Politiche attive e organizzazione dei servizi per il lavoro, quale futuro per l'Anpal?

di Gianluca Meloni [*]

L'Anpal nel disegno normativo del Jobs act

La Legge delega 183/2014 aveva, tra le proprie finalità principali, l'obiettivo di ridefinire le modalità di gestione delle politiche del lavoro, attraverso un percorso di armonizzazione tra le differenti politiche regionali, realizzando un sistema in grado di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

Gli assi lungo i quali si sarebbe dovuta sviluppare la riforma erano i seguenti:

- l'attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, e il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;
- la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- l'introduzione di principi di collegamento tra le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e le misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo;
- la realizzazione di un sistema informativo unitario per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del fascicolo elettronico unico e l'integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato.

Il principale strumento, il "motore" di tale riforma sarebbe dovuta essere l'Agenzia nazionale per l'occupazione (Anpal), alla quale il governo aveva previsto di attribuire competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI, nonché una funzione di coordinamento della *"Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro"*, ossia l'insieme dei principali soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro.

I principi e gli obiettivi posti dalla Legge delega in materia di politiche attive sono stati attuati attraverso il D.Lgs. 150/2015, il quale ha istituito l'Anpal, attribuendo alla stessa una molteplicità di funzioni, tra le quali:

- il coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro;
- la definizione degli standard di servizio in relazione ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro;
- la determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati;
- il coordinamento dell'attività della rete Eures;
  la definizione delle metodologie di profilazione degli utenti, allo scopo di determinarne il profilo personale di occupabilità, in linea con i migliori standard internazionali;
- lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività' di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati;
- la definizione e la gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali, nonché il supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei

servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro;
- la definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale.

La norma prevede inoltre che all'ANPAL possono essere attribuiti ulteriori compiti e funzioni, mediante la stipula di apposite convenzioni con le regioni e le province autonome, in materia di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016

Il percorso di riforma sopra descritto, il quale ha avuto parziale realizzazione normativa con i successivi decreti attuativi, si sarebbe dovuto realizzare compiutamente – nelle intenzioni del Governo Renzi – attraverso l'attribuzione esclusiva allo Stato delle competenze in materie di politiche attive del lavoro, al fine di consentire un pieno dispiegamento dell'intento riformatore dell'esecutivo: nello specifico tale obiettivo si sarebbe dovuto raggiungere attraverso la definitiva approvazione della riforma costituzionale nel referendum dello scorso 4 dicembre.

In base al Titolo V della Costituzione – la cui revisione fu approvata con la Legge Costituzionale n° 3 del 2001 – le Regioni hanno infatti una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro: sul piano operativo, tuttavia, le regioni esercitano una competenza pressoché esclusiva, in virtù del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, il quale attribuisce alle stesse ampie funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro.

La mancata approvazione della riforma costituzionale, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V, e il persistere di una ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni, ha restituito una riforma del mercato del lavoro depotenziata, la quale pure contenendo interventi finalizzati alla razionalizzazione del sistema dei servizi per l'impiego, appare inadatta a realizzare un miglioramento dell'efficacia delle politiche attive e dei servizi rivolti ai lavoratori e alle aziende.

Il mantenimento della distinzione organizzativa tra l'Anpal e i servizi per l'impiego territoriali, i quali restano di competenza regionale, non consente la realizzazione di quelle funzioni di coordinamento e di valutazione sui livelli di servizio dei centri per l'impiego che la norma ha attribuito all'Anpal.

Di fatto, nel nostro paese esistono ventuno sistemi pubblici per l'impiego, con politiche del lavoro e sistemi informativi caratterizzati da notevoli differenze e spesso non dialoganti tra di loro, in un contesto nel quale si dovrebbe invece agire per progettare e costruire servizi e infrastrutture finalizzate a consentire la circolazione dei lavoratori e delle aziende nel mercato del lavoro europeo.

È a questa situazione che intendeva porre mano il Jobs Act, attraverso l'istituzione dell'Anpal e l'attribuzione alla stessa di un ruolo di coordinamento della Rete dei servizi per le politiche del lavoro, mantenendo in capo alle regioni e alle province autonome la gestione amministrativa dei centri per l'impiego.

Alla luce della mancata approvazione della riforma costituzionale, il ruolo dell'Anpal resta di difficile collocazione, tra un dettato normativo che – in via teorica – attribuisce all'agenzia ampie funzioni di coordinamento sui servizi per il lavoro, e una realtà la quale, anche a causa della mancata attuazione di quanto previsto dal Jobs act in materia di politiche attive del lavoro, relega l'agenzia ad un ruolo di marginalità.

Nello specifico, l'articolo 11 del D.Lgs, 150/2015 prevede che, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipuli, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, 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 della regione o provincia autonoma. Restano tuttavia assegnate alle regioni e province autonome le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro.

All'articolo 13, il decreto regola invece la realizzazione del "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro", affermando che *"in attesa della realizzazione di un sistema informativo unico, l'ANPAL realizza, in cooperazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'INPS e l'ISFOL, valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle predette amministrazioni, il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro".*

Una funzione fondamentale in materia di sistemi informativi è quindi attribuita all'Anpal, la quale ha anche il compito di definire il modello di scheda anagrafica e professionale dei lavoratori, unitamente alle modalità di interconnessione tra i centri per l'impiego e il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Di particolare rilevanza sono anche i compiti attribuiti all'Anpal, negli articoli 14 e 15 del D.Lgs. 150/2015, in materia di implementazione del "Fascicolo elettronico del lavoratore", e la funzione di "monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro; nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati, prevista dall'art. 16.

Un primo bilancio dell'azione dell'Anpal

POLITICHE ATTIVE

Attualmente sono due i servizi di politica attiva offerti dal Portale Anpal: la Did e l'assegno di ricollocazione. Nello specifico, il portale gestisce l'avvio delle relative pratiche burocratiche, mentre i servizi veri e propri vengono erogati dagli operatori pubblici o privati. Nel portale sono presenti inoltre una serie di strumenti (a iniziare dalle comunicazioni obbligatorie) che altro non sono che dei link a dei servizi già implementati in altri portali del Ministero del Lavoro. All'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, il governo ha infatti attribuito le competenze relative alla gestione di tale strumento, attraverso un percorso che coinvolgerà circa 500mila lavoratori, grazie ad finanziamento di 200 milioni di euro stanziato per il 2017. Il percorso di ricollocazione del lavoratore avrà inizio attraverso la Did (dichiarazione di immediata disponibilità), che i disoccupati dovranno – contrariamente al passato, quando dovevano recarsi presso un Centro per l'impiego – rilasciare direttamente sul portale Anpal. Dopo avere compilato tale dichiarazione, i lavoratori – purché siano disoccupati da oltre quattro mesi e siano percettori della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) – potranno richiedere l'assegno di ricollocazione attraverso lo stesso portale, per poi essere avviati presso i servizi pubblici o privati che dovranno gestire il percorso di reinserimento del lavoratore, al termine del quale – e solo in caso di successo – riceveranno il pagamento dell'assegno, commisurato alla tipologia di contratto con il quale il soggetto è stato assunto.

Non soltanto la mancata realizzazione del "sistema informativo unitario delle politiche del lavoro" rende la procedura ancora lenta e complicata, obbligando i disoccupati a recarsi ancora fisicamente presso i Cpi per l'accertamento del loro status, ma lo strumento dell'assegno di ricollocazione è attualmente soltanto in fase di sperimentazione e coinvolge una delimitata platea di beneficiari (circa 30000).

Il disegno complessivo di rafforzamento delle politiche del lavoro, presente nella riforma del governo – dall'assegno di ricollocazione al meccanismo dell'offerta congrua, fino alla previsione dei livelli essenziali di prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale – è, a quasi due anni dall'approvazione della legge delega e a oltre anno dall'emanazione dei principali decreti attuativi, ancora privo degli strumenti che dovrebbero darne pienamente corso.

Una delle premesse da cui nasceva l'intento modernizzatore del Jobs Act era il passaggio da una logica prevalente di "tutela del posto di lavoro" ad un approccio maggiormente orientato alla "tutela del lavoratore", obiettivo che si sarebbe dovuto realizzare da un lato attraverso una maggiore flessibilità in uscita (principalmente attraverso la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e l'introduzione del contratto a tutele crescenti), dall'altro attraverso il rafforzamento delle tutele ai disoccupati e dei meccanismi di ricollocazione lavorativa: è evidente che in mancanza di questo secondo elemento le finalità stesse della riforma rischiano di apparire snaturate, e i suoi obiettivi principali di restare irraggiungibili.

PORTALE ANPAL

Il Portale Anpal è stato messo online lo scorso 29 novembre, e svolge prevalentemente funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale caratteristica desta senza dubbio perplessità, anche in considerazione del fatto il Ministero del Lavoro ha già implementato

a tale fine "Cliclavoro", che ogni Regione possiede il proprio sistema, e che sul web esistono decine di portali dedicati a tale fine, a iniziare da quelli di tutte le principali agenzie per il lavoro.

Il sistema di ricerca si appoggia sui dati del Portale Cliclavoro, e le modalità di classificazione delle informazioni appaiono molto simili a quelle implementate nello stesso. A tale proposito, non è chiaro se Cliclavoro resterà online o verrà definitivamente rimpiazzato dal portale Anpal.

La registrazione nel portale è lenta e farraginosa, e la compilazione degli stessi dati del curriculum del lavoratore avviene con modalità non innovative, che tendono a scoraggiare lo stesso completamento delle informazioni.

Ma sono soprattutto le modalità di ricerca a destare le maggiori perplessità. Attraverso una maschera di ricerca, che a un primo impatto può apparire semplice e innovativa, i lavoratori possono ricercare le offerte di lavoro e le aziende hanno la possibilità di reperire le professionalità di interesse, entrambi attraverso tre filtri (parole chiave, professione, provincia).

Esiste un filtro "parole chiave", che realizza una ricerca "full text" sul contenuto della vacancy o del cv: però non è possibile effettuare alcuna ricerca specifica per "titolo di studio" o per "competenze". Nessuno dei filtri utilizza modalità semantiche, ossia i meccanismi di lettura dei contenuti non sono basati sul significato: ciò significa che l'azienda e il lavoratore che effettuano la ricerca devono scrivere l'esatta stringa riportata nel curriculum vitae o sulla vacancy perché ci sia il matching.

Tale limite è ancora più evidente utilizzando il filtro "professioni", dove – per fare un esempio – se ricerco un "ragioniere" non troverò le vacancies o i curricula che contengono professioni analoghe, come ad esempio il perito commerciale.

Le professioni su cui si basano le ricerche sono le unità professionali Istat e le relative voci, una classificazione che comprende ancora delle qualifiche la cui utilità è perlomeno dubbia, e non riconosce altre professioni entrate invece nel linguaggio comune del mercato del lavoro. Quali sono i risultati? Tra le professioni (in totale 7517) non sono presenti, per fare degli esempi, l'"assistente di filiale", il "project manager", il "team leader" o l'"addetto al rifornimento scaffali". Però sono presenti il "preparatore di budella", l'"abate", l'"accoppiatore di fichi", l'"acrobata", l'"accudiente di convitto" e l'"accompagnatore di bestiame da soma".

L'Anpal è nata per realizzare una gestione moderna delle politiche attive, e una gestione efficace delle politiche attive non può non passare dalla realizzazione di meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro che siano davvero in grado di mettere in relazione le esigenze di professionalità e di competenze delle aziende con le caratteristiche del lavoratori. Com'è possibile realizzare tali obiettivi se i sistemi pubblici – a iniziare da quelli appena realizzati o in fase di realizzazione – non si adeguano al linguaggio delle aziende e dei lavoratori?

L'obiettivo della realizzazione del portale nazionale delle politiche del lavoro previsto dal D.Lgs. 150/2015 è lungi dall'essere realizzato, e il Portale Anpal sembra ancora un contenitore destinato a restare estraneo alle reali esigenze del mercato del lavoro. Non solo: la realizzazione del portale rappresenta solo l'inizio di un percorso – previsto dal Jobs Act – che dovrebbe portare alla realizzazione del *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*. A tale proposito, un ulteriore elemento di forte criticità è rappresentato dalla mancata previsione dei meccanismi che consentirebbero ai SIL oggi, e domani al *sistema informativo unico delle politiche del lavoro,* di dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici: nella situazione attuale vi è infatti una netta separazione tra i sistemi informatici deputati alla gestione amministrativa delle attività dei servizi per l'impiego e i portali di intermediazione tra lavoratori e aziende, e lo stesso portale Anpal, così come Cliclavoro – sebbene quest'ultimo preveda nel suo funzionamento il conferimento allo stesso delle richieste di lavoro dei centri per l'impiego – costituisce un'entità separata, "altra" rispetto alla rete territoriale dei servizi per il lavoro pubblici. I quali, guarda caso, sono i soggetti che concretamente gestiscono le politiche attive.

[*] Laureato in Scienze Politiche all'Università degli Studi di Cagliari, ha conseguito il Master in Safety Management all'Università di Modena e Reggio Emilia. Da oltre dieci anni si occupa professionalmente di consulenza per il mercato del lavoro - in particolare nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'impiego e dei sistemi informativi – e di innovazione e gestione della conoscenza nelle organizzazioni pubbliche e private. www.innovazionelavoro.it