

# Primi appunti sull'ANPAL e sulla strategia del governo per la gestione delle politiche attive

di Gianluca Meloni [\*]

## Introduzione

Lo scorso 11 giugno il Governo ha reso pubblico lo *“schema di Decreto Legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive”*, attraverso cui si intende dare attuazione all'articolo 1, comma 3, della Legge delega 183/2014, il quale indicava i seguenti obiettivi strategici:

- garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative;
- razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, e degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità;
- istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, alla quale attribuire competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl;
- razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa;
- razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio;
- rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;
- valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione con le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati;
- attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;
- attivazione del soggetto che cerca lavoro, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;
- valorizzazione del sistema informativo 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.



## La Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro

Le finalità indicate nella legge delega dovrebbero essere realizzate - in base ai contenuti descritti nel decreto attuativo - principalmente attraverso la costituzione delle *“Reti Nazionali dei servizi per le politiche del lavoro”*, riprendendo un percorso progettuale in parte già definito nel 2009.

La Rete sarà costituita da una molteplicità di soggetti, quali:

- l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL);
- le strutture regionali per le politiche attive del lavoro;
- l'INPS;
- l'INAIL;
- l'ISFOL;
- Italia Lavoro (fino al suo scioglimento programmato);
- le Agenzie per il Lavoro e gli altri soggetti autorizzati alle attività di intermediazione;
- i fondi interprofessionali per la formazione continua.

Con riferimento agli *indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro* , il decreto attribuisce al Ministero del Lavoro - previa intesa con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome - la funzione di individuare le linee di indirizzo e gli obiettivi in materia di politiche del lavoro, e il compito di specificare i livelli minimi delle prestazioni che devono essere erogati su tutto il territorio nazionale. Il decreto non supera il nodo della dualità tra Stato e regioni in materia di politiche del lavoro - la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome in questi anni non ha dato prova di essere un organismo capace di scelte rapide ed efficaci - né sembra idoneo a realizzare una ripartizione di competenze chiaramente definita: il rischio del persistere di tale condizione era peraltro evidente anche nella legge delega, la quale stabiliva il *"mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro"*.

In tale contesto è necessario ricordare come - in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, approvata con la Legge Costituzionale n°3 del 2001 - le Regioni abbiano competenza esclusiva in materia di formazione professionale e una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro. In quest'ultimo ambito esiste però una vasta competenza regionale che scaturisce dal D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, attraverso il quale - in virtù della delega conferita dalla c.d. Legge Bassanini, Legge 15 marzo 1997, n. 59 - sono state attribuite alle Regioni ampie funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro. Sul piano operativo le Regioni hanno spesso attuato una forte delega della gestione dei centri per l'impiego alle Province, realizzando nei fatti un "iperfederalismo" nell'organizzazione dei servizi pubblici per il lavoro che non ha portato vantaggi tangibili ai lavoratori e alle aziende. In assenza della modifica del Titolo V della Costituzione, preannunciata dal Governo ma non ancora realizzata, non è possibile superare la legislazione concorrente: a tale proposito sarebbe stato opportuno - già in sede di definizione della legge delega - individuare quali sono le competenze di carattere esclusivo delle Regioni e quali quelle dello Stato in materia di lavoro e formazione.

## Le competenze dell'ANPAL e delle Regioni

Il ruolo di coordinamento della Rete dei servizi per le politiche del lavoro è attribuito all'ANPAL, attraverso una molteplicità di funzioni, alcune delle quali di rilevanza strategica per la gestione del mercato del lavoro:

1. coordinamento della gestione dell'*Assicurazione Sociale per l'impiego*, dei *servizi pubblici per l'impiego* e delle *politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati*, in particolare con riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro;
2. definizione delle metodologie di *profilazione degli utenti*, degli *standard di servizio dei centri per l'impiego* istituiti dalle regioni e dei relativi *costi standard*;
3. determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'*assegno individuale di ricollocazione*, nonché delle ulteriori modalità di coinvolgimento dei soggetti privati accreditati;
4. *accreditamento degli organismi privati* che possono essere chiamati a svolgere funzioni di servizio per l'impiego;
5. definizione e 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 e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro;
6. istituzione e gestione dell'*albo nazionale dei soggetti accreditati* a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro;
7. realizzazione - in cooperazione con l'ISFOL e l'INPS - del *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*, nonché di un portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro;
8. la definizione della *scheda anagrafica e professionale dei lavoratori*, unitamente alle modalità di interconnessione tra i centri per l'impiego e il *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*;
9. attività di *monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per l'impiego*, nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni, utilizzando il *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*.



Ulteriori compiti di gestione diretta dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro possono essere attribuiti all'ANPAL, mediante la stipula di convenzioni con le regioni e le province autonome.

Il decreto affida invece la gestione amministrativa dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro alle regioni e alle province autonome, alle quali sono anche attribuiti - previa convenzione stipulata tra il Ministero del Lavoro e ogni singola regione e provincia autonoma, al fine di regolare i relativi rapporti e obblighi - i seguenti compiti:

- individuazione di misure di attivazione dei *beneficiari di ammortizzatori sociali* residenti nel territorio della regione o provincia autonoma;
- garantire a tutti i residenti nel territorio italiano - a prescindere dalla specifica regione o provincia autonoma di

residenza- disponibilità di *servizi e misure di politica attiva del lavoro* ;

- *servizi per il collocamento dei disabili* (Legge n° 68/1999) e avviamento a selezione nei casi previsti dall'art. 16 delle Legge n° 56/1987. Tali funzioni possono essere attribuite, in sede di convenzione, all'ANPAL;
- identificazione della *strategia regionale per l'occupazione* , coerentemente alle linee di indirizzo e gli obiettivi in materia di politiche del lavoro stabiliti dalla Conferenza Stato, Regioni e Province autonome;
- *accreditamento degli enti di formazione* , nell'ambito dei criteri stabiliti dal Ministero del Lavoro.

Nello specifico, ai *centri per l'impiego* istituiti dalle regioni e dalle province autonome sono demandati i seguenti compiti:

1. *orientamento di base* , analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione;
2. *ausilio alla ricerca di una occupazione* , anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione;
3. orientamento specialistico e individualizzato, mediante *bilancio delle competenze e analisi dei fabbisogni* ;
4. orientamento individualizzato all'*autoimpiego* e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;
5. avviamento ad *attività di formazione* ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato reinserimento lavorativo;
6. accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'*assegno individuale di ricollocazione* ;
7. promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del *tirocinio*;
8. gestione, anche in forma indiretta, di *incentivi all'attività di lavoro autonomo* ;
9. gestione di *incentivi alla mobilità territoriale* ;
10. gestione di strumenti finalizzati alla *conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura* nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti;
11. promozione di prestazioni di *lavoro socialmente utile* .

Le regioni e le province autonome svolgono tali attività direttamente o mediante il coinvolgimento di soggetti privati accreditati.

La scelta del governo di procedere alla modifica della normativa relativa all'organizzazione e alla gestione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche del lavoro senza prima porre mano al Titolo V della Costituzione - e alla relativa ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni - rischia di produrre, quale conseguenza, una riforma che - pur 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.

In base alle indicazioni contenute nel decreto attuativo, all'ANPAL saranno attribuiti - senza sostanziali modifiche - le funzioni finora esercitate dal Ministero del Lavoro, nello specifico le competenze della Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione e, in parte, le competenze della Direzione Sistemi generale Informativi e della Direzione Immigrazione; ciò avverrà anche attraverso il trasferimento del relativo personale. Resta tuttavia inalterata la distinzione organizzativa tra l'ANPAL stessa e i servizi per l'impiego territoriali, i quali continueranno a essere di competenza regionale: la funzione di "*coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'impiego, dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati*" - attribuita all'ANPAL - sembra più orientata a un controllo finanziario degli strumenti di sussidio ai disoccupati che a una reale possibilità di indirizzo dell'attività dei centri per l'impiego, e le competenze attribuite all'ANPAL in materia di "*monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per l'impiego, nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati*" rischiano di restare un mero strumento di analisi, poco utile se non collegato a meccanismi di intervento e correzione delle situazioni di inefficacia nell'azione dei servizi per il lavoro pubblici e privati.

La previsione - contenuta nel decreto - della possibilità di intervento dell'ANPAL qualora 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, attraverso il supporto alle regioni o mediante interventi di gestione diretta dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, se realizzata coerentemente sarebbe un efficace meccanismo di sussidiarietà. Perché ciò sia possibile è però necessario prevedere l'automatismo di tali misure, le quali andrebbero a comprimere le competenze delle regioni in materia di gestione delle politiche attive del lavoro: nell'attuale assetto duale appare un obiettivo di difficile raggiungimento.



## Il Sistema informativo unico delle politiche del lavoro

Di notevole rilevanza è anche l'intervento, contenuto nel decreto attuativo, relativo all'infrastruttura tecnologica utilizzata per la gestione del mercato del lavoro. Nello specifico, con riferimento al *sistema informativo unico dei servizi per l'impiego*, il decreto individua quali elementi costitutivi dello stesso:

1. il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali;
2. l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie;
3. i dati relativi alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, inclusa la scheda anagrafica professionale;
4. il sistema informativo della formazione professionale.

È da rilevare come – evidentemente facendo riferimento allo stesso strumento, ma forse tradendo una certa confusione delle finalità che si intendono perseguire – all'articolo 13, comma 1, si indica di *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*, mentre al comma 2 si parla di *sistema informativo unico dei servizi per l'impiego*.

Secondo la previsione del Decreto, le informazioni del *sistema informativo unico delle politiche del lavoro* costituiscono il patrimonio informativo comune dei soggetti della Rete dei servizi per le politiche del lavoro per lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali; esse costituiscono, inoltre, la base informativa per la formazione e il rilascio del *fascicolo elettronico del lavoratore*, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione degli ammortizzatori sociali.

Allo scopo di realizzare il *fascicolo elettronico del lavoratore*, l'ANPAL gestisce l'*albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome*, definendo le procedure per il conferimento dei dati da parte delle regioni e province autonome. In tale contesto, è da segnalare la previsione contenuta al comma 2 dell'articolo 16 del decreto, che dispone che i soggetti i quali, a qualsiasi titolo, beneficiano di contributi pubblici per lo svolgimento di attività di formazione, sono tenuti a conferire, con le modalità definite dall'ANPAL, i seguenti dati:

- con riferimento ai corsi di formazione aperti a una pluralità di soggetti le informazioni relative ai corsi di formazione con un anticipo di almeno un mese dalla data di chiusura delle iscrizioni;
- con cadenza mensile i dati individuali relativi alle attività formative avviate e realizzate e ai soggetti coinvolti.

La realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore sarebbe di indubbia utilità, se fossero però definite le modalità operative di realizzazione in modo stringente, al fine di evitare che tale strumento resti soltanto sulla carta, come precedentemente accaduto con il libretto formativo del cittadino, il quale era stato pensato per raccogliere, sintetizzare e documentare le diverse esperienze di apprendimento dei cittadini lavoratori, nonché le competenze da essi comunque acquisite: nella scuola, nella formazione, nel lavoro, nella vita quotidiana, ciò al fine di migliorare la leggibilità e la spendibilità delle competenze e l'occupabilità delle persone.

Il fascicolo elettronico riprende gli obiettivi previsti dal libretto formativo del cittadino – strumento mai realizzato – e prevede di integrare le informazioni di carattere previdenziale, per il quale sarebbe necessario l'interscambio dei dati con l'INPS e gli altri istituti previdenziali: si tratta di un progetto la cui realizzazione risulta complessa, come dimostrano le difficoltà di integrazione informativa tra i differenti soggetti che operano nel mercato del lavoro.

Destano invece molte perplessità le scelte riguardanti il *sistema informativo unico delle politiche del lavoro*, perlomeno finché non saranno definite le modalità attuative.

Attualmente funziona un "sistema federato", ossia composto da una rete di sistemi regionali, tra di loro connessi e interoperabili: ogni regione ha progettato un proprio SIL, sebbene nell'ambito di standard nazionali condivisi, che non dialoga con gli altri sistemi regionali; spesso, nell'ambito della stessa regione, le province hanno adottato sistemi informativi differenti (da qui l'esigenza di una ulteriore integrazione attraverso un sistema che svolga il compito di "coordinatore regionale"). Al Ministero del lavoro è rimasta una funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

La realizzazione di un sistema informativo del lavoro nazionale, integrato in tutte le sue componenti – dalla gestione amministrativa dei centri per l'impiego, alla gestione dell'incontro domanda/offerta di lavoro sul web, fino alla gestione del collocamento dei disabili e all'integrazione con i servizi privati – rappresenterebbe un aspetto strategico fondamentale al fine di dare al nostro mercato del lavoro un carattere di modernità e di fluidità nelle relazioni di lavoro e nella circolazione delle informazioni. È altrettanto vero che la attualmente la situazione sia frammentata, anche a causa della presenza di differenti sistemi informativi del lavoro regionali non integrati fra loro, frutto di un percorso normativo complesso: i risultati raggiunti dalle diverse regioni – i quali hanno richiesto notevoli investimenti finanziari – non devono essere però dispersi,



bensì occorre individuare soluzioni che consentano il raggiungimento degli obiettivi descritti nel decreto attraverso percorsi di integrazione e valorizzazione delle esperienze regionali.

Il problema non risiede soltanto nella mancata integrazione tra i diversi sistemi regionali, ma anche nel mancato completamento del percorso che consentirebbe al SIL dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici: nella situazione attuale vi è 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 Cliclavoro – sebbene 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. In tale contesto, resta quindi da capire quale sarà la natura del *portale nazionale delle politiche del lavoro* indicato nel decreto e il rapporto tra questo e il *sistema informativo unico delle politiche del lavoro* .

## Stato di disoccupazione, assegno di ricollocazione e LEP

Il decreto ha, inoltre, apportato significative modifiche alla *disciplina dello stato di disoccupazione* – introducendo tra l'altro, la nuova condizione di "*disoccupato parziale*" – prevedendo che lo stesso sia subordinato alla comunicazione in forma telematica – al portale nazionale delle politiche del lavoro – della immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica del lavoro. Il decreto regola inoltre, in modo puntuale, modalità e tempi di funzionamento del Patto di servizio personalizzato che ciascun lavoratore deve



stipulare con i servizi per l'impiego, introducendo rigidi meccanismi di condizionalità tra l'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito e il rispetto del Patto stesso. Nella direzione della realizzazione di un solido sistema di servizi per il lavoro orientati all'immediato reinserimento lavorativo dei disoccupati va senz'altro lo strumento dell'*assegno di ricollocazione*, concesso ai soggetti disoccupati da oltre 6 mesi e spendibile – al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro – presso i centri per l'impiego pubblici o presso i soggetti privati accreditati. La definizione dell'ammontare dell'assegnare di ricollocazione, nonché il monitoraggio dei soggetti che erogano "servizi di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro", sono demandati all'ANPAL.

L'ANPAL dovrà inoltre proporre al Ministero del Lavoro la definizione di "offerta di lavoro congrua", in base ai criteri indicati nel decreto stesso.

Infine, l'art. 28 del decreto individua quali articoli del decreto costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, ossia:

- a) articolo 11, comma 1, lettere da a) a e);
- b) articolo 18;
- c) articolo 20;
- d) articolo 23;
- e) articolo 26, comma 1 e 2.

Si tratta di una individuazione completa dei servizi che dovrebbero essere erogati dai centri per l'impiego, tuttavia non sono pienamente definiti i livelli di prestazione, la misurabilità degli stessi e gli eventuali strumenti correttivi. È inoltre evidente che un effettivo miglioramento della qualità dei servizi – e quindi la loro misurabilità in termini qualitativi e quantitativi – non possa non tenere conto della necessità di riqualificare le competenze professionali dei lavoratori dei servizi per l'impiego, al fine del raggiungimento della capacità di gestire in modo efficace (ossia nel rispetto di tempistiche certe e di livelli di prestazione predefiniti) l'intero ciclo di reinserimento lavorativo dei disoccupati. ■

---

[\*] 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.innovazioneilavoro.it](http://www.innovazioneilavoro.it)