazione e informarli sulle condizioni applicabili al contratto/rapporto di lavoro;
- entro cinque giorni lavorativi dalla data di assunzione i datori di lavoro devono fornire al Centro per l'impiego competente la comunicazione del nominativo del lavoratore nonché della data di assunzione, della tipologia contrattuale, della qualifica professionale e del trattamento economico e normativo. Sono altresì tenuti a comunicare la cessazione dei rapporti di lavoro entro i cinque giorni successivi, che diventano due giorni se il rapporto lavorativo non è di durata superiore ai dieci giorni;
- entro dieci giorni, le imprese fornitrici di lavoro temporaneo devono comunicare al Centro per l'impiego competente per il territorio in cui è ubicata la loro sede operativa l'assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei.

Lo scenario futuro

I provvedimenti legislativi appena esaminati hanno delineato un assetto dei servizi pubblici per l'impiego completamente diverso rispetto al passato: essi infatti si arricchiscono di una maggiore dinamicità e di nuove funzioni, volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Oltre, infatti, alle tradizionali attività di accoglienza e gestione burocratico-amministrativa del servizio, un'attenzione particolare viene dedicata all'attività di orientamento che i nuovi uffici di collocamento saranno chiamati a svolgere. Nel dettaglio i nuovi uffici di collocamento dovranno poter offrire i seguenti servizi.

1. *Accoglienza e informazione orientativa.*

Si tratta di un servizio di informazione generale finalizzata ad individuare le caratteristiche e le esigenze dell'utente per poi indirizzarlo verso servizi più specifici. Per il reperimento delle informazioni necessarie, l'utente potrà disporre di giornali, riviste specializzate, strumenti multimediali (banche dati, internet, ecc).

2. *Gestione delle procedure amministrative.*

Anche se i centri per l'impiego continueranno naturalmente a svolgere funzioni di carattere burocratico-amministrativo quali iscrizione e cancellazione dalle liste di disoccupazione, compilazione della graduatoria e rilascio di certificati ecc., la riforma ha introdotto anche a questo proposito importanti novità: la vecchia lista di collocamento, infatti, verrà sostituita da due preziosi strumenti per la raccolta delle informazioni: **l'elenco anagrafico** e la **scheda professionale** (artt. 4 e 5 del nuovo Regolamento per il collocamento ordinario), che conterranno oltre naturalmente ai dati anagrafici anche informazioni relative al profilo professionale del lavoratore, percorsi formativi, aspirazioni professionali ecc. Si tratterà in sostanza di un archivio informatizzato degli iscritti che avrà il pregio di essere non solo di più facile consultazione, ma soprattutto più completo e dettagliato nelle informazioni.

3. *Orientamento e consulenza.*

Destinatari del servizio saranno sia coloro che vogliano fare una consapevole scelta del percorso formativo da intraprendere sia coloro che mirano all'inserimento nel mondo del lavoro. Per questi ultimi, tenuto conto delle aspirazioni personali, profili professionali e competenze acquisite si individueranno tra tutte le opportunità offerte dalle politiche del lavoro (tirocini, stage, apprendistato e piani di inserimento professionale), la strategia di inserimento più mirata.

4. *Adempimenti connessi all'introduzione dell'obbligo formativo.*

Strategico sarà il ruolo svolto dai Centri per l'impiego in relazione all'introduzione del nuovo obbligo formativo che impone di scegliere uno dei seguenti tre percorsi previsti dalla legge: scuola, formazione professionale, apprendistato.

In seguito infatti all'emanazione del Regolamento d'attuazione del-

l'art. 68 della L. 17.5.99 n. 144, relativo all'obbligo di frequenza delle attività formative e dell'Accordo, stipulato in sede di Conferenza unificata del 2.3.2000, i nuovi Centri per l'Impiego, oltre ai più generali servizi di orientamento e consulenza, destinati ad un più ampio bacino di utenti, dovranno attivare una struttura di orientamento e tutoraggio per favorire l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Destinatari dei nuovi servizi saranno tutti i giovani, soggetti ad obbligo formativo che hanno comunicato l'intenzione di abbandonare il percorso scolastico o formativo o che hanno cessato di frequentare la scuola o le attività formative.

La struttura avrà il compito di convocare i giovani per un preliminare colloquio informativo, nel quale gli operatori, avvalendosi anche di materiale specializzato e di supporti multimediali forniranno ai giovani utenti tutte le indicazioni sull'offerta formativa presente sul territorio, prospettandogli i possibili percorsi percorribili per l'assolvimento dell'obbligo stesso.

Qualora questo primo incontro non fosse sufficiente per maturare una scelta consapevole, il giovane viene rinviato ad un colloquio di orientamento. Si tratterà di un vero e proprio intervento di counselling personalizzato, effettuato da personale esperto con l'obiettivo di individuare potenzialità e aspirazioni personali.

Inoltre, come disposto dal comma n. 5 del paragrafo 3 dell'Accordo, "al fine di assicurare la personalizzazione dell'intervento orientativo, i servizi per l'impiego nominano un tutor per eseguire il monitoraggio del percorso formativo, provvedendo anche a contattare le famiglie o ad attivare altri servizi d'intervento sociale qualora sia ritenuto necessario".

Infine, ultimo ma non meno importante compito demandato ai Servizi per l'impiego è la creazione di un'anagrafe regionale, contenente i dati dei soggetti che hanno adempiuto ed assolto l'obbligo scolastico e la definizione delle modalità di scambio delle informazioni tra i diversi soggetti coinvolti nell'adempimento dell'obbligo formativo (Istituzioni scolastiche, Enti locali, Assessorati alla formazione, Agenzie formative).

5. *Incontro tra domanda ed offerta di lavoro.*

È questa la funzione principale affidata ai Centri per l'impiego che dovranno raccogliere tutte le informazioni relative alle offerte di lavoro delle aziende o alle opportunità di pre-inserimento nel mercato del lavoro (stage, apprendistato, piani di inserimento professionale) per confrontarle con le informazioni e le richieste dei lavoratori, desunte dalla scheda professionale, al fine di creare opportunità lavorative su misura.

6. *Promozione di segmenti del mercato del lavoro a sostegno delle fasce deboli.*

I nuovi centri per l'impiego dedicheranno infine un'attenzione particolare alle fasce deboli. Oltre alle misure disposte dalla L. n. 68/99 per l'inserimento lavorativo dei disabili, i nuovi Centri adotteranno anche interventi mirati per l'inserimento delle altre fasce cosiddette deboli: disoccu-

pati di lunga durata, disoccupati ultra cinquantenni, lavoratori stranieri, donne e giovani in cerca di prima occupazione.

In conclusione è evidente come tutti i cambiamenti promessi avranno bisogno di tempo per essere realizzati; si dovranno superare non pochi problemi, dalla trasformazione delle strutture alla riqualificazione del personale, sino all'acquisizione di professionalità specifiche adatte al nuovo ruolo dei Servizi per l'impiego. Un aspetto sicuramente positivo è che la disponibilità dei Fondi Strutturali europei è accertata, così da garantire risorse economiche e strumentali tali per operare efficacemente.

È logico aspettarsi un processo di trasformazione e ammodernamento differenziato tra le varie realtà regionali e che dipenderà dalle politiche e dalle capacità organizzative dei governi locali.