FOCUS
I "nuovi" servizi per il lavoro nel Jobs Act

Introduzione

di **Cristina Iacobelli**
Tecnostruttura - Settore Lavoro

Lo scorso 10 dicembre il Jobs Act ha spento la sua prima candelina. Sono trascorsi, infatti, dodici mesi dall'approvazione della legge 10 dicembre 2014 n. 183 (cd. Jobs Act), con cui sono stati definiti i criteri e i principi direttivi per la delega al governo ad adottare provvedimenti di riforma in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive, disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva, tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e professionali.

Il percorso generale di attuazione della legge delega, con la definizione dei relativi decreti legislativi, è stato piuttosto complesso ed ha visto la partecipazione integrata di tutti i livelli istituzionali. A monte, va rilevato come tale percorso sia ancora aperto, perché permangono numerosi nodi irrisolti e laborioso è l'impegno che attende tutte le amministrazioni, le Regioni *in primis*, concretamente coinvolte nell'implementazione delle norme.

Approfondiamo, in questa sede, la tematica che maggiormente impatta sui sistemi regionali, investendo direttamente il cuore delle competenze delle Regioni in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Ci si riferisce, in particolare, al decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, recante disposizioni per il riordino dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, con cui il legislatore ha tracciato le coordinate del nuovo sistema nazionale del lavoro, istituendo dal 1° gennaio 2016 un'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (di seguito, ANPAL) e riconfigurando i servizi pubblici e privati preposti all'erogazione delle stesse sul territorio. In altre parole, riformando alla radice i servizi per l'impiego e delineando il ruolo delle Regioni e delle Province autonome rispetto alla loro gestione, anche in vista di futuri, sostanziali cambiamenti che si profilano sul versante dell'assetto costituzionale.

FOCUS
1. Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro

1. Il decreto legislativo n. 150/2015 e i servizi per il lavoro

Sviluppando le previsioni della legge delega - che statuiva esplicitamente il mantenimento in capo alle Regioni e alle Province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro - il decreto legislativo n. 150/2015 definisce il nuovo quadro di riferimento giuridico dei servizi per l'impiego pubblici e privati, modificando in modo radicale le basi normative, i principi e i criteri operativi che hanno fino ad oggi guidato questa materia. In questa circostanza – e senza alcuna pretesa di esaustività – ricordiamo, in sintesi, solo alcuni elementi di rilievo a carattere macroscopico, rinviando ad altre sedi la disamina di ulteriori profili del provvedimento, afferenti a diverse tematiche.

In principio, si segnala che le modifiche intervenute sono vigenti e quindi immediatamente applicabili a decorrere dal 24 settembre 2015, in quanto il provvedimento non prevede un periodo transitorio per un passaggio graduale dalla vecchia alla nuova disciplina, con la necessità di un raccordo funzionale tra le diverse norme e la conseguente difficoltà, sul piano gestionale, di colmare gli eventuali vuoti legislativi seguendo indirizzi e comportamenti omogenei.

D'altra parte, il decreto legislativo necessita per la sua reale operatività di diversi atti di secondo livello, *in primis* un decreto ministeriale per la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per il lavoro, ai sensi dell'articolo 2, e di un'adeguata strumentazione tecnica, metodologica e informatica. Tali adempimenti, tuttavia, gravano in via prevalente anche sull'ANPAL, che ai sensi del dettato normativo esisterà – o quanto meno dovrebbe esistere - solo dal 1° gennaio 2016. Il combinato disposto di tali fattori, normativi e fattuali, fa sì che, al momento, una parte sostanziale del D. Lgs. n. 150/2015 non può ancora essere compiutamente applicata e implementata né a livello nazionale, né sui territori regionali. In questo senso, Regioni e amministrazioni centrali stanno individuando soluzioni temporanee condivise per gestire il periodo di transizione, in attesa della messa a regime del sistema.

Sul piano di merito, è opportuno passare in breve rassegna il provvedimento partendo dalla sua "fine": tra le disposizioni finali, infatti, l'articolo 34 sancisce l'abrogazione espressa delle norme cardine di funzionamento del sistema, tra cui il D. Lgs. n. 469/1997 - che ha rappresentato il pilastro per la costruzione dell'assetto organizzativo decentrato dei servizi per l'impiego - e il D.

Lgs. n. 181/2000 e s.m.i. - che ha costituito, negli anni, la cornice nazionale di riferimento per l'attuazione, sul territorio, del complesso di attività a carattere amministrativo e preventivo poste in atto dai CPI e dagli altri servizi competenti, per l'acquisizione, la verifica, il mantenimento e la perdita dello status di disoccupazione, la disciplina delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'erogazione delle misure di politica attiva ai cittadini. Attraverso questa soppressione, viene superata, quanto meno sul piano formale, la nozione di "servizi competenti" che, ad oggi, ha costituito uno dei capisaldi della regolazione regionale del mercato del lavoro **(1)**.

Sotto il profilo della *governance* del sistema, il provvedimento all'articolo 1 prevede la costituzione di una rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che vede la partecipazione di diversi soggetti - pubblici e privati accreditati, di natura istituzionale e non - tra cui l'ANPAL e le strutture regionali per le politiche attive del lavoro.

In linea generale, nel modello prefigurato dal decreto al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali spetta il compito di indirizzo del sistema, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro, validi per tutto il territorio nazionale e di monitoraggio sulle politiche e sugli interventi occupazionali. All'ANPAL, sotto l'indirizzo e la vigilanza del ministero, sono affidate funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, di definizione di standard di servizio e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP. La gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego resta affidata in capo alle Regioni e Province autonome, che sono chiamate dall'articolo 11 e dall'articolo 18, comma 1, a costituire propri uffici territoriali, denominati Centri per l'Impiego (di seguito, CPI).

Il nuovo alveo giuridico in cui si deve svolgere l'attività dei "nuovi" CPI territoriali è rappresentato dal combinato disposto di diverse norme; tra le più rilevanti, si ricordano:

- gli articoli 11, 12 e 18, che riguardano rispettivamente l'organizzazione territoriale del sistema, il regime di accreditamento dei servizi per il lavoro, con la costituzione di un albo nazionale, per l'interazione tra pubblico e privato, i servizi e le misure di politica attiva che le Regioni direttamente tramite i CPI, ovvero tramite i soggetti accreditati, sono chiamate ad erogare ai disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione (alla luce della nuova definizione dello stato di disoccupazione stabilita nell'articolo 19);

- le disposizioni contenute negli articoli 20, in materia di patto di servizio personalizzato, e negli articoli 21 e 22 in materia di condizionalità, cui si affianca la previsione dell'articolo 26, sull'utilizzo ai fini di pubblica utilità dei lavoratori percettori di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro;

- la disciplina e le modalità di finanziamento dell'assegno di ricollocazione, delineate negli articoli 23 e 24;

- la definizione delle infrastrutture di servizio necessarie al funzionamento del sistema, a partire dalla realizzazione di un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e del fascicolo elettronico del lavoratore, prevista negli articoli 13 e 14, per il coordinamento dei sistemi informativi;

- La determinazione, ad opera del ministero del Lavoro e su proposta dell'ANPAL, del concetto di offerta di lavoro congrua, ai sensi dell'articolo 25.

A monte di questo impianto, si pone l'articolo 11, che dispone la sottoscrizione di convenzioni bilaterali tra il ministero del Lavoro e ciascuna Regione e Provincia autonoma, finalizzate a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa. Il contenuto della convenzione, nel dettato normativo, deve conformarsi ai principi esplicitati nel provvedimento, tra cui si conferma primariamente l'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di politiche attive del lavoro alle Regioni, che sono tenute a garantire l'esistenza e la funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico (CPI). Le strutture regionali sono, dunque, chiamate ad individuare le misure di attivazione rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio - ai fini dell'applicazione del meccanismo di condizionalità - e sono responsabili dello svolgimento in forma integrata degli interventi di politica attiva del lavoro codificati nell'articolo 18, che i CPI sono tenuti ad erogare agli utenti (disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione), al fine della costruzione di percorsi personalizzati per l'inserimento/reinserimento nel mercato occupazionale.

Accanto a tali misure di politica attiva, la convenzione bilaterale deve specificare l'attribuzione in capo alle Regioni delle funzioni relative al collocamento delle persone con disabilità (ex legge n. 68/1999) ed all'avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione (ex articolo 16 della legge n. 56/1987), ovvero l'affidamento in parte di tali funzioni alla istituenda ANPAL. Resta fermo un principio di universalità, per cui i servizi e le misure di politica attiva del lavoro debbono essere resi disponibili a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla Regione/Provincia autonoma di residenza. Resta, inoltre, ferma l'identificazione a livello regionale della strategia per l'occupazione, in coerenza ad ogni modo con gli indirizzi e gli obiettivi impartiti a livello centrale nell'ambito del decreto ministeriale con cui dovranno essere assunti i LEP, previa intesa della Conferenza Stato –Regioni.

Si richiamano, infine, due punti di attenzione. Il primo attiene al citato articolo 18, che reca appunto un'elencazione di misure preventive e di rafforzamento dell'occupabilità, a valere sulle Regioni e Province autonome, in sostanziale continuità con le attività che, in tanti anni, hanno sostanziato sui territori l'operato dei servizi per il lavoro, seppur con qualche elemento di innovazione. Le attività da porre in essere riguardano, essenzialmente:

- l'orientamento di base, l'analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e la profilazione dell'utente;

- l'ausilio alla ricerca di una occupazione, entro tre mesi dalla registrazione;

- l'orientamento specialistico e individualizzato, mediante il bilancio delle competenze e l'analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione e delle esperienze di lavoro;

- l'orientamento individualizzato all'autoimpiego e il tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;

- l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione

professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;

- l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;

- la promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;

- gli incentivi all'attività di lavoro autonomo e alla mobilità territoriale.

Alcune misure, peraltro, appaiono oggi codificate e universalizzate a seguito della loro sperimentazione nell'ambito del Programma Garanzia per i Giovani. Il Jobs Act le rilancia oggi e le colloca al cuore del sistema nazionale delle politiche del lavoro, sancendone il carattere di livelli essenziali delle prestazioni in materia (articolo 28 del decreto legislativo), accanto alle disposizioni in materia di patto di servizio personalizzato, sia per la generalità dei lavoratori disoccupati (ex articolo 19) che per i percettori di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione (ex articolo 21, comma 1), e in materia di assegno di ricollocazione (ex articolo 23).

Il secondo punto di attenzione è connesso al primo e concerne il rapporto tra CPI pubblici e operatori privati accreditati. Come testé rilevato, con l'articolo 12, pur confermando l'assetto territoriale dei regimi di accreditamento - mantenendo, in tal senso, il riferimento all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003 - si prevede l'emanazione di un decreto ministeriale, previa intesa della Conferenza Stato – Regioni, per la definizione dei criteri generali in materia di accreditamento.

Lo stesso articolo, inoltre, dispone l'istituzione ad opera dell'ANPAL di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive, nel quale saranno iscritte le agenzie per il lavoro che opereranno su tutto il territorio nazionale e quelle che intendono operare a livello regionale per le Regioni che non hanno ancora istituito un regime di accreditamento.

Viene, pertanto, recepita l'impostazione, proposta dalle Regioni nel corso del negoziato sul testo del provvedimento, finalizzata a salvaguardare la territorialità e la *governance* regionale sull'accreditamento, attraverso un principio di sussidiarietà del sistema nazionale per gli operatori privati operanti in quelle amministrazioni che non intendono disciplinare il regime.

A tal riguardo, giova ricordare che l'articolo 18 sancisce espressamente, al comma 2, la facoltà delle Regioni di erogare le attività di politica attiva, ivi menzionate, mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati, accanto ai CPI, secondo i costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo, ad ogni modo, la libertà di scelta all'utente dei servizi. Fanno eccezione, a tale principio, alcune attività che le legge riserva espressamente al pubblico e riguardanti, nello specifico, la presa in carico dell'utente, tramite la presentazione e/o convocazione della persona presso il CPI, la sua profilazione e la stipula del patto di servizio personalizzato (a norma dell'articolo 20) e il rilascio da parte del CPI dell'assegno di ricollocazione ad esito della procedura di *profiling* (a norma dell'articolo 23, comma 2).

Rispetto a tale disposizione, è opportuno menzionare in questa sede un punto di non trascurabile rilevanza, emerso nell'ambito del negoziato tra le Regioni e le amministrazioni

centrali. Si tratta dell'inserimento, su richiesta delle Regioni, di un comma 4 all'articolo 11, finalizzato a regolare la fase transitoria della gestione dei servizi per il lavoro, alla luce dell'attuale assetto costituzionale che – almeno fino a nuove modifiche - registra ancora la competenza e l'autonomia regionale sulla regolazione e sull'organizzazione del mercato del lavoro. La richiamata disposizione prevede, infatti, la possibilità per le singole convenzioni bilaterali di modulare diversamente il coinvolgimento dei soggetti accreditati su ciascun territorio, ai fini dello svolgimento di compiti e funzioni in materia di politiche attive che, a regime, saranno configurati ai sensi dell'architettura organizzativa e delle modalità di interazione delineate nell'articolo 18.

Pertanto, in concreto, nei prossimi due anni – come si vedrà a breve, tale è *in prima facie* la valenza temporale dello strumento, come pattuita nel confronto tecnico/politico tra le Regioni e l'amministrazione centrale - le convenzioni regionali potranno prevedere e modulare differentemente il grado di partecipazione dei soggetti accreditati alle rete territoriale dei servizi per il lavoro, anche in parziale deroga alle nuove previsioni del D. Lgs. n. 150/2015 e mantenendo (del resto in coerenza con modelli di servizio già esistenti e funzionanti) in capo ai privati anche attività, quali la definizione del patto di servizio, che ad oggi la nuova normativa nazionale affida in via esclusiva al pubblico. Questa linea di tendenza si sta di fatto consolidando sul versante di alcune convenzioni bilaterali ad oggi sottoscritte/in via di sottoscrizione, nell'ambito dei contenuti a geometria variabile dello strumento.

Note:

(1): Per una disamina generale sull'assetto dei servizi per il lavoro, prima dell'intervento della riforma, si rimanda al Dossier "Servizi per il lavoro: stato dell'arte e ipotesi di riforma", *Quaderni di Tecnostruttura* del 28 giugno 2013.

Voci di glossario collegate

LEP

Sono i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti al cittadino su tutto il territorio nazionale. Secondo la Costituzione, la determinazione dei LEP rientra nelle materie in cui lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

ANPAL

L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) è prevista dalla legge n. 183/2014 (cd. Jobs Act) e istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dall'articolo 4 del D. Lgs. 150/2015. L'ANPAL esercita, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni ed alla Province Autonome, il ruolo di coordinamento della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, costituita da soggetti pubblici e privati. Fanno parte della Rete le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l'INPS, l'INAIL, le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, i fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali, Italia Lavoro e ISFOL, nonché il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

L'ANPAL, che opera sotto l'indirizzo e la vigilanza del Ministero, è chiamata a svolgere, oltre alle funzioni di coordinamento su scala nazionale dei soggetti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, compiti di proposta e di definizione di standard e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali fisserà linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali in materia di politiche attive e definirà i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale.

FOCUS
2. Stato dell'arte della riforma

2. Stato dell'arte della riforma

Nel momento in cui si scrive, la materia si presenta come un "cantiere aperto", perché molteplici sono i fattori, normativi e operativi, che incidono sulla riforma dei servizi per il lavoro, a partire dal processo di attuazione della legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), con il riordino delle funzioni istituzionali "non fondamentali" e con la conseguente riallocazione del personale provinciale preposto ai servizi.

Il contesto in cui la riforma si è radicata, infatti, fin dal principio ha palesato alcuni elementi di incertezza e di possibile incongruenza, più volte sottolineati dalle Regioni nelle occasioni di confronto interistituzionale.

Ad ogni modo, in continuità con l'attenzione da sempre riconosciuta alla tematica, le Regioni hanno da subito avviato una profonda riflessione, finalizzata ad orientare la stesura delle norme o, quanto meno, a contenerne gli effetti dirompenti sul complesso del sistema e le ricadute sui cittadini e sugli operatori. In questa logica, la garanzia della continuità di funzionamento dei servizi per l'impiego e il sostegno ai loro operatori – accanto al presidio del ruolo delle Regioni nella *governance* del sistema - ha rappresentato, di fatto, un argomento quasi assorbente e dirimente nell'agenda di lavoro della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Peraltro, tale impegno si è sviluppato non solo in funzione della partecipazione formale delle Regioni alla fase istruttoria di elaborazione della normativa, ma anche attraverso un'attività propulsiva di "pressing" presso gli organi parlamentari, affinché vi fosse un'adeguata consapevolezza e una giusta attenzione per un tema così sensibile, che va ad impattare sulle istituzioni primarie per l'andamento efficace delle politiche sul territorio.

FOCUS
2.1. Le tappe principali del percorso

2.1. Le tappe principali del percorso

Sul versante delle politiche del lavoro, le tappe principali di tale percorso di approfondimento sono state, in estrema sintesi:

- a monte, l'espressione del parere sulla legge delega sul mercato del lavoro n. 183/2014, in seno alla Conferenza Unificata in data 15 maggio 2014;

- nel medio periodo, l'intesa raggiunta in Conferenza Stato – Regioni il 12 febbraio 2015 sul decreto legislativo in materia di riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali in casi di disoccupazione volontaria;

- a seguire, l'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati in data 20 febbraio 2015;

- durante l'estate, l'approvazione dell'Accordo Quadro tra le Regioni e il governo in materia di politiche attive del lavoro per la gestione della fase transitoria dei servizi per il lavoro, in vista di un riassetto istituzionale complessivo, avvenuta il 30 luglio 2015, contestualmente al raggiungimento delle intese presso la Conferenza Stato – Regioni sull'intero pacchetto dei decreti legislativi attuativi del Jobs Act, rispettivamente in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e di semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese;

- da ultimo, in linea con gli impegni assunti nell'Accordo Quadro e all'interno di questo perimetro di lavoro, l'approvazione presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 20 ottobre 2015 dello schema di convenzione bilaterale, tra la Regione e il ministero del Lavoro, attuativa dell'articolo 11 del D. Lgs. 150/2015 e dell'articolo 15 della legge 125/2015.

L'Accordo Quadro sulle politiche attive, di fatto, ha rappresentato la condizione per l'espressione dell'intesa sui decreti delegati; come emerge dal percorso appena descritto, entrambi sono sopravvenuti a seguito di un lungo e composito confronto tra le Regioni e le amministrazioni centrali sull'intero impianto normativo del Jobs Act, nell'ambito del quale le

Regioni non hanno mai rinunciato a svolgere una propria funzione propositiva, fin dalla prima pubblicazione del disegno di legge sul mercato del lavoro, fino ai più recenti strumenti attuativi/operativi, su cui il lavoro appare ancora *in progress*.

FOCUS
2.2 Pilastri comuni dell'azione regionale

2.2 Pilastri comuni dell'azione regionale

Da una lettura sistematica dei documenti ufficiali, nonché da una verifica sul territorio circa lo stato di implementazione della modifiche normative, emergono alcuni pilastri condivisi a guidare e qualificare la posizione regionale sul tema dei servizi per il lavoro nell'ambito della riforma. Gli elementi di rilievo che, nel giudizio delle Regioni, appaiono ineludibili per un reale intervento innovatore attengono, essenzialmente, ai seguenti profili:

a) Territorialità dei servizi nell'ambito di una cornice nazionale

Le Regioni, da subito, hanno rilevato la necessità di superare le eventuali inefficienze e l'eccessiva frammentazione nell'erogazione delle politiche attive. In tal senso, non sono state pregiudizialmente contrarie a un organismo nazionale con funzioni di coordinamento (l'ANPAL, nel dettato normativo), in particolare per la verifica e l'accertamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle azioni realizzate dai territori regionali, purché fossero salvaguardati e valorizzati i sistemi regionali che hanno costruito modelli efficienti - come previsto dall'art. 1, comma 4 lettere q) e u) della legge n. 183/2014 - e fosse comunque mantenuto un forte radicamento dei servizi sul territorio. In questo senso, è stato più volte ribadito come lo spostamento a livello nazionale delle competenze sulle politiche attive per il lavoro, delineato nell'attuale progetto di riforma costituzionale, senza una chiara garanzia del ruolo delle amministrazioni regionali, determini di fatto una cesura incomprensibile tra le stesse politiche attive del lavoro e le politiche di promozione dello sviluppo economico locale, di sostegno alle imprese e della formazione professionale, che invece rimangono di competenza regionale. Le politiche attive del lavoro sono invece strettamente funzionali allo sviluppo economico e impensabili senza la formazione professionale.

In questa chiave, hanno formulato una propria proposta finalizzata alla realizzazione di un modello di sistema nazionale del lavoro, fondato su un'Agenzia nazionale per l'Occupazione e su una rete di strutture regionali, deputate alla gestione sul territorio degli interventi di politica attiva e capaci di integrarsi con le strutture private, valorizzandone il contributo. Il testo del D. Lgs. n. 150/2015, di fatto, recepisce *la ratio* di tale impostazione, nella misura in cui affida alle Regioni la costituzione di CPI chiamati ad erogare, al fianco dei soggetti accreditati, le misure di politica attiva

sul territorio.

b) Investimento nelle risorse umane

Ogni processo di riorganizzazione dei servizi per il lavoro, tanto più se connesso a profonde modifiche in corso sul versante dell'assetto istituzionale, richiede un forte investimento nelle risorse umane e la definizione di modelli territoriali che assicurino la capacità dei servizi di offrire un adeguato livello di prestazione. In questa direzione, le Regioni hanno richiamato all'attenzione delle istituzioni centrali il tema delle risorse umane dei servizi per il lavoro, che resta tuttora aperto.

Da una parte, il riordino in atto sul versante delle Province nell'ambito dell'attuazione della legge n. 56/2014 coinvolge da vicino gli operatori provinciali dei servizi per l'impiego che, seppur parte di un organico assunto in pianta stabile, vivono l'indeterminatezza della loro allocazione professionale, quanto meno in una prospettiva di sistema a regime. Dall'altra parte, va considerato che, fino ad oggi, in numerose realtà territoriali i servizi per il lavoro hanno potuto svolgere le proprie funzioni grazie all'apporto del personale con contratti a termine ovvero flessibili, nonché attraverso il ricorso a società esterne per l'affidamento di servizi a carattere specialistico e aggiuntivo.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di personale qualificato con elevate competenze che, ad oggi, si rendono ancor più preziose e necessarie per far fronte agli ambiziosi compiti che, come prime ricordato, il Jobs Act assegna alle Regioni ed ai CPI. Ogni ripensamento del modello deve affrontare tale questione, al fine di tutelare i diritti di questi lavoratori, non disperdere le professionalità maturate e, soprattutto, rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini, tanto più in un contesto di riforma del mercato del lavoro che vede il nostro Paese collocarsi agli ultimi posti per lo scarso investimento di risorse finalizzate al potenziamento e alla qualificazione dei servizi occupazionali e alle politiche attive, se paragonato alla media degli altri Paesi europei. I dati di monitoraggio, in questo senso, sono eloquenti: si registra in Italia un rapporto proporzionale tra operatore e utente molto basso (1 operatore/ogni 284 utenti **(2)**), a fronte di quanto avviene in altri Stati con caratteristiche simile alle nostre **(3)**. Ciò, peraltro, in assenza di uno standard europeo e/o nazionale di funzionamento dei servizi, che offra sul piano qualitativo e quantitativo dei parametri di riferimento univoci.

c) Continuità di funzionamento dei servizi per l'attuazione delle nuove regole

Parallelamente, con l'entrata in vigore della nuova normativa in materia di politiche attive, introdotta dal D. Lgs. n. 150/2015, i CPI sono chiamati, oggi più che in passato, ad erogare in prima persona ai disoccupati ed alle persone a rischio di disoccupazione una vasta gamma di misure preventive per l'inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità, contemplate nel ricordato art. 18 del provvedimento, cui si affiancano le ulteriori disposizioni in materia di presa in carico dell'utente e definizione di patto di servizio personalizzato, gestione dell'assegno di ricollocazione e della condizionalità tra le politiche attive e le politiche passive. Come già segnalato, si tratta di norme di grande rilevanza e impatto sul sistema, cui peraltro viene

espressamente riconosciuta la valenza di LEP in materia. Le Regioni hanno, pertanto, manifestato alle amministrazioni centrali la necessità e l'urgenza di uno specifico intervento di sostegno alla continuità di funzionamento e di rafforzamento dei servizi per l'impiego, affinché possano essere messi in grado di poter svolgere i loro compiti in ottemperanza alle nuove regole, in una situazione generalizzata di grave difficoltà finanziaria e professionale. Il definendo Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro dovrebbe porsi in tale prospettiva (sul tema, *infra*).

d) Necessità di risorse ordinarie per il raggiungimento dei LEP da parte dei servizi per il lavoro

Da tempo le Regioni sostengono la necessità di prevedere una copertura del sistema dei servizi per l'impiego a regime con risorse ordinarie nazionali, sia per il completo sostegno dei LEP, sia per far fronte ai molteplici oneri di funzionamento dei servizi, chiamati a garantire le ricordate attività essenziali che la nuova normativa nazionale pone loro in capo. Come rilevato, lo stesso articolo 2 del D. Lgs. 150/2015 rimanda la specificazione sostanziale di tali LEP all'adozione di un decreto ministeriale *ad hoc*, da approvare previa intesa della Conferenza Stato –Regioni. In questo senso, un possibile percorso da replicare sul versante del sistema lavoro è quello già praticato in relazione ai LEA nella sanità, ove esiste uno specifico fondo nazionale dedicato.

Un primo stanziamento di risorse nazionali è stato inserito nella manovra sugli enti locali (art. 15 del decreto legge n. 78/2015, convertito nella legge n. 125/2015, su cui ci soffermeremo a breve), ma non appare ancora sufficiente sul versante del finanziamento delle attività che CPI dovranno erogare ai cittadini. D'altro canto, non appare formalmente corretto, né sostenibile introdurre meccanismi di sostegno generalizzato dei LEP in materia di lavoro a valere sulle risorse delle Regioni, senza prevedere alcun canale di finanziamento ordinario degli stessi, attraverso la fiscalità generale. In questo contesto, le Regioni hanno confermato la disponibilità a concorrere al supporto dei servizi per l'impiego in una fase transitoria, anche con le risorse di propria titolarità, tra cui - come già avvenuto in passato e compatibilmente con il nuovo quadro finanziario della programmazione 2014-2020 – possono figurare anche le risorse addizionali del Fse, per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive e/o a carattere specialistico dei servizi. Tuttavia, si ribadisce che tale intervento regionale conserva sempre e comunque un carattere integrativo e non sostitutivo delle leve ordinarie nazionali e dovrà necessariamente configurarsi secondo obiettivi e modalità coerenti e conformi alle regole comunitarie sull'utilizzo dei fondi europei. In tale prospettiva, inoltre, il contributo delle Regioni dovrà essere modulato e declinato in relazione alle differenti necessità territoriali, per il conseguimento degli obiettivi condivisi e aderenti al quadro programmatico dei Por, come del resto ampiamente recepito proprio nello schema di convenzione attuativa dell'Accordo Quadro.

Note:

(2): Rapporto di monitoraggio sui servizi per l'impiego 2014. L'indagine svolta dal ministero del Lavoro (condotta nel 2014 e riferita a dati dell'annualità 2013) registra, di fatto, un incremento del lavoro a carico dei servizi per l'impiego italiani, a fronte della riduzione dell'organico degli operatori dei servizi. Nel 2013, infatti, risulta che il numero medio di individui che si sono registrati presso i servizi effettuando una DID è passato dalle 254 unità del 2012 a 284 unità.

(3): Dai dati Eurostat, riferiti all'anno 2012, risulta che il rapporto è pari ad un operatore su 20 disoccupati registrati nel Regno Unito, ad un operatore su 65 disoccupati registrati in Francia ed un operatore su 26 disoccupati registrati in Germania. Fonte: Commissione Europea e Dati Eurostat 2012.

FOCUS
2.3 I prossimi passi

2.3 I prossimi passi

I lavori sono ancora in corso e si sviluppano su un triplice versante:

- da una parte, l'attività di sottoscrizione nei territori regionali delle convenzioni bilaterali con il ministero del Lavoro, per l'organizzazione dei servizi sul territorio e la gestione del relativo personale, nell'alveo delle norme nazionali e degli impegni assunti con l'Accordo Quadro di luglio 2015 (sul quale, *infra*);

- dall'altra, la riflessione congiunta tra le amministrazioni regionali e le amministrazioni centrali sui contenuti e le modalità attuative del Piano di Rafforzamento dei servizi per il lavoro, che sarà declinato nelle diverse realtà territoriali in coerenza con i modelli organizzativi e programmatori esistenti;

- parallelamente, un'attività di normazione e di indirizzo per adeguare i dispositivi regionali alle nuove norme contenute nel Jobs Act, a partire dalla nuova definizione dello stato di disoccupazione, fino ad un'opera più profonda di ridefinizione degli assetti organizzativi, anche mediante la costituzione di organismi *ad hoc* (quali, ad esempio, le Agenzie regionali per il lavoro), in funzione di un riordino istituzionale complessivo. Sotto tale profilo, l'attuazione del Jobs Act e il recepimento della legge Delrio appaiono inevitabilmente fasi complementari di un processo integrato, nonché due volti della medesima problematica.

Alla base, si pone comunque l'esigenza che l'intervento di riforma/recepimento delle indicazioni del legislatore nazionale non risulti "calato dall'alto", ma frutto di un'opera di concertazione degli interventi con tutti gli attori del sistema, in una logica di modulazione alle effettive condizioni del contesto e di riduzione, il più possibile, degli eventuali impatti negativi.

Appare ugualmente chiaro che l'implementazione del provvedimento sul territorio necessita, a monte, di una cornice nazionale chiara e soprattutto effettiva. Provvedimenti quali il decreto ministeriale di specificazione dei LEP dei servizi per il lavoro, previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 150/2015, come la definizione a livello nazionale del concetto di offerta di lavoro congrua, richiamata dagli articoli 3, comma 3 e 25, si pongono, infatti, come necessari per la corretta applicazione di disposizioni sostanziali e dirimenti, prime tra tutte quella in materia di condizionalità. Analogamente, si rende urgente la messa a regime delle infrastrutture di servizio

previste dal decreto per la sua operatività: un esempio tra molti, la registrazione presso il costituendo portale nazionale delle politiche del lavoro, a norma dell'articolo 13, rappresenterà a regime la condizione per sostanziare il riconoscimento dello stato di disoccupazione (ex articolo 19) con i connessi adempimenti; allo stesso modo, occorre definire le modalità tecniche condivise per una profilazione automatica degli utenti secondo parametri omogenei, ai fini dell'erogazione da parte dei servizi delle misure di politica attiva del lavoro correlate al livello di occupabilità delle persone.

FOCUS
3. L'Accordo Quadro sulle Politiche Attive del 30 luglio 2015

3. L'Accordo Quadro sulle Politiche Attive del 30 luglio 2015

La questione relativa all'effettività del modello investe la riforma anche in relazione alle radici finanziarie su cui coltivare, in modo sostenibile, il nuovo assetto dei servizi per il lavoro. Per far fronte alle diverse criticità di ordine finanziario attraverso un'impostazione comune e permettere così alla macchina di "funzionare", come già ricordato, è stato sottoscritto nel mese di luglio 2015 l'Accordo Quadro sulle Politiche Attive tra il governo e le Regioni.

Tale atto riveste una valenza politica precisa: gestire in modo coordinato la fase transitoria verso un nuovo assetto istituzionale del mercato del lavoro, sostenendo e implementando i servizi per l'impiego, a partire dalla continuità al personale ivi impiegato, e mantenendo un ruolo forte delle Regioni sulla gestione complessiva delle politiche attive. Gli elementi di tale atto, infatti, si propongono un duplice obiettivo: la definizione di un regime transitorio, in vista della riforma costituzionale, e l'assetto delle politiche del lavoro a regime, quando si concluderà il percorso di revisione della Costituzione. In tale direzione, assume centralità la questione del personale dei servizi per l'impiego. Tra i punti siglati nell'Accordo Quadro, che ha valenza biennale 2015 e 2016, c'è infatti l'impegno al sostegno alla continuità di funzionamento dei Centri per l'impiego e del relativo personale: l'onere finanziario spetterà per i 2/3 al governo e 1/3 alle Regioni.

In tale direzione, non a caso l'Accordo si è sviluppato in concomitanza con lo stanziamento di risorse nazionali da parte del ministero del Lavoro, per un ammontare fino a novanta milioni di euro annui per il 2015 e il 2016, previsto dalla manovra sugli enti locali (art. 15 del decreto legge n. 78/2015 convertito nella legge n. 125/2015). Tali risorse, a valere sul Fondo di Rotazione, sono finalizzate alla partecipazione del ministero al sostegno dei costi del personale a tempo indeterminato delle Province, impiegato in compiti di erogazione dei servizi per l'impiego nelle Regioni a statuto ordinario ed oggi coinvolto nei processi di riordino delle funzioni provinciali indotti dalla legge Delrio. Tali risorse sono trasferite alle Regioni subordinatamente alla firma di una convenzione (ai sensi del comma 2 dell'articolo 15), come specificato anche nel decreto direttoriale di riparto della prima *tranche* di risorse relativa all'annualità 2015 adottato a novembre 2015 (decreto direttoriale 377/V/2015).

Con l'Accordo Quadro le Regioni e il governo hanno tentato di offrire una prima risposta per la

continuità di funzionamento dei servizi per l'impiego, consapevoli che ancora molto resta da fare. Procede, in questa direzione, il processo di implementazione dell'Accordo sul territorio, attraverso la sottoscrizione delle convenzioni bilaterali tra le singole Regioni e il ministero del Lavoro, in cui sono definite le modalità ottimali, in relazione a ciascun contesto, di allocazione istituzionale del personale dei servizi per l'impiego. A tal proposito, la convenzione – tipo approvata dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 20 ottobre 2015 offre un ventaglio di differenti possibilità e soluzioni organizzative, che fanno riferimento a diversi istituti giuridici e modalità gestionali (assegnazione temporanea alla Regione/Agenzia regionale, avvalimento da parte della stessa, ovvero mantenimento in via transitoria in capo ai nuovi enti di area vasta/città metropolitane). Si tratta, ad ogni modo, di soluzioni di assetto a carattere temporaneo, per affrontare con spirito di responsabilità la situazione del personale nel prossimo biennio, in attesa di un chiarimento e di opportune garanzie sul sistema a regime. Sempre nell'ambito della convenzione, di conseguenza, si definisce la modalità di compartecipazione finanziaria tra il ministero e le Regioni per sostenere le spese relative a tale personale, a valere *in primis* sulla quota di riparto nazionale delle risorse stanziate ai sensi della Legge 125/2015.

In parallelo alla necessità di monitorare in modo puntuale lo stato di attuazione dell'Accordo Quadro, le Regioni hanno sottolineato la priorità di sviluppare con le amministrazioni centrali un ragionamento più ampio per l'effettivo potenziamento dei servizi per il lavoro.

L'occasione, in tal senso, viene offerta dal Piano di rafforzamento dei servizi previsto dall'art. 15, comma 1, della legge 125/2015, attualmente in via di definizione, che prevede un utilizzo coordinato dei fondi nazionali e regionali (anche di derivazione europea) per aiutare il sistema nell'erogazione delle politiche attive e nel raggiungimento degli standard di qualità prefissati nelle norme. Al netto della necessità preliminare, sopra ricordata, di assicurare una coerenza dell'operazione con la normativa comunitaria in materia di addizionalità dei fondi europei, le Regioni hanno ravvisato l'opportunità che nella costruzione del Piano e nella sua implementazione non ci si limiti ad una semplice operazione formale, per assemblare, in unico contesto, priorità, interventi e destinatari già definiti in altri documenti programmatori - peraltro approvati e già in corso di attuazione in tutte le realtà territoriali - sui quali, ricordiamo, le Regioni conservano titolarità e autonomia. Al contrario, le Regioni auspicano che il Piano possa configurarsi come uno strumento di innovazione per il conseguimento degli obiettivi sottesi al D. Lgs. 150/2015, nell'ambito di un'operazione seria e sostenibile, che preveda anche un contributo significativo da parte del ministero. In questa logica, il Piano potrà svolgere una funzione di accompagnamento efficace del sistema, nelle more del completamento e dell'attuazione della riforma, nonché di un possibile nuovo orientamento del processo di modifica della cornice costituzionale.