

Salvate il soldato “ANPAL”

Nuove geometrie di governance
per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Con il decreto Sostegni bis si è provveduto alla nomina di un Commissario straordinario che avrà il compito di traghettare verso una rinnovata Anpal - Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. La stessa che è stata resa concretamente operativa solamente nel 2017 a seguito del d.lgs. 150/2015.

Insieme alla riforma della governance dell’Agenzia, perverranno delle ingenti risorse finanziarie, mai stanziata prima, in tali dimensioni, per le politiche attive del lavoro nel nostro Paese. La stessa Agenzia subirà quindi profonde trasformazioni di tipo organizzativo. L’Anpal dovrà rappresentare una sorta di “struttura portante” per un radicale processo di innovazione e rivalutazione del ruolo pubblico nell’economia reale, facendosi carico, altresì, di rendere cogente il diritto Costituzionale al lavoro nella sua accezione “aurea”.

Con l’entrata in vigore della riforma si avrà un’Anpal retta da un direttore generale, in cui la rappresentanza delle Regioni sarà per lo meno sfumata. Molto probabilmente si riproporrà come già avvenuto, una sostanziale contrapposizione e dicotomia, tra Stato e Regioni come pure, probabilmente, tra pubblico e privato.

Il cda di Anpal, nel nuovo disegno, sarà composto probabilmente da tre membri: uno con funzioni di Presidente ancorché svolgente funzioni di Direttore generale, nominato dal Ministro del Lavoro, uno di nomina del Mef e uno designato dalla conferenza delle Regioni. Tale organo avrà funzioni meramente di indirizzo, più che gestionali.

Sarà appunto il Direttore generale ad avere la rappresentanza legale di questa Agenzia e al contempo detenere tutti i poteri da Presidente esecutivo.

In sostanza si avrà una nuova governance ispirata al modello delle Agenzie fiscali, dunque con un direttore generale (ma senza la figura del Presidente) che risponde direttamente al Ministro competente.

La citata riforma dice espressamente che i tre membri devono essere dei dirigenti pubblici e che svolgeranno una mera funzione formale, sperando che permanga il giusto grado di “autonomia operativa e gestionale”, al pari delle prerogative che caratterizzano le Agenzie del lavoro presenti in Europa, escludendo conseguentemente ruoli di indirizzo politico che rimarrebbero, (opportunamente a parere di chi scrive) in capo al Dicastero del Lavoro, al quale spetterebbe il poter gestire le risorse

finanziarie, del Pon-Programma operativo nazionale, occupazione giovani, per circa 2,8 miliardi; il Pon politiche attive dell’occupazione, che ammonterebbero a 1,7 miliardi nonché, il programma complementare che assomma a 600 milioni. C’è poi la partita sulla programmazione 2021-2027 del FSE – Fondo sociale europeo. Inoltre, non di meno, menzioniamo i relevantissimi stanziamenti e poste di bilancio individuate per i progetti e programmi del recente PNRR, che ammonterebbero a 4,4 miliardi di euro specificamente per le politiche attive del lavoro e la formazione.

Il rischio, evidente, per una “riconfigurata” Anpal, credo sia quello di non poter incidere fattivamente su un progetto nazionale “condiviso” con l’attuale sistema decentrato, a legislazione concorrente, con le autonomie Regionali competenti sulle politiche per il lavoro. Ciò quale conseguenza dell’architettura costituzionale prevista col Titolo V proprio della Carta fondamentale che attribuisce appunto alle Regioni la gestione a livello territoriale del sistema lavoristico. Risulta perciò pleonastico affermare che non è tollerabile avere in Italia un sistema di politiche attive che funzioni in 20 modalità diverse e distanti tra loro.

Bene sarebbe, ritengo, immaginare una necessaria responsabilizzazione di tutti gli attori del mercato del lavoro, partendo dal vertice politico Ministeriale, nell’attuare un programma di valenza nazionale creando strumenti e misure di politiche attive “comuni” e conformi con un “soggetto-partner”, come il nascente o rinato Anpal, in grado di controllare che tutti, sul territorio, rispettino medesimi standard e che

quindi si possano dotare di servizi equivalenti, per garantire medesime opportunità.

Anpal, al contempo, dovrà necessariamente strutturarsi anche per poter realizzare, tra l'altro, un "Sistema Informativo Unico", (o almeno un sistema caratterizzato da interconnessioni tra e con i vari sistemi già presenti) garantendo quindi le Regioni anche rispetto a legittime aspettative di indipendenza e specificità, legate ad oggettive differenziazioni sociali, economiche, geo-politiche, culturali.

Ad oggi esistono o meglio convivono: Anpal, Anpal Servizi e Ministero del Lavoro, organismi che individuati dal d.lgs. 150/2015, si occupano di materie affini, a loro volta hanno ereditato esperienze, in tema politiche del lavoro, nel corso del tempo, fin da prima del 1997, quali: Interporto del Lavoro, Borsa Lavoro, Sil-sistema informativo del lavoro, che inevitabilmente mostrano il fianco al rischio di una controproducente disarticolazione che pertanto risulti non essere funzionale.

Da poche settimane il Ministro del Lavoro Andrea Orlando ha provveduto a nominare un Commissario per l'Agenzia Anpal, dr. Raffaele Tangorra, già Segretario generale del Ministero del Lavoro. Al termine del Commissariamento avremo: Anpal, Anpal Servizi e come già stato più volte annunciato – avremo la costituzione di una nuova Direzione generale per le Politiche attive del Lavoro presso lo stesso Ministero del Lavoro, che potrà avvenire grazie ad un decreto del Ministro di riorganizzazione complessiva degli uffici del Dicastero. È proprio di questi giorni la convocazione, nel mese di luglio, di un tavolo sindacale di confronto in materia di organizzazione.

Con la nomina di un Commissario, in primo luogo, il vertice politico credo abbia inteso dare ad Anpal continuità operativa, oltre che mettere fine alla sfortunata, se non anche inadeguata esperienza gestionale dell'ex Presidente Mimmo Parisi (professore venuto da lontano, oltreoceano, per governare e riformare il nostro

sistema di mercato del lavoro, introducendo tra l'altro figure professionali denominate "Navigator", con la speranza di mutuare la sua esperienza statunitense imprimendo ruoli, compiti e strategie per l'Agenzia).

Per risolvere i problemi di immediata operatività di Anpal, credo si debba attuare, nel più breve tempo possibile, un tavolo congiunto e paritario con le Regioni presso il Ministero del Lavoro, e contestualmente chiamare tutti i soggetti attivi sui servizi per l'impiego come per altro individuati dalla citata norma legislativa 150/2015 ossia: servizi pubblici e privati di collocamento e impiego, istituzioni Inps, Inail, Enti formativi, Università.

Il rischio evidente, ritengo, sia quello che veda la riproposizione, come sopra accennato, del contrasto tra Stato centrale e Regioni, come pure tra il sistema pubblico e quello privato. Di contro si dovrebbe promuovere il dialogo permanente in assenza di illogici egoismi e rivalità tra Stato, Regioni, pubblico e privato.

A maggior ragione avendo a disposizione ingenti risorse, provenienti dal PNRR, abbiamo finalmente la possibilità di costruire un sistema moderno ed efficiente di politiche attive nel nostro Paese. Ciò senza dimenticare il principale strumento di politica attiva da ultimo concepito, denominato "Assegno di ricollocazione" che purtroppo, ad oggi, non ha visto esplicarsi compiutamente tutte le sue potenzialità, per oggettive inefficienze del sistema governato fino ad oggi dall'Anpal.

Bisogna chiarire le strategie e le dinamiche di una "precisa governance", che individui per ciascuno ruoli e compiti, con l'idea di gestire oculatamente e proficuamente risorse finanziarie, umane e organizzative, tali comunque da non disperdere ciò che di buono abbiamo in essere, ricostruendo su esperienze e buone pratiche che si sono, nonostante tutto, realizzate nel settore delle politiche del lavoro, nel pubblico come nel privato. Non da ultimo aggiornando e modernizzando, altresì, il sistema universitario e formativo, quale strumento culturale irrinunciabile quanto determinante.

Come affermano alcuni economisti in Italia le cosiddette "politiche attive" sono un problema rilevante e inspiegabilmente "sospeso". È evidente che il nostro sistema pubblico per l'impiego, semplicemente, funziona molto male. Anche aver creato (sempre secondo alcuni addetti ai lavori) una Agenzia nazionale autonoma a livello centrale, sembrerebbe non essere stata una giusta scelta, anche a causa dell'assenza di una propria autonoma infrastruttura di "banca dati" del lavoro.



Al riguardo si rammenta che non è stato reso ancora operativo il prospettato portale telematico denominato “MyAnpal”, che avrebbe dovuto offrire, fattualmente, l’incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Il “sistema informativo unitario”, si può affermare, non è mai partito, continuano ad essere presenti banche dati regionali che non dialogano in alcun modo tra di loro, e che addirittura, all’interno delle medesime Regioni, risultano circoscritte inspiegabilmente, in alcuni casi, addirittura nel perimetro territoriale provinciale del singolo CpI-Centro per l’Impiego.

Non da meno risulta, rilevante, il tema di una costruzione o anche ricostruzione di una adeguata dote di conoscenze professionali e lavorative utili per una spendibile collocazione occupazionale. Gli stessi “sussidi” che di contro rappresentano una risposta di “politica passiva” (se non anco di speciale ammortizzatore sociale, ma io dico anche di risposta alle indiscutibili “fragilità sociali”, acuitesi in tempo di pandemia) debbono potersi limitare, oculatamente, al tempo strettamente necessario in attesa di comprendere e aggiungo “costruire” un percorso virtuoso che dovrebbe condurre ad una “buona occupazione” degna di questo nome.

Questo però, nella piena consapevolezza che, come risulta bene evidenziato nella recente relazione del Presidente dell’Inps Tridico, circa il Rapporto annuale 2020 sulle attività dell’Istituto, una platea di quasi i 2/3 dei circa 3,7 milioni di beneficiari del RdC non risultano essere stati destinatari di contributi previdenziali nell’ultimo biennio, questo a riprova di assenza di rapporti di lavoro regolari. Mentre il rimanente 1/3 ha sì beneficiato di versamenti contributivi, ma riferiti a periodi di lavoro molto brevi e con retribuzioni annue significativamente più basse delle medie dei lavoratori comparabili. Tali dati stanno a confortare rispetto a quanto difficile sia la cosiddetta “rioccupabilità” di detti lavoratori che risultano, con evidenza, essere nella sostanza non immediatamente occupabili e distanti dalle occasioni offerte dal mercato del lavoro, già in sofferenza.

Risulta quindi evidente che allo stato detta Agenzia Anpal potrebbe di fatto configurarsi come un vuoto contenitore, privata della possibilità di accesso alle molteplici banche dati e quindi difficilmente in grado di dare spinte propulsive ai “servizi per l’impiego”, anche ricorrendo ai tanto vituperati Navigator, come pure svolgere un altro compito fondamentale ossia quello di struttura di collegamento e coordinamento tra le Regioni, le Province autonome e lo Stato centrale.



Da ciò, quindi, la possibilità di riportare in ambito nazionale buona parte delle competenze delle politiche attive del lavoro, ridimensionando e ripetermetrando quelle incardinate nelle Regioni a seguito, come detto, della riforma del Titolo V della Costituzione, successiva all’anno 2000.

Per tali ragioni si è pervenuti alla nuova strutturazione del modello di governance del Ministero del Lavoro che è stata formalizzata con il recentissimo DPCM 24 giugno 2021 rubricato “Nuovo Regolamento di Organizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali”. È stata prevista, tra l’altro, la Istituzione di una nuova (o più precisamente reistituita) Direzione Generale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali denominata – Direzione generale delle politiche attive del lavoro – svolgente, tra l’altro, le seguenti prioritarie funzioni che vado a elencare:

- supporta il Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell’esercizio delle funzioni di indirizzo della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro;
- garantisce la gestione delle risorse del Bilancio dello Stato destinate ai centri per l’impiego;
- svolge le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro;
- svolge funzioni propedeutiche all’atto di indirizzo del Ministro e di vigilanza sull’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro;
- gestisce il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, cura la definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, l’attuazione della Banca dati sul collocamento mirato;
- provvede al monitoraggio e all’elaborazione dei dati concernenti il mercato del lavoro;
- coordina, in raccordo con la Direzione generale dell’innovazione tecnologica, delle risorse strumentali e della comunicazione, lo

sviluppo, l'esercizio e la manutenzione del sistema informativo del Ministero in materia di politiche del lavoro;

- coordina la materia degli incentivi all'occupazione;
- svolge attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato all'occupazione, nell'ambito delle politiche attive e di quelle volte all'occupabilità del capitale umano;
- vigila e controlla gli enti nazionali di formazione professionale;
- promuove e coordina le politiche di formazione e le azioni rivolte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro;
- autorizza l'attivazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua, autorizza l'attivazione dei fondi bilaterali;
- svolge l'attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato alla formazione;
- ripartisce i fondi destinati alle politiche di formazione;
- attua le politiche in materia di istruzione e formazione professionale e della formazione tecnica superiore (IFTS-ITS);
- definisce i livelli essenziali delle prestazioni in materia di riconoscimento e certificazione delle competenze e di alternanza scuola-lavoro.

Ritengo evidenziare che l'istituzione di una specifica Direzione Generale in materia di "mercato del lavoro", presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, deve poter essere concepita, al contempo, non come mero intervento di sterile governance, ma viceversa come l'indispensabile e sicuro presidio centrale di "coordinamento" e di uniformità dell'azione politica e strategica, senza per questo ledere in alcun modo il rispetto costituzionale dell'azione delle "autonomie locali" operanti nella cosiddetta legislazione concorrente in materia.

Partiamo ora da una considerazione da fare a seguito di quanto rilevato dall'ISTAT recen-



tissimamente rispetto al numero assoluto dei "nuovi disoccupati" censiti alla fine dell'annus horribilis 2020, in coincidenza quindi dello scoppio della Pandemia da Covid 19. Ebbene risultano essere stati poco meno di 900 mila e più precisamente 889 mila.

Evidentemente i settori più martoriati sono stati quelli collegati al turismo, alla ristorazione, alla manifattura, all'artigianato, alla cultura e tempo libero, solo per citarne alcuni. Ciò si è fatto sentire in maniera più evidente nelle zone meno sviluppate del nostro Paese tra i giovani e soprattutto per il genere femminile, che hanno patito più di altri la contrazione lavorativa assoluta.

Da qui enunciare cambiamenti prospettici, conseguenti, per l'intero sistema delle politiche attive nazionali del lavoro, il passo è breve. Credo che stia emergendo, prepotentemente, il bisogno di un reale e cogente stretto collegamento tra le politiche di sostegno al reddito (temporanee) con le politiche di supporto al sistema di incentivazioni alle assunzioni, abbinata ai finanziamenti dei processi formativi e di riqualificazione e aggiornamento professionale.

In questo quadro è fondamentale riflettere sul modello di governance delle più generali politiche attive sul lavoro, da concepirsi, come più volte detto, a livello centrale, sapendo superare l'odierna frammentazione dei sistemi Regionali e relativi accessi alle risorse finanziarie disponibili. Un esempio in tal senso è lo strumento già vigente creato per contrastare, in particolare, la disoccupazione giovanile. Mi riferisco al programma "Garanzia Giovani" con il quale si promuove l'attivazione di percorsi di formazione e tirocini per i cosiddetti "Neet" ossia chi non è impegnato in attività di studio o di lavoro. Tale programma, a livello europeo, ha visto destinare finanziamenti aggiuntivi previa revisione del Bilancio comunitario. Per questo però bisogna poter fare, a cura dei singoli Paesi UE, una attenta analisi preliminare rispetto agli effettivi bisogni occupazionali differenziati per settori merceologici e territori, ciò per garantire che gli ingenti flussi finanziari seguano i percorsi di effettiva necessità per imprese e lavoratori. Siamo quindi a confrontarci con le fondamentali azioni preventive prospettiche necessariamente da svolgersi a livello centrale (avendone una visione equilibrata di insieme) per rendere massimamente efficace qualsivoglia misura di "Politica attiva "del lavoro. Le risorse pubbliche nazionali e comunitarie troppo spesso sono state oggetto di scarsa produttività a causa di mancate azioni programmatiche

come pure carenze nelle attività di monitoraggi intermedi e finali.

Questo anche nell'ottica di garantire, al meglio, iniziative di politiche attive "uniformi" sul territorio. E solo per citarne una tra le molteplici, quella di grande valenza, anche dal punto di vista culturale, ossia istituire una sorta di obbligo o meglio, come definirei, "criterio di condizionalità vincolante" o anche vincolo "formativo", per i lavoratori interessati dalle varie tipologie di "cassa integrazione" straordinaria o strutturale, anche di nuova concezione o riformata, come si sta discutendo in questi frangenti, quale quella con causale di "transizione".

Non di minor importanza, ritengo essere il tema delicato del favorire azioni sinergiche tra le Agenzie per il lavoro private e i Centri per l'Impiego pubblici. Questo per amplificare e moltiplicare le iniziative ed occasioni occupazionali con pari opportunità per lavoratori ed imprese, in un contesto equilibrato e "aperto" fra tutti gli operatori del mercato del lavoro, secondo le normative vigenti.

Azione del Governo

I temi sociali e del lavoro sembrerebbero essere, come giusto che sia, per il nostro attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi, di massima rilevanza, stante la preoccupazione e sensibilità espressa dello stesso Premier verso tali argomenti affrontati anche di recente nel suo intervento al "Social Summit" di Oporto, facendosi portavoce di specifiche conseguenti istanze al riguardo.

Forti raccomandazioni sono state espresse, in tale consesso, dallo stesso, al fine di proseguire nei programmi di sostegno all'occupazione e negli stimoli di bilancio, in quanto a causa della pandemia si sono appalesate per troppe imprese e lavoratori, sia autonomi che dipendenti, situazioni di grave sofferenza.

L'occasione quindi per ragionare su modelli di rilancio dell'economia, di ispirazione keynesiana che, in qualche modo, ci riporterebbe a quanto accade oltreoceano, rispetto alle misure di espansione promosse dalla attuale amministrazione Statunitense a guida Biden.

Andando ad esaminare l'intervento nel Social Summit, la parte più importante del discorso, riguarda, l'attenzione riservata ai fenomeni di discriminazione sui mercati del lavoro. Il Presidente parla di "sistema binario", a doppia velocità. Su un versante vi sono lavoratori per così dire privilegiati, di genere a maggioranza



maschile, ultra cinquantenni, con retribuzioni e posizioni elevate. Dall'altro lato giovani e donne spesso afflitti da problematiche di disoccupazione o sottoccupazione strutturale, frequentemente sfruttati e sottoutilizzati; anche rispetto a livelli di istruzione e abilità possedute e acquisite. Ciò si abbina, in maniera negativa, anche ad una scarsa attenzione al giusto bilanciamento con le singole esistenze "work-life balance", tra vita e lavoro, richiedendo spesso ai lavoratori il sacrificio sistematico delle diverse prospettive esistenziali riguardanti, ad esempio, la cura dei figli, delle relazioni sociali, spazi per accrescere la personale variegata cultura, il tempo libero di svago, di pratica dello sport, ecc.

L'elemento egualitario, qualificante, rappresenta la possibilità di competere ad armi pari per accedere alle occasioni lavorative che il mercato del lavoro può offrire nel nostro Paese. Parimenti tutti debbono beneficiare di un efficiente ed effettivo "sistema di protezione sociale" indistintamente per categorie di donne, giovani, lavoratori autonomi o dipendenti di qualsiasi fascia di età.

Ciò non di meno, lo stesso Reddito di Cittadinanza, può e forse deve essere oggetto di una sorta di verifica o meglio "tagliando di funzionalità". Altrettanto importante credo risulti essere la creazione di una efficace rete di ammortizzatori sociali riformati e globalmente estendibile (come la pandemia ha evidenziato e insegnato) anche ai professionisti, ai lavoratori autonomi e alle piccole e piccolissime imprese, come sembrerebbe preconizzarsi nelle ipotesi di riforma dell'attuale Governo, pur nella sostenibilità finanziaria accertata e validata.

Un sistema sociale, giustamente protettivo, in tema di mercato del lavoro, deve poter disporre di servizi per il lavoro lontani dalla opacità che fino ad oggi li ha contraddistinti, con Centri per l'impiego forzosamente genuflessi alla mera azione di censimento e classificazione dei cosiddetti "immediatamente disponibili al lavoro",

semplicemente elencati in sterili banche dati non dialoganti tra loro a livello regionale, inter-regionale, ma addirittura interprovinciale tra i medesimi CpI.

La Pubblica Amministrazione, risulta evidente, come non può e non deve sostituirsi al ruolo delle imprese nella creazione di posti di lavoro privati, al contempo è ovvio che non può interferire né decidere chi debba essere assunto dalle imprese, ma occuparsi in maniera più efficace per la concreta intermediazione, questo deve essere fatto.

Quello che di contro la PA può convenientemente fare, ad esempio, in tale ambito, dovrebbe essere il reale coordinamento, a livello regionale e quindi anche nazionale, dei sistemi di pubblicità delle offerte lavorative e magari verificarne diligentemente la relativa attendibilità e bontà. Come pure importante potrebbe essere strutturare al meglio un sistema articolato di incentivi e stimoli all'occupazione, per settori, territori, condizioni.

Per la PA è possibile altresì incidere proattivamente e stabilire i relativi ambiti tra servizi mirati al collocamento e possibili distorsioni del sistema che potrebbero anche sfociare in truffe. Su questo versante così delicato, che contempla le prospettive di vita e il benessere di milioni di persone, oggi la struttura statale sembrerebbe latitare, anche rispetto al fatto che nel nostro Paese esiste una cronica disomogeneità delle politiche attive del lavoro attuate, sul territorio, dove in alcune zone, tali misure, garantiscono un relativo positivo funzionamento, ma in altre zone si evidenziano gravi lacune sulle funzionalità del sistema complessivo come anche dell'operatività dei corrispondenti Centri per l'Impiego.

Strumenti di politiche attive

Passiamo ora ad accennare le tipologie di strumenti che il Governo ha messo in campo per



sovvenzionare gli strumenti delle cosiddette politiche attive del lavoro.

- a. il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori denominato (Gol);
- b. il Piano nazionale nuove competenze;
- c. il Fondo nuove competenze (già previsto nel decreto rilancio).

Segnatamente, il Gol si prefigge di garantire un percorso standard valevole per tutto il territorio nazionale, rivolto a coloro che cercano un'occupazione. Lo stesso prevede che vi sia una presa in carico, del lavoratore, da parte dei Centri per l'impiego, la sua relativa profilazione secondo il curriculum posseduto e la conseguente identificazione di percorsi personalizzati di qualificazione o riqualificazione. Questo, evidentemente, può in modo valido contemplare anche la stessa collaborazione da attuarsi con il supporto delle agenzie private per il lavoro.

Tutto, comunque, si deve legare mettendo al centro del dibattito politico, grazie anche a quanto promosso nel Recovery Plan, i temi delle politiche attive del lavoro che comunque non possono prescindere da comportamenti attivi e propositivi da parte di chi si mette alla ricerca di una occupazione, nel contesto dell'attuale sistema di collocamento pubblico, affiancato a quello privato delle agenzie per il lavoro.

In tale contesto deve poter esplicitare, al meglio, la struttura agenziale Anpal, che fino ad oggi, come detto, non è riuscita a produrre un significativo cambio di rotta nell'ambito del nostro mercato del lavoro. Un potenziamento delle misure sarà imprescindibile ma al contempo si dovrà costruire una proposta che metta insieme ciò che c'è di positivo, nel collocamento privato, come in quello pubblico, in una necessaria dialettica di raccordo. Per costruire tale modello, necessita inoltre un serrato rapporto e aggiungo dialogo, nell'apposita e fondamentale sede della Conferenza Stato-Regioni.

Un ruolo preminente verrà assolto, inoltre, da un moderno sistema di formazione professionale. Poter partire dai fabbisogni formativi professionali delle imprese, sarà determinante. Anche questo dovrebbe essere un compito specifico di Anpal che potrà svolgere anche compiti di collegamento con gli operatori accreditati alle politiche attive, presso le varie Regioni. L'Agenzia potrebbe anche istituire un "servizio unico informativo" nazionale, detenendo uno specifico ruolo di governance attiva.

Altro elemento critico, certamente, risulta essere lo scollamento a cui assistiamo, tra istruzione e formazione professionale. Anche per questo occorrerebbe uno specifico piano

articolato per l'investimento sulla formazione continua dei lavoratori. Qui sarebbe determinante il ruolo attivo del decisore pubblico che potrebbe spingere verso la progettazione di strumenti per incentivare la classe imprenditoriale nel favorire il lavoratore per determinati ambiti formativi.

Viceversa, il privato dovrebbe ritagliarsi compiti di supporto all'azione progettuale delle imprese, sia in termini di formazione continua, sia offrendo consulenze qualificate. Non di meno promuovere le conoscenze relative alla diffusione della consapevolezza dell'esistenza di sgravi contributivi per le imprese che assumono coloro che provengono da percorsi di politiche attive del lavoro. Di fondamentale importanza è che la politica attiva possa rivolgersi sia al lavoratore disoccupato o in cerca di prima occupazione, sia all'impresa, proponendo progetti specifici per accompagnare e continuare a formare.

Le criticità da affrontare, ai fini di migliorare la funzionalità e operatività dei centri per l'impiego non possono limitarci nella scelta di consolidare un sistema nazionale di misure e servizi di politiche attive che rappresentano un passo fondamentale per garantire a tutti il diritto costituzionale per l'accesso al lavoro. Avere, quindi, il coraggio di agire con riforme profonde, del sistema delle politiche attive del lavoro, rappresenta un elemento qualificante per chi oggi riveste responsabilità di governo. Certamente un primo aspetto da affrontare ci indica il dover far fronte alle poche risorse economiche destinate, almeno fino ad ora, ai centri per l'impiego, ma necessariamente anche la consapevolezza della scarsa formazione professionale e della elevata età media di chi ci lavora. Come pure detto, dover promuovere con forza l'integrazione tra i vari Enti e istituzioni coinvolte, nonché aver cura di semplificare le forme di "governance multilivello" attualmente in vigore. Obiettivi molto ambiziosi che devono essere posti, necessariamente, a livello centrale quale sistema nazionale di politiche attive del lavoro.

I centri per l'impiego tassello fondamentale per le politiche attive in Italia-costruire un sistema nazionale

La costruzione di un "sistema nazionale di politiche attive" dovrà essere l'elemento fondamentale per garantire un pari diritto all'accesso al lavoro, per tutti e in tutti i territori. Questo non



esclude che ci siano delle criticità da superare ancora rilevanti.

Proprio rispetto all'efficienza del mercato del lavoro, quello che desta particolare perplessità sta nel fatto che accanto all'elemento dirimente dei lavoratori che, in maniera crescente, (come stiamo osservando in questo periodo di pandemia) rimangono senza lavoro, allo stesso tempo risulta difficile l'ingresso di nuove leve di lavoratori. In parallelo si sta appalesando anche il problema di vedere delle tipologie di lavori (probabilmente poco attrattivi in quanto faticosi o anche precari poiché a tempo determinato) che rischiano di non essere coperti da lavoratori disponibili all'assunzione.

Questo significa che siamo in presenza di un reale problema circa il cosiddetto corretto funzionamento del "mismatching" ovvero sia efficiente incontro tra domanda e offerta di lavori.

In tale contesto si innesta evidentemente l'elemento della introduzione del Reddito di Cittadinanza (a cavallo tra misura di politica attiva ma al contempo passiva).

Il dibattito sul funzionamento e la validità di tale strumento (anche nei suoi usi propri e impropri), strettamente collegato fin dalla sua concezione alla operatività ed efficacia dei centri per l'Impiego, con tutte le loro appalesate criticità, si fa sempre più articolato ed acerrimo. Strutture che oggi, pur fortemente in sofferenza, hanno il fondamentale compito di gestire il mercato del lavoro, a livello locale, e che quindi rivestono un ruolo essenziale anche in materia di orientamento al lavoro. Oltre che essere uno strumento fondamentale per garantire la coesione sociale del Paese.

Ma non secondario, al contempo, il ruolo di accompagnare coloro che sono alla ricerca di un'occupazione, sostenendoli temporaneamente con detto Reddito di cittadinanza, almeno fino a quando tale occasione di lavoro non veda la luce.

Di fatto l'introduzione del Reddito di cittadinanza (come concepito di recente nel nostro

ordinamento) quale misura di “sostegno pubblico” al reddito, delle classi disagiate ed indigenti, ma altresì di accompagnamento per l’inclusione nel mondo del lavoro, ha fatto tornare, prepotentemente, in agenda politica, il dibattito sul funzionamento più complessivo delle politiche attive del lavoro e in special modo dei CPI – centri per l’impiego, di italica concezione.

Nel nostro Paese, i Centri per l’impiego hanno rimpiazzato i vecchi “uffici di collocamento” oramai quasi venticinque anni fa. È infatti del 1997 il decreto legislativo che istituisce i CPI quale servizi di governo regionale. In tale contesto è anche cessato il cosiddetto monopolio statale dei servizi di collocamento. Si è quindi concepito un modello di coesistenza tra i centri per l’impiego e le agenzie di lavoro autorizzate a svolgere la funzione di collocamento. Modello che ha condotto gli attuali CPI ad essere maggiormente uno strumento operativo avente funzioni di tipo accertativo o compilativo (come il rilascio dello stato di disoccupazione ovvero la tenuta degli elenchi dei lavoratori soggetti al collocamento obbligatorio, o categorie protette/riservate, ma anche al loro avviamento d’ufficio).

Nel 2015 si è avuto un passaggio fondamentale per la definizione organizzativa delle politiche attive per il lavoro, grazie della sottoscrizione, in Conferenza Stato-Regioni, dell’Accordo Quadro appunto in materia di politiche attive. In questo modo si è sostanziato un evidente spostamento indicativo di come si posizionasse diversamente il baricentro organizzativo rispetto al passato verso le Amministrazioni regionali. Al riguardo è bene rammentare lo spirito dell’articolo 117 della Costituzione che attribuisce allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, inerenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti, in egual misura, su tutto il territorio nazionale, spettando pertanto alle Regioni il delicato compito di organizzare le politiche attive e i servizi per il lavoro. Tale modello di governance si estrinse-



ca nel fatto che attualmente tutti i centri per l’impiego dipendono dalle Regioni ma, come già detto, con operatività di livello provinciale.

In tal senso, la riforma del lavoro che prende il nome del cosiddetto Jobs Act del 2015 non circoscrive più le funzioni dei CPI all’erogazione di servizi prettamente amministrativi, ma gli attribuisce un vero e proprio controllo e gestione delle politiche attive del lavoro. Tra i servizi più rilevanti offerti oggi dai CPI ad imprese, datori di lavoro e utenti, elenchiamo:

- informazioni relative ai servizi disponibili per l’accesso al lavoro e alla formazione professionale;
- orientamento, accompagnamento e supporto professionale per inibire la disoccupazione di lunga durata;
- inserimento lavorativo di persone disabili e categorie protette nonché utenti che si trovano in particolari condizioni di svantaggio sociale ed economico;
- garantire esperienze formative e di stage professionalizzanti.

Una delle misure più significative oggi previste dai centri per l’impiego è la cosiddetta stipula di un “Patto di servizio” personalizzato per disoccupati che beneficiano del RdC, con l’intento di accompagnare con un programma di riqualificazione professionale il possibile reinserimento lavorativo della persona.

Bisogna quindi avere al contempo la consapevolezza di dover migliorare un sistema che oggettivamente funziona in maniera scarsa e disarmonica puntando inizialmente ad elevare gli standard di efficienza nei territori particolarmente carenti di qualità.

Si assiste, non di rado, a modelli di azione di alcuni centri per l’impiego (operanti in determinate zone o Regioni) che potrebbero ben rappresentare delle buone pratiche da seguire in altre realtà meno virtuose. Il problema è quindi anche il funzionamento “asistemico” dei CPI delle diverse Regioni di appartenenza.

Evidentemente anche il tentativo di mettere in campo forze fresche, i fantomatici Navigator, senza una visione di insieme, ma soprattutto senza la giusta condivisione e uniformità stabilita nella Conferenza Stato-Regioni, si è naturalmente infranto nella più assoluta inefficacia, stante anche l’esperienza che volge al termine (31 dicembre 2021 dopo proroghe) di dette collaborazioni sottoscritte con i Navigator. Senza nulla togliere al loro grado di preparazione teorica e alla loro elevata qualificazione, ma ingiustificatamente dispersa anche a causa del periodo pandemico iniziato nel 2020 (e ancora in

corso), ritengo però giusto immaginare un loro “recupero”, alla causa delle riforme di Anpal, di rinnovate politiche attive, e adeguamento dei CpI. distanziando i loro compiti dalla attribuzione e implicazione sui redditi di cittadinanza che, ancora oggi, vengono letti distonicamente, una volta, quale strumento di politica attiva e una volta diversa, dispositivo di politica passiva e sostegno economico alle povertà.

Diversa cosa è, invece, “orientare” e “dirigere” i percettori di reddito di cittadinanza, al fine di garantirgli una occupabilità concreta e soddisfacente, dal punto di vista della qualità e stabilità lavorativa, compiti questi attribuibili in primo luogo a rinnovati e ringiovaniti CpI.

Insomma, vedrei bene un cambiamento di paradigma per la corresponsione del reddito di cittadinanza, da poter si mantenere, ma nell’ottica di un mero sostegno economico per il contrasto alle povertà estreme, senza perdere di vista il doverlo adeguatamente sottoporre a verifiche costanti, come quelle messe in campo dall’azione degli ispettori dell’INL come pure dalle strutture della GdF e dell’Arma dei Carabinieri. Diversa cosa è stata, invece, la surroga del RdC rispetto ad uno strumento “improprio” e scarsamente incisivo per favorire la ricerca del lavoro.

Le nuove politiche attive, così ridisegnate, dovranno integrarsi con uno strumento di grande rilevanza, il “Piano Nazionale Nuove Competenze” che rappresenta, a ragione, anche a mio parere, uno degli elementi più innovativi per quello che riguarda la nuova costruzione delle politiche attive del lavoro. Tale misura rientra, infatti, nel capitolo del Pnrr delle politiche del lavoro e sostegno all’occupazione, che hanno una dotazione complessiva di 6,01 miliardi di euro, di cui per la Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e Formazione 4.40 Mld, all’investimento per potenziamento CpI 0,60 Mld, come pure per investimento sul sistema duale 0,60 Mld e creazione di imprese femminili 0,40 Mld.

Detto Piano si rivolge pertanto sostanzialmente a tre tipologie di lavoratori:

- disoccupati censiti dai Centri per l’impiego, per i quali ci saranno programmi di formazione standard;
- lavoratori delle aziende attivi, per i quali sarà rafforzata la cosiddetta formazione professionale;
- lavoratrici disoccupate di genere femminile.

Il piano nazionale nuove competenze, tra i suoi obiettivi ha quello di riorganizzare la formazione dei lavoratori in cosiddetta transizione non-



ché ai disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e definizione delle attività di *skilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno al reddito (Naspi e Dis-coll), come pure i percettori del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che usufruiscono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (Cigs, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa).

Pertanto, l’obiettivo del Piano nazionale nuove competenze si evince nello stesso Pnrr, vale a dire promuovere al meglio una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso il ricorso a modelli di partenariati pubblico-privati.

Il Piano integrerà anche altre iniziative in favore dei giovani – quale il rafforzamento del sistema duale (finanziato con 600 milioni) – e dei Neet, oltre che le azioni per aumentare le competenze degli adulti, a partire dalle persone con abilità molto basse e insufficienti. Entro il quarto trimestre 2021, è prevista quindi l’adozione di detto programma denominato, come ricordato, Piano nazionale nuove competenze.

A proposito di Pnrr è bene anche ribadire che il piano politiche attive, nella sua visione strategica vede destinata, nel suo complesso, la somma di 4,4 Mld alle azioni allo scopo di superare al meglio il cosiddetto “mismatch” o più comprensibilmente “differenziale” tra domanda e offerta di lavoro.

Conclusioni

Merita quindi la massima attenzione, da parte del decisore e decisori politici centrali e locali, da destinare alle riforme di un cosiddetto possibile “Sistema Integrato delle politiche attive del lavoro”.

Il rischio concreto potrebbe essere quello di veder affossare il ruolo e i compiti dei Centri per l’Impiego pubblici. Infatti, alcune Regioni

(come, ad esempio, la Regione Umbria) scegliendo vie autonome stanno promuovendo iniziative tese a privatizzare di fatto servizi pubblici per il lavoro (dettaglierò meglio più avanti).

È noto come, ad esempio, le categorie dei cosiddetti lavoratori fragili, garantiti da leggi specifiche per gli obblighi assunzionali, da parte delle aziende, rappresentano un contingente di persone che presentano “maggiori problemi di occupabilità” e conseguentemente meno appetibili per il complessivo mercato del lavoro, per tali ragioni la loro “presa in carico”, a cura delle molteplici agenzie private, risulta sempre più complicata.

Ciò nonostante, ben vengano alla ribalta le agenzie per il lavoro private, che operano, ad ogni modo, in un’ottica di specifica sussidiarietà con il pubblico, coadiuvando, di fatto, il sistema pubblico, quando lo stesso non riesce a dare risposte efficaci.

Per queste ragioni credo essere dannosa, invece, una miope concorrenza, per così dire tra agire pubblico e privato, nel contesto di politiche e mercato del lavoro, dove il primo se non adeguatamente “sostenuto” e “riorganizzato” finirà per soccombere, con grave danno ad esempio per i disoccupati di lunga durata, delle donne in età lavorativa, dei giovani non sufficientemente formati ed alfabetizzati per le nuove tecnologie; tutti lavoratori parimenti “fragili” al pari delle cosiddette categorie protette e quindi per questo con maggiori problemi di fattiva e concreta occupabilità.

Aggiungiamo a questo il momento di difficoltà generale dei governi sul versante economico, occupazionale, sociale, sanitario, dovuto alla pandemia, da cui se ne può uscire solo rafforzando politiche pubbliche su “modelli economici di ispirazione neo keynesiana”.

Come detto si sta assistendo al moltiplicarsi di iniziative “regionalizzate” tendenti ad intervenire, in maniera, rilievo, disarticolata, nel comporre sistemi e modelli di governance del mercato del lavoro e quindi dei “servizi all’im-



piego” che non esiterei a definire “autarchici”, con tutte le conseguenze negative che questo inevitabilmente comporta.

Tale è ad esempio, come detto sopra, ciò che sembrerebbe accadere in Umbria, Regione che propone di autorizzare l’Agenzia Regionale per il Lavoro (ARPAL) ad esternalizzare (da un certo punto di vista) funzioni proprie a beneficio di alcune Agenzie private del lavoro, opportunamente già accreditate, generando così contestualmente, anche un’evidente distorsione della concorrenza tra le agenzie stesse. Tale scelta, se mi è concesso prevedere, implicherà quasi sicuramente un possibile discrimine tra persone più facilmente occupabili, per via della loro, maggiormente agevole, presa in carico da parte di agenzie private, e persone di minor appetibilità rispetto al vigente mercato del lavoro. A mero esempio citiamo i disoccupati di lunga durata o quelli di età anagrafica avanzata, fuoriusciti dalle aziende cosiddette decotte o anche da quelle che hanno deciso di intraprendere la strada delle conosciute e strumentali “delocalizzazioni” siano esse totali o parziali per rami di impresa, dopo aver beneficiato, magari, di lunghi periodi di cassa integrazione.

I primi verranno presi in carico dal sistema delle agenzie private con maggiori premialità, mentre gli altri meno fortunati, coloro appunto con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, saranno “gestiti” dai Centri per l’Impiego pubblici, che al momento risultano essere scarsamente efficienti sottodimensionati e aggiungo dequalificati e indeboliti nelle loro funzioni anche a causa della oggettiva scarsità e qualità del personale attualmente operante.

È proprio l’aspetto legato all’effettivo “Piano assunzionale”, sulla base dell’intesa siglata tra Stato e Regioni, risalente alla primavera del 2019, che dovrà essere coerente col Recovery Plan, per il quale è stato previsto un innesto di nuove risorse umane da impiegare complessivamente nei circa 550 Cpl oggi esistenti, pari a 11.600 addetti che sembra essere in grave ritardo, dovendosi conclusivamente realizzare entro il 2021, delle quali 7000 unità da dover essere assunte nel biennio 2019-2020 e le restanti 4600 unità da acquisire entro appunto il 2021.

Tanto è che allo stato attuale le procedure concorsuali, di livello Regionale, di cui ai relativi appositi “Piani Regionali”, si sono definiti parzialmente e solamente con l’assunzione di poco meno di 1.000 unità. Più precisamente troppe Regioni ancora non hanno di fatto avviato dette procedure concorsuali, tra queste Lom-

bardia, Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, solo per citarne alcune. Questo denota evidentemente, ancora una volta un intollerabile scollamento tra esigenza e politiche nazionali, rispetto alle concrete azioni esercitate dal livello Regionale.

Ancora una riflessione è doverosa in tema di rapporto pubblico-privato. Un assunto, l'azione delle Agenzie per il lavoro private, debbono sì considerarsi un tassello fondamentale nel disegno generale di riforma del mercato del lavoro, in via di realizzazione, ma nella misura in cui le stesse operino in un'ottica di mera "sussidiarietà" e "concordia" con il servizio pubblico, coadiuvandolo, per quanto necessario, in costanza di un sistema statale che non riesce a dare compiute ed esaustive risposte ad un mercato del lavoro che langue e che con grandi difficoltà riesce a fare incontrare "agevolmente" e "celermente" domanda e offerta di lavoro.

Deleteria, invece, ritengo essere la concorrenza senza correttivi e caratterizzata da assenza di dialogo alcuno, tra servizio pubblico e privato anche per il fondamentale tramite delle autonomie Regionali, quando non contrapposte tra esse stesse in molteplici diversità di vedute non conciliate in una unica voce.

Ulteriore aspetto meritevole di attenzione, credo, sia quello di dover investire maggiormente sulle politiche attive come anche sui percorsi di formazione professionale di prima istanza e permanente, facendo diventare, ad esempio, la formazione una sorta di "diritto soggettivo", armonizzando anche una necessaria interlocuzione tra i sistemi di formazione, con un occhio particolare rivolto ad un più complessivo piano formativo dedicato alle "competenze digitali" sempre più richieste quali competenze nell'universo lavorativo; questo, a maggior ragione, rispetto a tutto quello che ruota attorno alle imprese, come alle loro promozioni in Fondazioni.

Qui evidenzerei inoltre il bisogno, da parte del tessuto industriale-aziendale, di impegnarsi maggiormente nella costruzione di un sistema di "politiche industriali" coraggiose, tese a favorire ed accompagnare le trasformazioni in atto partendo dalla costruzione di nuovi processi e "modelli produttivi partecipativi", come pure modalità di lavoro agile e non da ultimo partecipazione attiva ai miglioramenti formativi, tramite formazione permanente delle proprie maestranze.

Lo stesso tema, della cosiddetta "responsabilità sociale" delle imprese, dovrà essere alla base di un auspicabile "patto" tra le forze produttive datoriali e lavorative, ispirato ad esem-



pio a modelli etici che tendono al bene primario del lavoro, ma anche alla moderna concezione del "giusto profitto", stigmatizzando, di contro, scelte quali le delocalizzazioni selvagge, o anche cessazioni strumentali di rami di azienda o segmenti di produzioni.

Gli stessi periodi di inattività dei lavoratori, sostenuti dai benefici delle diverse tipologie di cassa integrazione, potrebbero, a ben vedere, essere impiegati proficuamente (in un contesto di generale riforma degli Ammortizzatori, di cui tanto si parla in questo periodo) in percorsi formativi e riqualificativi, utili magari in situazioni prospettiche a modificare i propri profili professionali ed aumentare i cosiddetti "skill" posseduti. Insomma, "precostruire" attivamente, per i lavoratori, una possibile necessaria transizione verso altri sbocchi lavorativi, riposizionandosi nel mercato del lavoro.

La stessa Anpal dovrebbe essere ridisegnata nell'ottica di metterla nelle condizioni di agire alla stregua di organismo quanto mai leggero e scevro da appesantimenti burocratici. Al contempo lasciare al Ministero del lavoro il non meno importante compito di indirizzare le politiche strategiche e di vigilare sulla loro attuazione. Per questo fondamentale risulterà essere l'efficace utilizzo delle risorse finanziarie, siano esse derivanti dal Pnrr che di altra derivazione ad esempio regionale. Determinante però, sarà un progetto che componga questi elementi in un efficace modello di politiche attive, sull'esperienza di quanto realizzato con successo in altri paesi europei nostri competitor. ■

[] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Dirigente dell'INL, Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Terni-Rieti. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene.*