

## LA NUOVA *GOVERNANCE* DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

*Appunto per convegno "Dal jobs act alle politiche attive del lavoro" - Centro studi Antares  
Forlì 4 dicembre 2015, Camera di Commercio*

Nell'ambito della strategia di *flexicurity* europea la presenza di efficienti Politiche Attive del Lavoro (Pal) costituisce la base che assicura la stabilità del "triangolo d'oro" della stessa flessicurezza: in presenza di un mercato del lavoro flessibile e di indennità di disoccupazione generose, l'assenza di efficienti Pal rischia di far collassare quel triangolo, con effetti disastrosi sulle casse pubbliche e sul benessere sociale.

Consapevole di ciò, meritevolmente, l'Esecutivo è intervenuto su questa materia. Il disegno organizzativo adottato alla fine degli anni '90 (d.lgs. n. 469/97) ha dato luogo ad una rete di erogazione delle Pal *acefala*: la Riforma Bassanini, e gli atti successivi, hanno tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del lavoro, poiché lo hanno dotato di un fumoso potere di indirizzo e coordinamento. Il Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 150 (d'ora innanzi Decreto), attuativo della legge n. 183/2014 (cd. *Jobs Act*) e recante la disciplina dei servizi per il lavoro e delle politiche attive riforma, innanzi tutto, la *governance* delle Pal, disponendo l'istituzione, *ad invarianza di spesa*, dell'Agazia nazionale delle politiche attive del lavoro (Anpal).

Allo scopo di garantire la «effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione» (art. 1, comma 3, Decreto) è prevista l'istituzione della «Rete dei servizi per le politiche del lavoro». Con questa formula si intende indicare l'insieme dei soggetti, pubblici e privati, chiamati, in vario modo, ad intervenire nelle Pal. Per un verso il Decreto procede ad una ricognizione dell'esistente: sono, infatti, chiamati ad operare in questo ambito le Agenzie per il lavoro (Apl), l'Inps, l'Inail, l'Isfol, Italia Lavoro spa, i Fondi interprofessionali, il sistema camerale e le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Per un altro verso, fanno parte della Rete nuovi attori: l'Anpal e «strutture regionali per le politiche attive del lavoro» strumentali all'esercizio della potestà regionale di programmazione delle politiche attive a livello territoriale. Da questo elenco, in realtà, si ricava per esclusione l'altra novità di questa Riforma: scompaiono infatti le Province. Gli uffici attraverso cui queste ultime erogavano i servizi per l'impiego, i Centri per l'impiego (Cpi), divengono ora uffici territoriali delle Regioni.

Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, al Ministero del lavoro spetta, innanzi tutto, il compito di fissare e verificare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambia è la strumentazione e la metodologia con cui vengono fissati e verificati i Lep. Ora, in maniera più evoluta, si prevede l'adozione di strumenti tipici del cd. *management by objective* (Mbo), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici. Il Ministero del lavoro, mediante un decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente, infatti, adotterà un Piano triennale di programmazione delle Pal e un Piano annuale di fissazione degli obiettivi da raggiungere nel periodo previsto relativi a «riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi

di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro». Si tratta di documenti che, individuando gli “indicatori di risultato” sulla base del quale misurare le prestazioni degli operatori della Rete, dotano il Ministero di una strumentazione agile e moderna.

Accanto a questo piano generale contenente gli indicatori di risultato, il Decreto prevede la stipula tra Ministero e singola Regione di una «convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio». La scelta di uno strumento negoziale per regolare i rapporti multilivello lascia presumere che la regolazione ivi fissata, posti alcuni principi immodificabili, potrebbe essere modificata nel tempo, ma anche differenziata nel contenuto: in altre parole, il Ministero potrebbe negoziare con la singola Regione obblighi gestionali di diverso tenore, adeguandoli, ad es., alla capacità della singola amministrazione, ovvero alle particolari condizioni dei mercati del lavoro locali.

Inoltre, al Dicastero del lavoro è attribuito anche un generale compito di «monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro». Questo compito si intreccia sia con quello dell'Anpal di «monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro», sia, soprattutto, con l'attribuzione all'Isfol di una veramente ampia funzione di «studio, ricerca, monitoraggio e valutazione» delle politiche sociali in senso lato. A questo Istituto è attribuito, oltre alla ricordata funzione di ricerca scientifica, anche il compito di verificare il «raggiungimento degli obiettivi da parte dell'Anpal».

Il principale attore della Rete delle Pal di livello nazionale è rappresentato dalla nuova Agenzia nazionale. Dalla lettura dell'elenco delle funzioni e dei compiti dell'Anpal si ricava l'attribuzione a questa agenzia di un ruolo tecnico-operativo di supporto alla Rete Importante e primaria espressione di quest'ultimo ruolo è in particolare il potere generale attribuito alla agenzia di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni in cui i Lep non siano rispettati, o vi sia il rischio di un loro mancato rispetto.

Ulteriore espressione del ruolo di coordinamento di secondo livello attribuito all'Anpal sono quelle previsioni del Decreto che dispongono un più spinto accentramento delle informazioni relative al mercato del lavoro e alle politiche attive, funzionale all'esercizio dello stesso potere di coordinamento. È in particolare prevista l'istituzione del «Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro», che costituisce una sorta di *big data* delle componenti della *flexicurity* italiana.

Oltre al coordinamento di secondo livello, all'Anpal spetta, infine, un ruolo di promozione, regolazione e controllo di un *quasi mercato*<sup>1</sup> nazionale dei servizi per il lavoro, “alternativo” a quello gestito dalle Regioni.

Funzionale alla costituzione di questo mercato è, innanzi tutto, la regolazione dello strumento di ingresso nello stesso e vale a dire l'accreditamento allo svolgimento del servizio pubblico. Il d.lgs. n. 150 oltre a prevedere, come nel passato, che le Regioni definiscano propri regimi di accreditamento,

---

<sup>1</sup> Con tale espressione si intende far riferimento alla creazione da parte della PA di un mercato artificiale per la gestione di un servizio pubblico. Il servizio continua ad essere finanziato dalla mano pubblica, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: concorrenti privati subentrano all'ente pubblico nella erogazione e il ruolo di quest'ultimo si trasforma in quello di *gateway* al mercato artificialmente creato.

riconosce alle Agenzie private già autorizzate la facoltà di richiedere all'Anpal di essere anche accreditate «ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale». A tal fine, spetta alla stessa Anpal istituire l'«Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro».

Delineata la procedura (accreditamento) che consente agli operatori di far ingresso nel *quasi mercato*, il Decreto attribuisce all'Anpal il compito di disciplinare nel dettaglio ed, eventualmente, anche gestire, un particolare strumento, finalizzato ad rinvigorire ed estendere la logica di mercato. È disposta la distribuzione di un «assegno individuale di ricollocazione» agli utenti del servizio pubblico spendibile presso i Cpi o i servizi accreditati al fine di ottenere un «servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro». L'attribuzione del *voucher*, consentendo l'esercizio della libertà di scelta in ordine al soggetto cui richiedere l'erogazione del servizio pubblico, estende la logica del mercato dal versante dell'offerta anche a quello della domanda del servizio stesso.

Il d.lgs. n. 150 infine interviene nuovamente sulla condizionalità. In principio, il meccanismo, inteso a responsabilizzare quanti ricevono un sussidio pubblico, è da sempre presente nell'ordinamento repubblicano (l'art. 38 della Costituzione protegge solo la disoccupazione “involontaria”).

Rispetto al passato, finalmente, la condizionalità viene declinata a seconda dell'obbligazione che il disoccupato non adempie e sono, di conseguenza, graduati gli effetti sanzionatori in termini di riduzione dell'indennità. Assai riassumendo, quattro attività, dettagliate nel patto di servizio, sono richieste nel caso in cui l'utente sia titolare di un qualsiasi ammortizzatore sociale: rispondere alle convocazioni ed agli appuntamenti con il responsabile del progetto di attivazione; partecipare alle iniziative di orientamento al lavoro concordate; frequentare regolarmente le iniziative di formazione, anche *on the job*; accettare le offerte di lavoro congrue. Il mancato rispetto di questi obblighi è punito progressivamente, determinando una graduale riduzione del trattamento, sino al suo totale azzeramento. Ora solo la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, sintomatica della non disponibilità ad attivarsi, determina immediatamente la massima sanzione (decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione) e, di conseguenza, l'impossibilità temporanea (2 mesi) di accedere ai programmi di attivazione.