15. I servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro nella riforma del Jobs Act

1. La riforma avviata con il Jobs Act

La Legge 183 del 2014, meglio nota come Jobs Act, si pone l'obiettivo di cambiare radicalmente la regolamentazione in materia di "lavoro", attraverso un percorso "a tappe" che riforma diversi aspetti: la logica/ratio della legislazione del lavoro, la visione del mercato del lavoro, gli attori, siano essi attivi o passivi, ossia destinatari degli interventi, gli aspetti che lo caratterizzano.

La riforma del lavoro si intreccia con la riforma delle province, che comporta necessariamente l'attribuzione di alcune funzioni ad altri soggetti ed una diversa regolamentazione di alcuni aspetti.

Il Jobs Act si può sintetizzare tramite alcuni concetti chiave, espressivi della filosofia sottesa alla riforma:

- riordino del mercato del lavoro tramite una regolamentazione completa, che interessa tutti gli aspetti che lo caratterizzano (ammortizzatori sociali, contratti, politiche attive, servizi per il lavoro)
- razionalizzazione e semplificazione degli strumenti esistenti (con riferimento all'inserimento mirato delle persone con disabilità e alla salute e sicurezza, al sistema delle sanzioni)
- valorizzazione del sistema informatico (creazione del fascicolo elettronico unico del lavoratore) e realizzazione del portale unico – sistema informativo del lavoro con ruolo chiave nelle politiche del lavoro
- centralità dei Centri per l'impiego, potenziati per creare sinergie efficienti e migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro
- presenza attiva nel mercato del lavoro anche del privato in sinergia con il pubblico
- riordino contrattuale con l'obiettivo primario di creare nuova occupazione stabile: previsione del nuovo contratto a tutele crescenti (indeterminato) come forma comune di rapporto di lavoro, riforma di quelli già esistenti e cancellazione di altri
- maggiore flessibilità sul lavoro per conciliare le esigenze personali dei lavoratori e quelle produttive delle imprese, accompagnata da meccanismi di tutela dei lavoratori (ammortizzatori sociali) e soprattutto dalla prevalenza di strumenti di politica attiva
- contenimento delle spese per le politiche passive da realizzarsi tramite una maggiore attivazione della persona (con percorsi personalizzati tramite profilazione e condizionalità) e maggiore responsabilizzazione delle imprese
- maggiore governance nella gestione delle politiche attive (l'Anpal – Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) diventa il cardine della condizionalità e assume la funzione di coordinamento dell'erogazione delle politiche attive su tutto il territorio nazionale secondo livelli omogenei)
- collegamento tra misure passive e attive con remunerazione collegata alla difficoltà di inserimento (sistemi di profiling) e al risultato occupazionale

- conciliazione lavoro-famiglia al fine di incentivare una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e valorizzarle professionalmente tramite estensione dei beneficiari e degli strumenti

Nell'illustrazione della riforma effettuata dal ministero del Lavoro nel portale dedicato al Jobs Act, si evidenziano le parole chiave "tutele crescenti", "politiche attive", "maternità", "flessibilità", "tutela del lavoro", "semplificazione".

In realtà si tratta di una legge articolata, contenente 5 deleghe, per la cui attuazione sono stati emanati, nel corso del 2015, 8 decreti legislativi.

Tav. 1. I cinque pilastri della riforma: le c.d. "deleghe" e i loro principali obiettivi.

Delega	*Obiettivo*
Ammortizzatori sociali	Razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale Garantire tutele uniformi in caso di disoccupazione involontaria
Servizi per il lavoro e politiche attive	Garantire i servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale
Semplificazione delle procedure e degli adempimenti	Semplificare e razionalizzare le procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese
Riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva	Rafforzare le opportunità di ingresso nel mercato del lavoro da parte di chi è in cerca di occupazione. Riordinare i rapporti di lavoro vigenti
Tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro	Garantire un adeguato sostegno alla genitorialità. Favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro dei genitori

Il decreto che impatta maggiormente sulla rete dei servizi per il lavoro e sul sistema delle politiche attive è il decreto legislativo n. 150/2015, al quale è dedicata la Tavola 2.

Tav. 2. Gli 8 decreti legislativi, approvati nel 2015, di attuazione della riforma (sintesi della finalità).

Decreto	*Sintesi*	*Obiettivo*
D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22	Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.	Assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi legate alla storia contributiva dei lavoratori; razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale; favorire il coinvolgimento attivo degli espulsi dal mercato del lavoro ovvero dei beneficiari di ammortizzatori sociali; rafforzare la condizionalità (legata alla partecipazione o meno agli appuntamenti e alle iniziative).
D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23	Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti.	Incentivare l'utilizzo del tempo indeterminato, forma comune di rapporto di lavoro, prevedendo per le nuove assunzioni, il tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e ai licenziamenti disciplinari ingiustificati.
D.lgs. 15 giugno 2015, n. 80	Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.	Rivedere e aggiornare le misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
D.lgs15 giugno 2015, n. 81	Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni.	Migliorare le condizioni di ingresso nel mercato del lavoro, soprattutto per i giovani, nonché riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale.
D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148	Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.	Ridefinire il quadro degli ammortizzatori sociali, ridisegnando i criteri di concessione ed utilizzo; della cassa integrazione; semplificare le procedure burocratiche attraverso la promozione di strumenti telematici e digitali; realizzare una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici.
D.lgs. 14 settembre 2015, n. 149	Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.	Razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, tramite misure di coordinamento anche con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale ovvero tramite l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro che integra in un'unica struttura i servizi ispettivi del ministero del Lavoro, dell'Inps e dell'Inail.
D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150	Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.	Garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, realizzare una progressiva estensione delle tutele, promuovere la responsabilità e la proattività del cittadino.
D.lgs. 14 settembre 2015, n. 151	Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità.	Razionalizzare e semplificare l'inserimento mirato delle persone con disabilità, la costituzione e gestione del rapporto di lavoro, la salute e sicurezza sul lavoro, le sanzioni in materia di lavoro e la legislazione sociale. Rivedere i controlli a distanza, permettere di cedere riposi e ferie maturati ad altri dipendenti per assistere i figli minori, definire modalità esclusivamente telematiche per effettuare comunicazioni in materia di lavoro. Rivedere l'ambito territoriale di riferimento delle consigliere di parità, modificare composizione e competenze del Comitato nazionale di parità, introdurre la Conferenza nazionale delle consigliere di parità.

Nota: l'art. 26, co. 12 del d.lgs 150 del 14 settembre 2015 è stato successivamente modificato dalla legge 189 del 29.11.2015 di conversione del d.l. 154 del 01.10.2015.

2. La riforma dei Servizi per il lavoro e delle politiche attive

I Servizi per il lavoro e le politiche attive vengono normati dal d.lgs. 150 del 2015, finalizzato a:

- realizzare una progressiva estensione delle tutele, omogenea su tutto il territorio nazionale, ossia permettere alle persone di accedere liberamente alle prestazioni di sostegno al reddito e alle politiche attive del lavoro, sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni
- promuovere la proattività e la responsabilità del cittadino di fronte ai suoi bisogni garantendo strumenti adeguati e una qualificata rete di servizi e di operatori nel territorio
- rafforzare i meccanismi di condizionalità, collegando la fruizione del sostegno al reddito all'impegno attivo della persona verso la ricerca dell'occupazione
- rendere più flessibile il mercato del lavoro, aumentando gli interventi a favore dell'occupabilità
- riorganizzare la funzione dei servizi pubblici per l'impiego rispetto alla nascente rete nazionale, definendo meglio il ruolo dei Cpi
- rendere complessivamente più efficiente, da parte dei servizi per il lavoro, l'azione a supporto dei cittadini nella ricerca di impiego e dei datori di lavoro nella ricerca di forza lavoro.

Il d.lgs. 150 del 2015 ridisegna la fisionomia e l'orizzonte dei servizi per l'impiego in Italia, intervenendo su quattro principali fronti come riportato nella Tavola 3.

Tav. 3. la fisionomia e l'orizzonte dei servizi per l'impiego in Italia ridisegnata dal d.lgs. 150 del 2015.

Chi	Governance dei servizi per l'impiego e delle politiche attive
Cosa	I servizi per l'impiego e le politiche attive
A chi	I destinatari
Come	Gli strumenti, le modalità e i processi

Chi

Con riferimento alla nuova governance, viene costituita l'Anpal, i Centri per l'impiego e le relative funzioni vengono affidati alla Regione (in via transitoria 2015/2016) su convenzione con il ministero del Lavoro. Nasce la "Rete dei servizi per le politiche del lavoro", di respiro nazionale. Si costituiscono le "strutture regionali dei servizi per le politiche attive del lavoro", formate dai Centri per l'impiego, quali uffici territoriali decentrati aperti al pubblico, e dai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro.

Vengono fissate le competenze istituzionali di tutti i soggetti in campo: il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fissa le linee di indirizzo generali in tema di politiche attive, servizi pubblici per il lavoro e formazione continua, vigila sull'Anpal; l'Anpal ha il compito di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro su tutto il territorio

nazionale, specificare i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard di erogazione dei servizi, coordinare la gestione dell'assicurazione sociale per l'impiego, del collocamento dei disabili, delle politiche per l'attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro, la metodologia di profilazione degli utenti, sviluppa e gestisce il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro; le regioni hanno funzioni e compiti amministrativi in tema di politiche attive, identificano gli indirizzi regionali per l'occupazione e l'accreditamento degli enti di formazione, garantiscono l'esistenza e la funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico (Cpi), rendono disponibili i servizi adeguati all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro e le misure di politica attiva a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dal luogo di residenza; per i Centri per l'impiego si rimanda al box "Le competenze esclusive e le prospettive dei Centri per l'impiego" a pag. 205.

Cosa

Dalla riforma dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive discendono nuovi diritti e doveri per i cittadini.

Per chi è alla ricerca di lavoro, si viene a delineare un nuovo percorso:

- dichiarazione di disponibilità al lavoro con registrazione on-line
- scelta del Cpi del territorio italiano a cui rivolgersi per stipulare il patto di servizio personalizzato (Psp), eccetto che per coloro che presentano domanda per il sostegno al reddito che devono rivolgersi al Cpi competente per domicilio dichiarato nella domanda.

Con il Psp, i Centri per l'impiego, in via esclusiva, attribuiscono all'utente (sulla base delle direttive dell'Anpal), una classe di profilazione che esprime in sintesi la distanza dal mercato del lavoro, ossia l'occupabilità dell'utente e determina il valore dell'assegno di ricollocazione e l'eventuale premialità.

L'assegno di ricollocazione istituisce il diritto del disoccupato ad avere una dote da spendere, presso i Cpi o i soggetti accreditati (a scelta della persona), per ricevere un sostegno specialistico ed intensivo nella ricerca di un nuovo lavoro; la partecipazione attiva del soggetto sarà garantita da strumenti di condizionalità.

Gli interventi di politica attiva si possono raggruppare come segue:

- attività di base (erogate in via esclusiva dai Centri per l'impiego pubblici): presa in carico, profilazione, rilascio dell'assegno di ricollocazione, gestione delle sanzioni collegate alla condizionalità
- attività specialistica ed accompagnamento al lavoro: orientamento di base, specialistico e individualizzato, analisi delle competenze, supporto alla ricerca di occupazione, promozione di esperienze lavorative anche mediante lo strumento del tirocinio, orientamento all'autoimpiego e all'avvio di impresa, attività di formazione e accompagnamento al lavoro anche mediante assegno di ricollocazione, gestione incentivi di mobilità territoriale, gestione di incentivi al lavoro autonomo, gestione di strumenti di conciliazione dei tempi di lavoro
- servizi di assistenza: programmi di ricerca intensiva della nuova occupazione con percorsi di riqualificazione professionale.

A chi

Il decreto individua per ciascuna tipologia di potenziali destinatari, i servizi e le politiche attivabili, i diritti e i doveri, nonché le modalità di erogazione dei servizi/politiche e le modalità per beneficiarne.

I destinatari sono i soggetti in stato di disoccupazione, i percettori di sostegno al reddito, anche in costanza di lavoro, i soggetti a rischio di disoccupazione, tutti coloro che, seppur già occupati, siano in cerca di altra occupazione[52].

Come

Il sistema è chiamato a sostenere la proattività e la responsabilità del cittadino per rispondere ai suoi bisogni tramite strumenti adeguati ed una qualificata rete di servizi e di operatori nel territorio.

Le Regioni erogano le politiche attive attraverso i Cpi anche con il coinvolgimento dei soggetti privati, con l'utilizzo dei costi standard definiti dall'Anpal, garantendo la libertà di scelta della persona (proattività).

Per poter accedere alle prestazioni essenziali, il lavoratore deve innanzitutto registrarsi; segue l'attivazione da parte degli operatori di una procedura automatica secondo standard definiti, quindi l'assegnazione di una classe di profilazione e la sottoscrizione di un patto di servizio personalizzato.

Il processo prevede 5 fasi:

1. domanda in via telematica della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro al Cpi o di forma di sostegno al reddito all'Inps
2. primo contatto
3. profilazione ed eventuale richiesta dell'assegno di ricollocazione
4. stipula del patto di servizio personalizzato
5. gestione delle misure di politica attiva e monitoraggio.

52. Ogni persona ha diritto all'accesso al collocamento gratuito, con priorità verso i disoccupati.

Le competenze esclusive e le prospettive dei Centri per l'impiego

di Diana Melocco

È bene ricordare che nella proposta di riforma costituzionale, risultante dal disegno di legge 12.04.2016, G.U. 15.04.2016 e che sarà sottoposta a referendum confermativo, spetta allo Stato la competenza esclusiva in materia di politiche attive del lavoro; alle Regioni, invece, rimane la potestà legislativa in materia di "promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale". Nella stessa proposta di riforma è prevista la possibilità che lo Stato deleghi alle Regioni l'esercizio della potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. Potrebbe pertanto configurarsi la situazione per cui una o più Regioni chiedano la delega in materia di politiche attive del lavoro.

Entrando nel merito, ad oggi, il d.lgs. 150 del 14 settembre 2015 ridisegna anche il ruolo dei Centri per l'impiego chiamandoli ad erogare, in via esclusiva, una serie di servizi quali: 1) presa in carico/profilazione; 2) patto di servizio personalizzato; 3) assegno di ricollocazione; 4) gestione della condizionalità.

Tuttavia la Regione del Veneto, nella convenzione con il Ministero sottoscritta a dicembre 2015, si è riservata la possibilità di affidare, in via transitoria per gli anni 2015-2016, le suddette funzioni anche a soggetti privati accreditati.

Nel succitato decreto, per quanto attiene più strettamente alle politiche attive per il lavoro (Pal), per esempio connesse all'assegno di ricollocazione, è stabilito che le stesse possono essere erogate anche dai Centri per l'impiego, con facoltà di scelta del singolo cittadino, beneficiario di ammortizzatore sociale, di rivolgersi al servizio pubblico o ad un servizio privato accreditato.

La nuova governance dei Servizi per l'impiego, che sarà caratterizzata quindi da un sistema misto pubblico/privato, avrà lo scopo di attivare le persone beneficiarie di ammortizzatori sociali, per favorirne in tempi rapidi il rientro nel mercato del lavoro, anche attraverso l'assegno di ricollocazione. L'Anpal, le Regioni con i Centri per l'impiego e i soggetti privati accreditati andranno a costituire un sistema multilivello che ha lo scopo di garantire a tutti gli utenti i servizi minimi essenziali stabiliti dalla legge.

Questi presupposti normativi, seppur attendono ancora passaggi importanti, sia nazionali (piena operatività dell'Anpal) che regionali (assetto istituzionale/organizzativo nel periodo transitorio e successivo), aprono a scenari che avvicinano il sistema italiano ai più importanti e consolidati sistemi europei di servizi e politiche per il lavoro.

I Centri per l'impiego, che hanno avuto un ruolo importante nella gestione dei recenti anni di crisi – con utenze pressoché raddoppiate – dimostrando buona tenuta nell'erogazione dei principali servizi (informazione, orientamento, matching, attivazione tirocini), nella nuova prospettiva ritengono di potersi candidare, anche grazie alla prevista possibilità di attivare misure di politica attiva, a fornire risposte più adeguate ad un sistema di servizi per il lavoro moderno.

In particolare, per quanto attiene alla gestione dell'assegno di ricollocazione, i Cpi potrebbero assumere un ruolo attivo anche nell'arco temporale tra la profilazione e l'avvio effettivo delle misure di aiuto intensivo (indicativamente 3/4 mesi). Questo ad esempio realizzando, in via sperimentale, laboratori di orientamento e supporto motivazionale. Tale attività avrebbe lo scopo di "preparare" l'utenza alle fasi successive che si verificheranno se il soggetto permane nello stato di disoccupazione (con l'attribuzione assegno di ricollocazione) nonché quello di stimolare una ricerca attiva di lavoro, impattando indirettamente e positivamente sui costi delle politiche passive.

Il previsto piano nazionale di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive dovrebbe fornire gli strumenti finanziari mediante l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal fondo sociale europeo. Il piano, assieme alle determinazioni dell'Anpal sui livelli essenziali delle prestazioni e alle scelte di ciascuna Regione (sulla facoltà di chiedere la delega in materia di politiche attive allo Stato), costituiranno, la chiave di volta per tradurre l'enunciazione normativa del Jobs Act in servizi e politiche esigibili dal singolo cittadino in tutto il territorio nazionale.

Per gli operatori dei servizi pubblici l'attesa si associa all'auspicio che l'attivazione di un sistema universalistico di politica attiva del lavoro, oltre che costituire la risposta per il singolo in ricerca attiva, concretizzi l'occasione per riorganizzare la rete dei servizi per il lavoro (pubblico/privato accreditato) rafforzando il sistema complessivo del mercato del lavoro.