



www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

DOSSIER

I documenti delle Acli

N. **10**
SETTEMBRE **2018**

VERSO UNA RIFORMA DEI SERVIZI DELL'IMPIEGO

ANALISI E PROPOSTE STRATEGICHE ALLA LUCE DEGLI SCENARI FUTURI



A CURA DI

Simonetta De Fazi, *Osservatorio Giuridico delle ACLI*
Roberta Piano, *Noviter Srl*

INDICE

PREMESSA	4
EXCURSUS: DALLA LEGGE BASSANINI AL JOBS ACT	5
LE CRITICITÀ DEI CENTRI PER L'IMPIEGO: I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2017	10
IL RUOLO STRATEGICO DEGLI OPERATORI ACCREDITATI	12
LA PROPOSTA DI GOVERNO PER L'ATTIVAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA	14
LE QUATTRO NECESSARIE "AZIONI POSITIVE"	15
CONCLUSIONI	18

Premessa

La necessità di una riflessione sullo stato attuale dei servizi per il lavoro in Italia è sempre più evidente alla luce del rapido cambiamento tecnologico degli ultimi anni, che vede crescere le difficoltà a colmare lo *skill mismatch* tra le competenze richieste dai datori di lavoro e quelle effettivamente possedute dai lavoratori.

Allo stato attuale, infatti, i Centri per l'Impiego non sembrano avere gli strumenti adatti a fronteggiare le sfide di un mercato del lavoro in continua evoluzione, in cui appare necessario un innalzamento della qualità dei servizi di inserimento lavorativo.

Il “*Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi al lavoro*” dell’annualità 2017 condotto da ANPAL¹, infatti, ci restituisce una fotografia dei Centri per l'Impiego come strutture per lo più sottodimensionate, con gravi carenze organizzative, soprattutto con riferimento a figure altamente specializzate, con difficoltà gestionali legate anche alla scarsa diffusione di strumentazioni informatiche idonee.

Quanto al livello dei servizi offerti, dal Monitoraggio emerge come i Centri per l'Impiego siano ancora molto lontani dal perseguire le finalità a cui sono deputati: spesso si limitano allo svolgimento di attività burocratiche di redazione di atti amministrativi ed erogazione di servizi di informazione e primo orientamento.

Se da un lato le strutture pubbliche per l'impiego appaiono ancora bisognose di una riforma strutturale, dall'altro lato si è venuto sviluppando sempre di più, soprattutto in alcuni contesti regionali, un sistema di operatori privati che sono progressivamente entrati nel mercato del lavoro offrendo servizi di collocazione o ricollocazione.

Un'analisi dello stato attuale dei servizi per il lavoro in Italia non può che partire da una disamina dei rapporti tra gli operatori pubblici e privati della *governance* delineata dalla riforma dei servizi per il lavoro del 2015. Infatti, in attuazione di una

1 ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, gennaio 2018. <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Rapporto-monitoraggio-spi-2017.pdf>

delle deleghe del c.d. *Jobs Act* (L. 183/2014), il D.lgs. 150/2015² ha riordinato i servizi per il lavoro e definito un nuovo modello di *governance* in cui i soggetti pubblici (Centri per l'Impiego) – a cui vengono assegnate importanti “funzioni esclusive”, e operatori privati accreditati, che erogano servizi specialistici a seconda dei modelli definiti a livello regionale – operano in un’ottica di rete, coordinati dall’Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Poste tali premesse, l'Osservatorio Giuridico delle ACLI si propone di illustrare, dopo un breve *excursus* sull'evoluzione dei Servizi per l'Impiego in Italia – in cui saranno descritti i principali passaggi che hanno condotto all'attuale modello di *governance* – le principali criticità e i punti di forza del sistema attuale allo scopo di individuare possibili prospettive di lavoro per l'implementazione e la messa a regime di un efficace sistema di servizi per il lavoro destinati alle persone e alle imprese.

Excursus: dalla Legge Bassanini al Jobs Act

Il processo di riforma dei Servizi per l'Impiego in Italia è stato caratterizzato da due fenomeni paralleli: da un lato, il progressivo decentramento delle competenze in materia di organizzazione dei Servizi per l'Impiego e delle politiche attive e, dall'altro lato, la graduale apertura del mercato del lavoro agli operatori privati.

Il trasferimento delle competenze dallo Stato – cui viene assegnato un ruolo di coordinamento – alle Regioni in base al principio di sussidiarietà è stato avviato con la Legge Bassanini (Legge delega 59/1997³), che ha poi trovato attuazione con

2 Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150, “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014 n. 183”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 23-09-2015. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/23/15G00162/sg>

3 Legge 15 marzo 1997, n. 59, “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data-PubblicazioneGazzetta=1997-03-17&atto.codiceRedazionale=097G0099

il D.Lgs. 469/1997⁴. Quest'ultimo ha conferito alle regioni le funzioni e i compiti relativi al collocamento – come il collocamento di alcune categorie di lavoratori o le iniziative per l'aumento dell'occupazione e per incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro – e in materia di politica attiva del lavoro, in particolare le attività di programmazione e coordinamento dei servizi erogati.

Il modello di Servizi per l'Impiego delineato nel decreto prevedeva la costituzione di specifiche strutture decentrate – i Centri per l'Impiego, di gestione provinciale – finalizzate all'erogazione di servizi volti a prevenire la disoccupazione, attraverso strumenti di politica attiva del lavoro, come l'orientamento, l'attivazione di tirocini formativi, l'incontro domanda/offerta di lavoro, la consulenza alle imprese e il sostegno alle fasce deboli⁵.

Con il D.lgs. 469/1997 nasce la possibilità di un'apertura nei confronti dei soggetti privati che, a determinate condizioni⁶, vengono ammessi a svolgere attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

Con la Riforma Biagi (L. 30/2003⁷), il processo di graduale ingresso dei soggetti privati nel sistema dei Servizi pubblici per l'impiego giunge a compimento. In particolare, con il decreto attuativo della L. 30/2003, il D.lgs. 276/2003⁸,

4 Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 1998. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/01/08/097G0508/sg>

5 I nuovi Centri per l'Impiego sostituiscono le preesistenti Sezioni circoscrizionali per l'Impiego, che si limitavano alla mera erogazione di servizi di tipo amministrativo, con l'obiettivo di fornire per la prima volta dei servizi alla persona per avvicinarla alle opportunità occupazionali.

6 Tra le quali, un capitale versato non inferiore a 200 milioni di lire (patrimonio non inferiore a 200 milioni per gli enti non commerciali), l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro come oggetto sociale esclusivo, possesso di uffici idonei e di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento delle attività (v. articolo 10).

7 Legge 14 febbraio 2003, n. 30, "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2003. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data_PubblicazioneGazzetta=2003-02-26&atto.codiceRedazionale=003G0036&elenco30giorni=false

8 Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2003. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/10/09/003G0297/sg>

VERSO UNA RIFORMA DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

attraverso i due istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, anche gli operatori privati vengono abilitati ad operare nel mercato del lavoro e a svolgere determinate funzioni definite dalla legge.

Attraverso l'autorizzazione lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, le "Agenzie per il lavoro" (di seguito ApL), allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla riqualificazione professionale.

Correlativamente il D.lgs. 276/2003, attraverso il sistema dell'accreditamento, assegna alle Regioni la possibilità di riconoscere a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche. Oltre a questa idoneità, attraverso l'accreditamento gli operatori privati possono partecipare attivamente alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta.

Dopo l'introduzione del D.lgs. 276/2003, le Regioni hanno cominciato a dotarsi di propri regimi di accreditamento per i servizi del lavoro, delineando un sistema nel quale convivono vari modelli, diversificati in base ai servizi che possono erogare gli operatori pubblici e privati.

Con la Legge 56/2014 (c.d. "legge Delrio")⁹, che ha dettato disposizioni in tema di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, sono state individuate le funzioni fondamentali delle Province, nella nuova veste di enti di "area vasta", mentre allo Stato e alle Regioni è stato assegnato il riordino delle funzioni non fondamentali, tra le quali figurano quelle in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Il riordino delle funzioni in materia di occupazione e mercato del lavoro è stato a lungo sospeso fino all'entrata in vigore della Riforma stessa del mercato del lavoro,

⁹ Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2014. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>

avvenuta con la Legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014¹⁰, c.d. *Jobs Act*, che ha previsto l'adozione di diversi decreti legislativi attuativi.

È con uno di questi decreti attuativi, il già citato D.lgs. 150/2015, che i Centri per l'Impiego, usciti dall'alveo delle competenze delle Province, divengono articolazioni territoriali delle Regioni con un ruolo centrale nell'informazione, accoglienza, primo orientamento, presa in carico e profilatura delle persone in cerca di lavoro. Il provvedimento delinea un sistema in cui al cittadino vengono erogati servizi attraverso la Rete nazionale dei servizi per il lavoro, composta da una molteplicità di attori pubblici e privati¹¹ e coordinata da una nuova Agenzia governativa, l'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

In base al D.lgs. 150/2015, l'erogazione dei servizi specialistici dallo stesso definiti (v. art. 18) potrà essere effettuata, oltre che dai Centri per l'Impiego, anche dagli operatori accreditati ai servizi per il lavoro, nel rispetto dei costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo in ogni caso facoltà di scelta all'utente.

Se da un lato il D.lgs. 150/2015 promuove la complementarietà tra soggetti pubblici e privati nel mercato dei Servizi per il Lavoro, dall'altro lato disegna un modello di mercato del lavoro incentrato sui Centri per l'Impiego.

Il decreto, infatti, prevede le attività che possono essere erogate in via esclusiva dai Centri per l'Impiego: il *profiling* del disoccupato al fine di determinare la sua distanza dal mercato del lavoro, la sua presa in carico per usufruire dei servizi di politica attiva, la sottoscrizione del Patto di Servizio personalizzato, il rilascio dell'Assegno di

¹⁰ Legge 10 dicembre 2014, n. 183 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 290 del 15 dicembre 2014. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-12-15&atto.codiceRedazionale=14G00196&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario

¹¹ I soggetti pubblici e privati facenti parte della Rete sono: ANPAL, strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro, INPS, INAIL, Agenzie per il lavoro e soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione, soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, fondi interprofessionali per la formazione continua, fondi bilaterali, INAPP, Italia Lavoro, sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, università e istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Ricollocazione e la gestione dei meccanismi di condizionalità che prevedono l'applicazione di sanzioni nel caso in cui il destinatario della misura non rispetti gli obblighi previsti nel patto di servizio, o nel caso in cui rifiuti un'offerta di lavoro ritenuta "congrua"¹².

In questo modo, soprattutto con il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità, si è cercato di valorizzare la componente della responsabilità personale all'attivazione dell'individuo e di garantire, al contempo, il collegamento tra politiche attive – che promuovono l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro – e le politiche passive del lavoro, che supportano il disoccupato attraverso prestazioni di sostegno al reddito.

I Centri per l'Impiego, inoltre, svolgono un ruolo fondamentale anche nei casi di presa in carico "multidimensionale", in cui cioè l'individuo viene assistito non solo nella ricerca di un'occupazione, ma in tutte le dimensioni della sua vita, attraverso un approccio "universale" alla persona.

È il caso del Reddito di Inclusione (REI <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Pagine/default.aspx>), la misura nazionale di contrasto alla povertà, che, oltre all'erogazione di un beneficio economico, prevede la definizione di un "progetto personalizzato" volto al superamento della condizione di povertà.

Il programma viene delineato sulla base della situazione lavorativa e del profilo di occupabilità, dell'educazione, istruzione e formazione, della condizione abitativa e delle reti familiari, di prossimità e sociali della persona. Tali elementi vengono analizzati con una valutazione "multidimensionale" preliminare, volta ad accertare le condizioni per l'accesso agli interventi e a stabilire il servizio più idoneo al nucleo familiare. Qualora la situazione di indigenza sia connessa alla dimensione della situazione lavorativa, è previsto che il progetto personalizzato sia sostituito dal Patto di Servizio o dal Pro-

¹² Per i percettori di Naspi, Dis-Coll, Indennità di mobilità e Aspi, il rifiuto dell'offerta congrua (senza giustificato motivo) comporta la revoca della prestazione e la perdita dello stato di disoccupazione. La congruità dell'offerta di lavoro viene definita attraverso la diversa modulazione di diversi elementi: la coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e le competenze maturate dal disoccupato; la tipologia contrattuale; la distanza del luogo di lavoro dal domicilio (o i tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico) e decorrenza dalla data di presentazione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID); l'entità della retribuzione (solo per i percettori di misure di sostegno al reddito).

gramma di ricerca intensiva di occupazione, previsti dal D.lgs. 150/2015, da sottoscrivere presso i Centri per l'Impiego.

L'importanza attribuita ai Centri per l'Impiego dalla riforma del *Jobs Act* attraverso l'assegnazione delle cosiddette "funzioni esclusive" e il loro ruolo cruciale nello sviluppo dei servizi "multidimensionali" ci spinge a riflettere sulla loro reale capacità di assolvere a tali compiti.

Il monitoraggio sui Servizi dell'Impiego, infatti, ha evidenziato una serie di criticità che investono le strutture pubbliche da molte prospettive: dal punto di vista delle dotazioni informatiche, dei servizi erogati e delle competenze degli operatori.

Le criticità dei Centri per l'Impiego: i risultati del monitoraggio 2017

Dal "*Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi al lavoro*" dell'annualità 2017 condotto da ANPAL¹³, che presenta dati su 552 Centri per l'Impiego rilevati al 31 dicembre 2016, emerge, innanzitutto, un contesto caratterizzato da infrastrutture informatiche ancora carenti: quasi la metà dei Centri per l'Impiego rispondenti (il 46%) dichiara di lavorare con una dotazione informatica inadeguata rispetto alle funzioni da svolgere. Il quadro è aggravato dal fatto che, spesso, tale inadeguatezza – più grave nelle regioni del Sud piuttosto che in quelle del Nord – è legata alla scarsa qualità della rete: solo il 63% dei Centri per l'Impiego ritiene il collegamento in rete adatto alle funzioni da svolgere e il 36% si trova impreparato alle nuove interconnessioni.

Questo rende i Centri per l'Impiego inadeguati di fronte all'applicazione del meccanismo della condizionalità: il Sistema informativo unitario (SIU), che era stato previsto dal *Jobs Act*, ad oggi non è ancora interconnesso con la banca dati dei percettori di indennità di disoccupazione dell'INPS, né con il sistema di classificazione dei settori economico-professionali (che si basa sui codici di classificazione

13 ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Rapporto-monitoraggio-spi-2017.pdf>

statistica ISTAT relativi a attività economiche e professioni).

Senza conoscere gli elenchi di percettori di Naspi e non essendo in grado di valutare il profilo professionale del disoccupato, per i Centri dell'Impiego è difficile applicare i meccanismi di condizionalità e valutare la congruità dell'offerta di lavoro.

Alla carenza delle infrastrutture informatiche si aggiunge il forte sottodimensionamento degli organici dei Centri per l'Impiego rispetto al bacino dell'utenza: secondo i dati del Monitoraggio, ad ogni singolo operatore corrispondono ben 380 persone in cerca di lavoro.

Oltre ad essere sottodimensionato rispetto ai servizi da erogare, in molte Regioni il personale dei Centri per l'Impiego svolge prestazioni di lavoro a termine. Se è pur vero che a livello nazionale la maggioranza degli operatori dei CPI ha un contratto a tempo indeterminato (94% del totale), il dato medio varia molto a livello regionale: le regioni dell'Italia settentrionale ricorrono maggiormente a personale di ruolo rispetto alle regioni del Centro e del Sud Italia, in cui invece prevale il contratto a tempo determinato¹⁴.

Un'ulteriore criticità caratterizzante i Centri per l'Impiego nel nostro Paese è legata al fatto che il nocciolo delle attività erogate si limita all'accoglienza e al primo orientamento, con il risultato che il grosso dell'offerta di servizi risulta essere di carattere prevalentemente informativo e consulenziale, relegato ad una mera attività di supporto alla definizione delle candidature richieste.

Nonostante vi siano dei livelli di attivazione dei servizi molto elevati (quasi tutti superiori al 90%), infatti, la maggior parte delle attività realizzate dai Centri per l'Impiego sono quelle a basso livello di specializzazione.

La carenza di personale e la mancanza di professionalità pesano in maniera determinante in tutti i tipi di servizio, ma in particolar modo su quelli più specialistici: l'Orientamento di II livello (62,6%), l'Accompagnamento al lavoro (61,4%) e i

¹⁴ La regione che detiene il primato del personale a tempo determinato è l'Umbria, con il 26,7%; a seguire la Toscana (21,3%), il Molise (19,6%), la Calabria (18,8%), l'Abruzzo (17,8%).

servizi rivolti ai disabili (65,2%), soprattutto nelle attività legate alla costruzione del Progetto sviluppo professionale e al Patto di servizio.

Sono gli stessi Centri per l'Impiego a lamentare la carenza di una preparazione adeguata alla professione svolta: le richieste di formazione riguardano principalmente gli aggiornamenti giuridici (circa il 28% di tutte le necessità formative) sulle riforme in corso, in particolare il *Jobs Act* e Garanzia Giovani. Tale richiesta è uniforme in tutto il territorio nazionale, mentre notevoli variazioni si evidenziano in merito alla domanda di formazione in tema di Orientamento: sono i Centri per l'Impiego del Mezzogiorno a manifestare un bisogno più urgente (l'8% delle necessità formative sul totale).

Il ruolo strategico degli operatori accreditati

Se il Monitoraggio dei Centri per l'Impiego ha restituito la fotografia di un sistema di servizi pubblici ancora non interconnesso con gli altri attori del sistema e non in grado di fornire servizi specializzati, gli operatori privati, al contrario, ricoprono un ruolo sempre più rilevante all'interno del sistema dei servizi per il lavoro.

Se da un lato, un ruolo importante è rivestito dalle Agenzie per il Lavoro (ApL) – che solo nel 2017, con 2.500 sportelli e 12.000 dipendenti, hanno collocato nel mercato del lavoro 439.373 somministrati (+24,6% rispetto all'anno precedente)¹⁵ – un ruolo strategico nel contrasto allo *skill mismatch* viene giocato dai soggetti privati accreditati ai servizi per il lavoro.

Attraverso la loro partecipazione all'erogazione dei servizi per il lavoro, che varia in base al modello di organizzazione del mercato del lavoro prescelto dalle singole Regioni, i soggetti privati contribuiscono a garantire il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), ossia i diritti di tutti i cittadini ad essere assistiti attraverso una serie di servizi personalizzati ed integrati per la ricerca di un lavoro.

I LEP da garantire sul territorio nazionale, definiti con il Decreto 4/2018 del

15 Assolavoro, *Le cinque sfide strategiche in un mercato del lavoro che cambia. Le proposte delle agenzie per il lavoro*, giugno 2018. http://www.assolavoro.eu/sites/default/files/article/PP%20Le%20cinque%20sfide%20strategiche_Assolavoro.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁶ (ai sensi dell'articolo 2 del D.lgs. 150/2015), prevedono una serie di servizi di politica attiva, che spaziano dai servizi di base – come *l'Accoglienza e prima informazione* – ai servizi formativi, fino ai veri e propri servizi di inserimento lavorativo che richiedono un alto livello di specializzazione e che si rivolgono a *target* specifici – come *l'Assegno di Ricollocazione*, o la *Presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità*¹⁷. La definizione dei LEP ha previsto l'integrazione delle misure di politica attiva con i servizi formativi: segno di come la formazione si configuri ormai come una vera e propria misura di politica attiva del lavoro, la cui finalità è quella di incrementare il grado di occupabilità delle persone e, al contempo, quella di esercitare un'azione preventiva di mantenimento dei livelli occupazionali attraverso la formazione permanente e l'aggiornamento costante delle competenze. In questo modo, alle persone vengono forniti strumenti che consentono loro di adattarsi ai cambiamenti del tessuto produttivo e alle nascenti esigenze del mercato del lavoro.

A questo scopo, sarà fondamentale anche realizzare la connessione tra la Rete dei servizi per il lavoro e la Rete nazionale delle scuole professionali istituita dal D.lgs. 61/2017¹⁸ di riordino dell'Istruzione Professionale, che comprende sia gli Istituti professionali sia i Centri di formazione professionale che erogano i percorsi di leFP (Istruzione e Formazione Professionale).

Oltre ai servizi più specialistici – che integrano servizi formativi e politiche attive del lavoro – tra i LEP figurano anche le attività propedeutiche all'avvio delle misure, come il rilascio della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID <http://www.anpal.gov.it/In-Evidenza/DID-online/Pagine/default.aspx>), la profilazione dell'utente

16 Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 dell'11 gennaio 2018, contenente le Linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche attive. <http://www.anpal.gov.it/Normative/Decreto-del-Ministro-del-Lavoro-e-delle-politiche-sociali-n4-11-1-2018-attuativ.pdf>

17 La tabella con la specificazione dei LEP è allegata al DM 4/2018 ex art. 2, D.lgs. 150/2015 (Allegato B <http://www.anpal.gov.it/Normative/Allegato-B-specificazione-D-MLPS-n4-11-1-2018.pdf>).

18 Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61 "Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 maggio 2017. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00069/sg>

e l'aggiornamento della sua Scheda Anagrafica professionale (SAP) o la stipula del Patto di Servizio Personalizzato, che rientrano tra le "funzioni esclusive" dei Centri per l'Impiego.

Affinché i soggetti privati possano erogare misure di inserimento lavorativo sempre più specializzate e contribuire al rispetto dei LEP, sarà dunque necessario un approccio di sistema che da un lato rafforzi la capacità dei Centri per l'Impiego di svolgere le funzioni assegnate loro dalla legge e si evolvano rispetto alla loro tradizionale funzione di gestione burocratica di liste di collocamento e certificati di disoccupazione e dall'altro contempli il coinvolgimento di tutti gli attori della rete nazionale dei servizi per il lavoro.

La proposta di Governo per l'attivazione del Reddito di Cittadinanza

L'attuale Governo, nell'ottica di implementazione del Reddito di Cittadinanza – misura rivolta alle persone in condizione di bisogno che prevede un beneficio economico (780 euro al mese, riparametrati per i nuclei familiari più numerosi) – prevede un investimento di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e il potenziamento dei Centri per l'Impiego.

Questi ultimi, infatti, secondo una delle linee programmatiche del "contratto di Governo" Lega-5Stelle, saranno responsabili di formulare le offerte di lavoro (massimo tre proposte in due anni) che il beneficiario dovrà accettare, pena la decadenza dal beneficio.

La questione aperta consiste nello stabilire se lo stanziamento di risorse economiche da destinare ai Centri per l'Impiego sia sufficiente a migliorare la *performance* delle strutture pubbliche e a garantire l'esercizio delle loro "funzioni esclusive", specialmente in vista degli oneri gestionali aggiuntivi che verranno loro affidati per l'erogazione del Reddito di Cittadinanza.

Inoltre, c'è da chiedersi se lo stanziamento sia sufficiente all'efficacia del Reddito di Cittadinanza soprattutto per la parte che, configurandola sempre più come una politica attiva del lavoro, richiede che alle persone vengano proposte delle op-

portunità di lavoro. Infatti, la vera sfida del reddito di cittadinanza, nonché la sua sostenibilità finanziaria, è nella capacità di evitare di tradurla in un mero sussidio che potrebbe avere l'effetto di disincentivare le persone abili al lavoro a cercarsi un'occupazione.

Ad oggi, il Governo ha già previsto una misura destinata a migliorare l'operatività delle strutture pubbliche: nella legge di conversione del c.d. "Decreto dignità" (L. 96/2018¹⁹), è stata inserita una norma che prevede, per il triennio 2019-2021, la destinazione di una quota delle facoltà assunzionali delle Regioni al rafforzamento degli organici dei Centri per l'Impiego²⁰.

Come si evince dal Monitoraggio sui Centri per l'Impiego, le criticità delle strutture non sono circoscrivibili esclusivamente alla scarsità numerica degli operatori, ma sono legate soprattutto all'inadeguatezza delle strumentazioni e alla carenza di specifiche competenze.

Per un'efficiente riorganizzazione del sistema dei Servizi per l'Impiego, che consenta di implementare adeguatamente le misure, è necessario, prima di tutto, un miglioramento dell'*expertise* tecnica degli operatori pubblici e, in secondo luogo, un'efficace collaborazione tra Centri per l'Impiego e soggetti accreditati, attraverso una maggiore identificazione delle responsabilità dei vari attori del sistema.

Le quattro necessarie "azioni positive"

Per il raggiungimento di questi obiettivi e in considerazione di quanto sopra svolto, si ritiene necessario perseguire un programma basato sulle seguenti linee strategiche:

1. **Rafforzare le strutture pubbliche (Centri per l'Impiego)**: un grande investimento di risorse dovrà essere rivolto all'ammodernamento delle strutture e degli

¹⁹ Legge 9 agosto 2018, n. 96 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 dell'11 agosto 2018. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/08/11/18G00122/sg>

²⁰ Tale quota sarà definita in Conferenza Stato-Regioni attraverso un accordo da concludere entro il 31 marzo di ciascun anno.

strumenti utilizzati dai Centri per l'Impiego, in particolar modo quelli informatici.

L'obiettivo primario deve essere quello di incentivare l'utilizzo delle ICT (*Information and Communication Technologies*) per completare la realizzazione di un sistema informativo in grado di garantire l'interconnessione tra le banche dati dei diversi attori del sistema, anche attraverso l'utilizzo della moderna tecnologia della blockchain²¹.

Il miglioramento dell'infrastruttura tecnologica, da realizzare attraverso l'interoperabilità tra i diversi sistemi attualmente esistenti (sistema delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, banca dati dei percettori delle politiche di sostegno al reddito dell'INPS, anagrafe degli studenti del Ministero dell'Università e della Ricerca), consentirà ai Centri per l'Impiego di gestire i meccanismi di condizionalità e di fare da connettori tra i diversi servizi per la "presa in carico multidimensionale", come nel caso del Reddito di Inclusione (REI).

La disponibilità di adeguate infrastrutture informatiche è un elemento imprescindibile anche ai fini dell'implementazione dei LEP.

2. Investire sulle risorse professionali dei Centri per l'Impiego per farli divenire moderni di centri di erogazione dei servizi in favore delle persone e dei datori di lavoro: l'investimento dovrà essere finalizzato sia all'incremento della dotazione di personale che alla qualificazione e formazione degli operatori.

Per quanto riguarda la numerosità del personale, un primo passo è stato compiuto attraverso il Piano di Rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro²², che ha previsto l'immissione nel sistema di 1.600 nuove risorse nel bacino degli operatori dei Centri per l'Impiego, per cui sono state stanziare risorse

²¹ Per saperne di più sulla tecnologia *blockchain* (letteralmente "catena di blocchi"), si rinvia alla rivista online italiana Blockchain4Innovation, che ne fornisce una spiegazione esaustiva.

<https://www.blockchain4innovation.it/esperti/blockchain-perche-e-cosi-importante/>

²² Il *Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro*, adottato con accordo sancito in Conferenza Unificata il 21 dicembre 2017, prevede una serie di azioni di sistema ed interventi con l'obiettivo di rafforzare e rendere più efficaci le politiche attive del lavoro a livello nazionale. <http://www.anpal.gov.it/In-Evidenza/Servizi-per-il-lavoro/Documents/Accordo-Conferenza-unificata-21-dicembre-2017.pdf>

per il triennio 2017/2020, e con l'assegnazione di risorse stabili alle Regioni per la copertura degli oneri legati alla gestione degli stessi Centri.

Ma la sfida più importante riguarda le competenze degli addetti: solamente investendo in percorsi di formazione destinati agli operatori sarà possibile erogare un maggior numero di attività ad alta specializzazione, orientando i Centri per l'Impiego verso i servizi di inserimento lavorativo e limitando gli oneri meramente burocratici che ad oggi ne caratterizzano l'attività. Accanto allo sviluppo di competenze tecniche degli operatori, infatti, sarà necessario un rinnovamento culturale, fondato sull'orientamento al risultato e al raggiungimento di *output*.

3. Realizzare partenariati di qualità con gli operatori privati accreditati e con le imprese sul territorio: i Centri per l'Impiego, in virtù delle funzioni esclusive loro assegnate dal D.lgs. 150/2015, dovrebbero fungere da "cerniera" tra i destinatari delle politiche attive del lavoro e i soggetti privati accreditati.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di costruire un modello efficiente di *governance* in cui i Centri svolgano un duplice ruolo: da un lato, di fornire alle persone i servizi di prima accoglienza e presa in carico per essere accompagnati nel percorso di ricollocazione, dall'altro di supportare le persone nella scelta del percorso di politica attiva più adatto a loro, anche ricorrendo all'attività dei soggetti privati accreditati. In questo modo, i Centri per l'Impiego non sarebbero più limitati allo svolgimento delle sole attività burocratiche ma sarebbero parte di un sistema che li vede impegnati anche nella erogazione di servizi specialistici di accompagnamento nel mercato del lavoro e di supporto nei periodi di disoccupazione.

I soggetti accreditati, infatti, sfruttando la loro conoscenza delle diverse realtà produttive locali ed essendo più vicini alle esigenze di professionalità delle imprese, potrebbero fornire un supporto ai Centri territorialmente competenti, svolgendo in maniera sinergica con gli stessi Centri per l'Impiego i servizi di informazione, accoglienza, primo orientamento, bilancio delle competenze e accompagnamento nell'inserimento lavorativo, con particolare riferimento alla transizione dai percorsi di istruzione e formazione al lavoro. In questo modo, anche l'azione complessiva di avvicinamento al mercato del lavoro sarebbe più efficace, in quanto fornirebbe al

disoccupato un'adeguata informazione su tutte le opportunità formative e occupazionali presenti sul territorio e una più completa offerta di servizi specializzati.

4. Creare una sinergia tra il livello nazionale e le Regioni per un sistema di servizi uniforme sul territorio, declinato a seconda delle diverse e specifiche realtà. La costruzione del modello di *governance* non riguarda solo il rapporto tra operatori pubblici e privati, ma anche quello tra livello nazionale e regionale.

Per garantire un'erogazione uniforme dei servizi di politica attiva sul territorio, infatti, è necessario mettere in atto il modello di "*governance* multilivello" delineato dal D.lgs. 150/2015.

Secondo questo modello, lo Stato definisce le misure che devono essere erogate a livello nazionale, mentre le competenze in materia di programmazione delle politiche attive sono in capo alle Regioni, che attuano i servizi di politica attiva attraverso i Centri per l'Impiego, in collaborazione con i soggetti privati.

L'ANPAL, invece, nell'attuale assetto delle competenze costituzionali che vede assegnare alle Regioni la competenza in materia di organizzazione e gestione delle politiche attive del lavoro, svolge un ruolo di coordinamento delle misure nazionali – attraverso la definizione di strumenti comuni – e di monitoraggio e valutazione del rispetto dei LEP da parte di tutti i territori.

Solo attraverso un'efficace applicazione di questo modello sarà possibile mantenere il presidio sul rispetto dei LEP, e garantire la loro progressiva implementazione, come avviene per i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) nel settore della sanità.

Conclusioni

La prospettiva dell'introduzione del reddito di cittadinanza ci ha indotto a una riflessione sull'attuale condizione delle strutture pubbliche per l'impiego e sulla loro *performance* nel garantire i servizi di inserimento lavorativo. Ne è emerso un quadro di fragilità e inefficienza dei Centri per l'Impiego, caratterizzati da gravi problemi infrastrutturali, di sottodimensionamento e di non adeguata preparazione del

personale rispetto ai nuovi compiti. Queste strutture non solo non appaiono preparate di fronte alla sfida della gestione di una misura complessa come quella del reddito di cittadinanza, ma nella maggior parte dei casi, salvo alcune realtà presenti nei territori, non riescono neppure a garantire i servizi minimi a cui sono deputate.

Emerge dunque la necessità di una riorganizzazione complessiva del sistema dei Servizi per l'Impiego, senza la quale qualsiasi stanziamento di risorse continuerebbe a produrre risultati insoddisfacenti a fronte di importanti aumenti della spesa pubblica.

Innanzitutto, occorre colmare le lacune del sistema pubblico dei servizi per l'impiego: oltre alla risoluzione di problemi legati alle infrastrutture informatiche – che ad oggi rendono ancora più lontano l'obiettivo dell'interconnessione tra le banche dati di tutti i soggetti che fanno parte della Rete dei Servizi per il Lavoro – intervenendo non solo sulla numerosità ma soprattutto sulle competenze degli operatori dei Centri.

Oltre a investire sulla dimensione “interna” ai Centri per l'Impiego, occorre anche ripensare alla struttura organizzativa della Rete dei Servizi per l'Impiego: se è vero che il D.lgs. 150/2015 ha definito un modello di *governance* “multilivello” in cui i diversi soggetti svolgono funzioni complementari in un'ottica di collaborazione, è necessario un approccio condiviso che consenta di individuare in modo chiaro le funzioni e responsabilità di ciascun soggetto istituzionale e/o accreditato degli *standard* uniformi per l'erogazione dei servizi.

Per raggiungere gli obiettivi occupazionali e contrastare adeguatamente lo *skill mismatch* che caratterizza il nostro mercato del lavoro, infatti, il rilancio dei Servizi pubblici per l'Impiego dovrà necessariamente essere accompagnato da un parallelo rafforzamento della collaborazione con gli operatori privati accreditati, in una logica di sussidiarietà.

Solo in questo modo sarà possibile garantire un'offerta uniforme su tutto il territorio – che integri servizi formativi, misure di politica attiva e interventi di contrasto alla povertà – in grado di trasformare le sfide di un mercato in continua evoluzione in opportunità, sia per le persone in cerca di un'occupazione, che per i soggetti – pubblici e privati accreditati – che fanno parte del sistema dei servizi per il lavoro.

Finanziato con fondi 5X1000 Irpef 2015



www.acli.it

Via G. Marcora 18/20 Roma

Dipartimento Comunicazione - comunicazione@acli.it - 065840473