

SENATO DELLA REPUBBLICA

11^a COMMISSIONE (LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

Atti del Governo n. 176 (Schema di decreto legislativo recante 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); n. 177 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive); n. 178 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale) e n. 179 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro).

Audizione Assolavoro

Roma, 14 luglio 2015

INDICE

A) SCHEMA DI DECRETO RECANTE DISPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PER IL LAVORO E DI POLITICHE ATTIVE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 3, DELLA LEGGE 183/2014 (AG n. 177).

- | | |
|--|---------|
| 1. Premessa. | Pag. 2 |
| 2. Sostenibilità ed impedimenti di natura operativa. | Pag. 3 |
| 3. Sull'applicabilità delle disposizioni di coordinamento dei Fondi ed Enti bilaterali da parte della istituenda Agenzia nazionale – Forma.Temp. | Pag. 6 |
| 4. Contratto di ricollocazione. | Pag. 8 |
| 5. Accreditamento. Omologazione dei soggetti accreditati a livello nazionale ex art.4 e ex art.6 D.Lgs. n. 276/2003. | Pag. 9 |
| 6. L'Agenzia Nazionale. | Pag. 10 |
| 7. Alcune considerazioni di metodo per "liberare" le politiche attive del lavoro. | Pag. 12 |
| 8. Conclusioni. | Pag. 14 |

B) SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DIPOSIZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI A CARICO DI CITTADINI E IMPRESE E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO E PARI OPPORTUNITÀ (AG n. 176).

Pag. 14

C) SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DIPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO (AG n. 179).

Pag. 15

A) SCHEMA DI DECRETO RECANTE DISPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PER IL LAVORO E DI POLITICHE ATTIVE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 3, DELLA LEGGE 183/2014 (AG n. 177).

1. Premessa

Lo Schema di Decreto Legislativo in materia di riordino dei servizi al lavoro e di politiche attive (di seguito "Schema di Decreto") rappresenta **il tentativo, per molti versi encomiabile**, di riordinare l'organizzazione e la gestione dei servizi al lavoro mediante un significativo riaccentramento delle competenze, istituendo, al contempo, modalità di controllo e monitoraggio delle politiche attive.

Lo sforzo è coraggioso in quanto interviene in un **quadro costituzionale destinato a mutare a breve**, ma non in tempo utile per consentire da subito di disegnare un modello esaustivo ed efficiente, in un **contesto di competenze istituzionali ed amministrative frammentato che genera *disruptions organizzative*** ed eccedenze strutturali di personale (non sempre in possesso di competenze coerenti con i compiti da assolvere) in uno **scenario di risorse pubbliche scarse**.

Le Agenzie per il lavoro (ApL) sono consapevoli delle suesposte difficoltà ma allo stesso tempo ritengono che lo Schema di Decreto presenti **elementi di criticità, non tutti ascrivibili ai vincoli di contesto**, che se non affrontati daranno luogo ad un **provvedimento non solo inefficace** nei suoi effetti, ma anche **capace di incidere negativamente sull'operatività delle Agenzie per il lavoro**, che rappresentano uno dei pochi *asset* efficienti del nostro mercato del lavoro ¹.

In un contesto nel quale **cresce la domanda di assistenza alla transizione da un lavoro ad un altro, e dal "non lavoro" al lavoro**, è necessario prevedere un sistema di **servizi capace di operare su numeri maggiori** rispetto al passato anche recente, mettendo a disposizione di questo disegno risorse pubbliche da un lato, ed energie e competenze dall'altro,

¹ Le Agenzie per il lavoro si pongono ai nastri di partenza come uno dei *partner* più efficienti in assoluto delle strutture pubbliche: gli ultimi dati (luglio 2014) a disposizione su una misura di politica attiva di grande rilievo qual è la Dote Unica Lavoro di Regione Lombardia mostrano che su 34.282 doti assegnate circa 10.000 sono andate alle Agenzie per il Lavoro.

Nella "*Top ten*" dei soggetti accreditati più "performanti" per numero di persone avviate al lavoro 7 sono Agenzie (che coprono i primi 7 posti) che hanno avviato 10.030 persone su 11.447. Per quanto riguarda invece le prese in carico la "*Top ten*" vede 4 Agenzie ai primi quattro posti (con 12.361 persone prese in carico su 18.482) e 6 sul totale (con 14.161 persone prese in carico).

in grado di “attivare” una quantità non ancora sperimentata di persone in cerca di occupazione.

Se questo è l’obiettivo, il sistema dei servizi al lavoro del Paese non può non essere fondato su una necessaria complementarietà tra soggetti pubblici e privati, che si può conseguire solo **a condizione che il disegno riformatore sia realistico** (parta cioè dalla reale situazione dei servizi e del mercato) **e preveda il ruolo attivo dei soggetti privati** nella co-progettazione e nella definizione delle regole di funzionamento.

Solo in questo modo si può provare a superare **l’acclarato fallimento del settore pubblico**, incapace di passare da un’Amministrazione certificatrice di *status* (disoccupato o meno) ad un’**Amministrazione in grado di garantire l’erogazione dei servizi che servono**.

2. Sostenibilità ed impedimenti di natura operativa.

Un primo aspetto problematico è quello delineato dal Titolo Secondo dello Schema di Decreto, recante i principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro, che introduce un “imbuto operativo”, questa volta affidato ai CPI ², **destinato a riflettersi negativamente sull’operatività di tutti gli operatori coinvolti a valle del processo**.

Il problema principale riguarda la sostenibilità dell’impianto universalistico previsto nell’erogazione dei servizi di attivazione. Per tutti i lavoratori, disoccupati e sospesi, è previsto il contatto ufficiale con il CPI per stipulare il Patto di servizio nel quale sono contenuti tutti i servizi di attivazione con una serie di distinzioni ³: in pratica i CPI saranno **chiamati a stipulare e gestire entro 6 mesi una platea stimabile in oltre due milioni di persone**.

I lavoratori che si saranno dichiarati disponibili vengono obbligati a transitare presso i CPI entro due mesi dall’iscrizione telematica per sottoscrivere il Patto di servizio mentre (solo) i disoccupati oltre i 6 mesi possono accedere all’assegno di ricollocazione tramite i privati.

² Nello Schema di Decreto non si comprende tra l’altro quanti saranno i nuovi centri per l’impiego e se coincideranno con i centri per l’impiego già esistenti. La scelta di potenziare il ruolo del centro per l’impiego desta però preoccupazioni considerate le difficoltà che queste strutture hanno già dimostrato nel gestire compiti più contenuti.

³ Con una triplice distinzione: disoccupati da meno di 6 mesi dovranno partecipare a iniziative di orientamento e formazione; disoccupati da più di 6 mesi dovranno partecipare al contratto di ricollocazione; sospesi in cassa integrazione dovranno partecipare ai lavori di pubblica utilità.

Si delinea in questo modo un sistema che, da una parte invia al contratto di ricollocazione i disoccupati da più di 6 mesi, e dall'altro **"parcheggia" i disoccupati** da meno di 6 mesi, in azioni di attivazione (orientamento e bilancio competenze) **presso i CPI**, rinviandoli a un catalogo di corsi di formazione presenti nella programmazione FSE e dei Fondi Interprofessionali.

Il modello proposto prevede inoltre l'affidamento, in via esclusiva, all'operatore pubblico della profilazione e della realizzazione del Patto di servizio, mentre il coinvolgimento delle ApL è immaginato (eventualmente) solo successivamente, generando una **dispersione del loro valore aggiunto nell'erogare servizi di politiche attive** ⁴.

In questo modo **lo Schema di Decreto non garantisce l'unicità (rectius: la non frammentarietà) delle azioni e dei processi da cui scaturiscono i servizi** e mantiene un approccio organizzativo fondato sulla **centralità degli erogatori di servizi invece che sull'utente**. In buona sostanza viene riproposta una logica nella quale un soggetto definisce i percorsi da seguire, poi un altro ne gestisce una parte (la formazione), poi il terzo l'accompagnamento al lavoro, con l'utente costretto ad avere più interlocuzioni che non generano valore.

Per evitare ciò occorre, viceversa, promuovere una logica di **tutor di processo** (o *Case manager*) che tenga il filo conduttore delle azioni, se si vuole evitare che l'Ente che subentra in seconda istanza si trovi costretto a ripetere una parte di quanto già (forse) realizzato dal CPI.

Tutti i processi che vedono passaggi da un -operatore all'altro, o allungano i tempi, o deludono la domanda di lavoro espressa dalle imprese, spingendole alla ricerca dei lavoratori di cui necessitano fuori dal percorso della politica attiva.

Non sono maturi i tempi per costosi e complessi processi di collaborazione, che richiedono convergenza professionale, cultura e valori almeno simili. Ad ogni passaggio di mano, chi riceve le informazioni sulla persona le deve riaggiornare, raddoppiando inutilmente i tempi. E questo non è un problema che nasce nel rapporto pubblico - privato per i servizi al lavoro: scaturisce in qualunque organizzazione che spezzi l'unitarietà di un processo operativo.

⁴ Si veda sul punto l'esperienza lombarda in cui la valorizzazione dell'apporto fornito dagli operatori privati per i servizi al lavoro, in particolare le Agenzie per il Lavoro, nel corso degli anni ha migliorato le performance del sistema rendendolo più efficiente e facendo della concorrenza tra operatori pubblici e privati un valore aggiunto per il miglioramento della qualità del servizio.

Ragionare (finalmente) in questi termini consentirebbe di salvaguardare l'altro principio che dovrebbe essere posto a presidio di una politica attiva efficace, e cioè quello di **lavorare sempre con i tempi e le esigenze della domanda di lavoro e non quelli della PA, avvicinando i tempi di esecuzione dei servizi a quelli coerenti con le richieste delle aziende.**

A questo punto, per salvaguardare l'unitarietà dei processi, **occorre distinguere tra le attività relative alla (mera) sottoscrizione del cosiddetto Patto di servizio da quelle del Piano di Attivazione Individuale (P.A.I.)** ⁵.

Il Patto di servizio è il primo di riconoscimento del diritto del lavoratore all'intervento con risorse pubbliche. Il Patto prevede la verifica dei requisiti, la quantificazione del voucher sulla base della profilazione data dal sistema, la sottoscrizione dei diritti-doveri del peculiare accordo sulla ricollocazione e può arrivare a prospettare la gamma dei servizi a cui il lavoratore può avere accesso **dopo la stipula del P.A.I.**

Quest'ultimo è invece il piano delle attività specifiche opportune per quel lavoratore nella sua transizione accompagnata verso il nuovo lavoro. Viene elaborato dal Soggetto privato che intercetta le opportunità del mercato e si fa carico di seguire le attività del lavoratore.

La netta distinzione di ruolo tra chi riconosce il diritto ad avvalersi di un intervento di politica attiva e chi ne gestisce i servizi **assegna in modo univoco e chiaro la responsabilità sul risultato finale.** Consente inoltre sia ai soggetti pubblici che a quelli privati di realizzare le proprie performance senza interferenze e permette di instaurare un sistema di rating che misuri le capacità di ogni operatore.

In questo quadro di responsabilità più chiare il lavoratore ha il diritto di non rimanere fermo ai blocchi di partenza, con il rischio di perdere opportunità di lavoro che potrebbero essergli rivolte nel caso si fosse immediatamente attivato il servizio di politica attiva.

Va quindi introdotto **il diritto del lavoratore, trascorsi 60 giorni senza che egli sia riuscito a ricollocarsi, di rivolgersi a un operatore accreditato della rete che riconosca il livello di profilazione assegnato dal sistema, accetti la sottoscrizione del Patto di Servizio, comunichi al soggetto pubblico i due adempimenti avvenuti e avvii i servizi previsti** ⁶.

⁵ Questa distinzione è già stata praticata in Garanzia Giovani per esempio dalle regioni Marche e Campania.

⁶ La proposta di un termine di 60 giorni muove da una logica di realismo dello stato dei servizi al lavoro del Paese. In un sistema ideale l'esercizio del diritto dovrebbe essere immediato così come il

Parallelamente **va assicurata la possibilità per il soggetto pubblico di optare**, sotto il profilo della distribuzione delle attività, **in una logica di make or buy** e in applicazione di principi di efficacia ed efficienza della propria azione, **per l' "esternalizzazione" di tutte le attività di propria competenza⁷ con esclusione, ovviamente, di quelle relative alla pianificazione strategica, al controllo, e alla gestione della condizionalità.**

3. Sull'applicabilità delle disposizioni di coordinamento dei Fondi ed Enti bilaterali da parte della istituenda Agenzia nazionale - Forma.Temp.

Lo Schema di Decreto nel definire i compiti del Ministero del lavoro e dell'Agenzia nazionale ridisciplina i compiti di vigilanza e controllo della PA in materia di Fondi interprofessionali ed Enti bilaterali prevedendo una vigilanza e un controllo sulla gestione amministrativa unitamente ad una attività di indirizzo sulle attività di formazione svolte ⁸.

Patto di servizio, per i motivi delle leggi della domanda già accennati, deve essere garantito entro 15 giorni dalla disoccupazione della persona e il piano di azione individuale non oltre il mese.

⁷ Le attività possono così essere suddivise:

Informazione - Far acquisire all'utente informazioni per orientarsi nel mercato del lavoro; far conoscere il sistema dei servizi al lavoro regionali

Accoglienza e Orientamento di primo livello - Rilevare informazioni sulle caratteristiche individuali e sullo status occupazionale dell'utente al fine di indirizzarlo verso uno dei Panieri dei Servizi per il Lavoro disponibili

Attivazione PAL - Garantire all'utente rilascio o acquisizione della DID e l'attivazione del Patto di Servizio;

Consulenza Orientativa

- *a Bilancio di Competenze*: Rilevare e analizzare sistematicamente conoscenze, abilità, esperienze e aspirazioni dell'utente focalizzandosi sui punti di forza e sulle aree di miglioramento con l'obiettivo di ottenere il profilo personale e professionale dell'interlocutore
- *b Orientamento Specialistico*: Supportare l'utente a declinare le azioni necessarie a sviluppare il proprio Piano di Azione Individuale (PAI), finalizzato a un esito professionale

Scouting e Ricerca Attiva del Lavoro - Affiancare e supportare l'Utente nella individuazione delle opportunità professionali, nella valutazione delle proposte di lavoro, nell'invio delle candidature

Accompagnamento al Lavoro - Accompagnare l'inserimento lavorativo al fine di aumentare la Retention Aziendale (Capacità di restare in azienda) agendo su due leve: Ingegaggio (Contratto Psicologico) e addestramento iniziale

Autoimprenditorialità o Creazione d'Impresa - Assistere lo sviluppo di una idea/progetto di business che valuti contesto, opportunità, leve economico-finanziarie processi e modalità di distribuzione del valore

Tutoring - Facilitare il percorso di inserimento in azienda a supporto dei percorsi di tirocinio; per la sua natura di strumento di accompagnamento e on di servizio a sé stante non inserito nel flusso percorso.

⁸ L'art. 3, comma 3 lett. d) richiama la competenza del Ministero del lavoro di indirizzo sui fondi e sugli enti di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 276/2003. Va detto che non si comprende il valore giuridico

Le questioni che si pongono, tutte assai rilevanti, riguardano gli Enti bilaterali di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 276/2003 (Forma.Temp) in quanto tali Fondi sono previsti dal Legislatore nell'ambito della disciplina in materia di somministrazione di lavoro, proprio in quanto strettamente correlati al contratto di lavoro di somministrazione ⁹.

Ai sensi dell'art.12 D.Lgs. n. 276/03, Forma.Temp **finanzia progetti formativi realizzati per la quasi totalità su iniziativa delle Agenzie per il Lavoro (c.d. "conto azienda") a favore dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato e a tempo indeterminato**, nonché di disoccupati e inoccupati iscritti presso le Agenzie con finalità occupazionali.

Data la stretta correlazione con la domanda espressa dal mercato l'Agenzia per il lavoro attiva il corso di formazione con una programmazione minima, inviando il progetto al Fondo anche 24 ore prima dell'inizio del corso, sulla base delle richieste della impresa utilizzatrice ¹⁰.

Il sistema non prevede quindi una programmazione né bandi, in quanto le risorse devono essere destinate ad accompagnare e compensare la flessibilità del lavoratore.

Occorre evidenziare tali caratteristiche per comprendere come **male si adattino le disposizioni di indirizzo e di controllo ai Fondi bilaterali della somministrazione** in quanto ci si trova di fronte, in questo caso, ad una bilateralità obbligatoria **connessa al contratto e alla missione del lavoratore e che quindi non lascia margini di discrezionalità**, tra gli altri, agli amministratori dei fondi in commento¹¹.

dell'attività di indirizzo (e l'oggetto della stessa) in quanto, qualora riguardasse il contenuto della formazione, gli Enti bilaterali di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 276/2003 non erogano un'offerta formativa ma registrano, monitorano e controllano la spesa per formazione effettuata dalle Agenzie per il lavoro nell'ambito del contratto di somministrazione.

⁹ Come è noto, grazie all'art. 12 ogni utilizzatore paga il contratto di somministrazione con una aliquota aggiuntiva del 4%, obbligatoria per finanziare la formazione e il welfare di ricollocazione dei lavoratori inviati in missione.

¹⁰ Dati di Placement (valori sottostimati) 2012: 41,31% a livello Nazionale; 2013: 41,46% a livello Nazionale.

¹¹ L'art. 15, comma 4, prevede che, dall'attivazione dell'Albo di accreditamento, le amministrazioni pubbliche, i fondi interprofessionali per la formazione continua ed i fondi bilaterali di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non possono conferire attività né effettuare pagamenti o finanziamenti di alcun tipo connessi allo svolgimento di attività formativa a soggetti non iscritti all'albo nazionale degli enti di formazione accreditati di cui al comma 1 e in mancanza della comunicazione di cui al comma 2. I funzionari ed amministratori responsabili che violino il divieto di cui al presente comma sono responsabili individualmente del danno arrecato ai sensi della L. 20/1994.

Quanto previsto dallo Schema di decreto in materia di definizione degli obiettivi da parte dell'Anpal **appare quindi incongruente e non realizzabile**, di fronte agli obblighi dell'Agenzia per il Lavoro nei confronti del lavoratore.

Lo Schema di Decreto prevede poi che **le informazioni sugli iscritti** vengano comunicate da parte del soggetto che eroga la formazione **un mese prima dell'inizio dell'attività formativa** (accomunando la formazione professionale a catalogo con la formazione di inserimento al lavoro legata alle esigenze e ai tempi della domanda). La scansione temporale ipotizzata (un mese) è **forse coerente con le logiche amministrative: non lo è di certo con l'urgenza espressa dalla domanda delle imprese** ¹².

Last but not least va sottolineato come una serie di disposizioni (non da ultimo quella che stabilisce forme di responsabilità erariale *ex lege* n. 20/1994 per gli amministratori ¹³) prefigurano, in maniera errata, **un profilo potenzialmente pubblicistico di Forma.Temp** sul quale va finalmente fatto chiarezza, **anche in coerenza con l'orientamento del Consiglio di Stato che si è pronunciato** facendo riferimento specifico alle risorse Forma.Temp, ed inferendone la natura non pubblicistica "trattandosi di versamenti destinati ad alimentare soggetti privati per lo svolgimento della loro attività" ¹⁴.

4. Contratto di ricollocazione

Lo Schema di Decreto specifica l'ambito di operatività delle azioni sostenibili tramite **l'assegno di ricollocazione e stabilisce**

¹² Nell'ambito della formazione Professionale, per ottenere il 100% del finanziamento richiesto, è fatto obbligo all'ApL di realizzare una percentuale minima di placement, calcolata sulla media annuale, pari al 35% degli allievi che abbiano conseguito l'attestato di frequenza, fatta eccezione per quelli rientranti nella categoria dei disabili. L'obbligo minimo di placement si intende ottemperato se il rapporto di lavoro è instaurato entro il 180° giorno dalla data di fine del corso.

¹³ L'utilizzo diretto delle risorse e il mantenimento delle stesse in capo alle agenzie per il lavoro (ApL) fa emergere al contempo la difficoltà a configurare tali risorse come erariali e quindi tali da far configurare la responsabilità erariale in caso di mancato o cattivo utilizzo della contribuzione.

¹⁴ Consiglio di Stato n. 386/2012 del 26/1/2012 n. affare 01095/2011, Adunanza della Commissione speciale del 14/12/2011). "Né tantomeno, tali risorse possono essere qualificate come "contributi a carico delle finanze pubbliche", dato che la loro eventuale variazione non determina variazioni dei saldi strutturali di finanza pubblica. "In definitiva, tanto l'origine, quanto la destinazione e le modalità di gestione dei finanziamenti sono di natura privata, e sarebbe una palese forzatura inferire dal meccanismo del prelievo e dalle finalità di generica rilevanza pubblica degli stessi¹⁴ la loro natura di contributi a carico delle finanze pubbliche".

(opportunamente) che la scelta circa l'operatore con cui esercitare questa opzione spetti solo ed esclusivamente al lavoratore disoccupato.

L'aspetto problematico, deriva dalla previsione secondo la quale l'assegno diviene esigibile dai soli lavoratori **con disoccupazione superiore a 6 mesi**.

In questo modo il **contratto di ricollocazione cessa però di essere il nuovo strumento** per intercettare **chi esce dal contratto a tutele crescenti** (flusso) per accompagnarlo alla transizione verso un nuovo lavoro **per diventare (più modestamente) un dispositivo di gestione dello stock di disoccupati** che in gran parte hanno già beneficiato per anni di ammortizzatori sociali e sono sovente di difficile rioccupazione.

Con l'attuale formulazione della norma **viene quindi pregiudicato l'obiettivo di spostare l'asse dalle politiche passive alle politiche attive** e si trascura l'aspetto fondamentale relativo all'ormai verificata esperienza secondo la quale **per una valida attività di ricollocazione risultano determinanti i primi tre mesi successivi alla perdita del lavoro**.

Per evitare di compromettere completamente l'istituto, e nella consapevolezza che vi possono essere vincoli di natura economica per lavorare da subito su grandi platee, in questa prima fase di roll-out della riforma dei servizi al lavoro, può essere opportuno **orientare l'assegno diricollocazione** (tempestivamente, immediatamente dopo la sottoscrizione del Patto di attivazione individuale) solo **sui lavoratori licenziati per giusta causa o giustificato motivo**.

Da ultimo va evidenziato come **la condizionalità** che accompagna la ricollocazione sia prevista in **termini non rispondenti ai principi contenuti nel Jobs Act**, in quanto il sistema di decadenza dai trattamenti di disoccupazione appare poco incisivo (estrema ratio) e fragile sotto il profilo giuridico (con sicuro rischio contenzioso).

5. Accreditamento. Omologazione dei soggetti accreditati a livello nazionale ex art.4 e ex art.6 D.Lgs. n. 276/2003.

In materia di accreditamento va preliminarmente sottolineato come **la pluralità dei sistemi di accreditamento regionali abbia inciso negativamente**, in alcuni casi fino ad azzerarla, sulla **capacità operativa dei privati** sotto almeno due profili: 1) rallentandone o paralizzandone

l'azione; 2) limitando inevitabilmente l'investimento infrastrutturale nelle reti di sportelli nei territori¹⁵.

Lo Schema di Decreto introduce ora la possibilità di specifici regimi di accreditamento dei servizi per l'impiego privati su base regionale, **senza alcuna specificazione se si tratta di regimi integrati, sostitutivi od aggiuntivi rispetto al nuovo sistema di accreditamento nazionale** dei servizi privati al lavoro. **Il rischio, evidente, è quello di perpetuare, se non di amplificare ulteriormente, la confusione attuale.**

Lo Schema di Decreto istituisce, infine, un nuovo **Albo nazionale per le politiche attive.**

Da un lato viene richiamata la necessità **della coerenza dei requisiti per la nuova iscrizione con quelli di inserimento nell'Albo per l'autorizzazione all'attività ordinaria delle Agenzie:** criterio corretto, visto che i servizi che l'Agenzia svolgerà nell'ambito della politica pubblica richiedono le medesime correttezze gestionali e amministrative, la stessa solidità economica, una ugual professionalità, identiche sedi idonee, analoga presenza territoriale.

Inspiegabilmente però lo Schema di Decreto **prevede anche la parificazione degli autorizzati ex art.6 del D.Lgs. n. 276/2003, senza nulla dire della parità di requisiti con quelli necessari alle Agenzie:** in questo modo vengono omologati nelle prestazioni, nelle potestà e nelle prestazioni soggetti assolutamente differenti¹⁶.

Da notare poi che il requisito principe, quello della capacità operativa dimostrata, non viene mai richiamato.

6. L'Agenzia Nazionale

L'Agenzia Nazionale rappresenta, e non solo simbolicamente, il punto di coagulo dell'adeguamento e della trasformazione del sistema dei servizi

¹⁵ Se le norme sono astruse, se le modalità di controllo sono prevalentemente incentrate sui requisiti "fisici" e talvolta ispirate ad un approccio punitivo, il tutto in un quadro normativo incerto nei dispositivi oltreché instabile e suscettibile di continui mutamenti appare evidente l'effetto disincentivante per qualsiasi soggetto privato che effettui una sensata analisi costi benefici. A maggior ragione se, come è oggi, la rilevata non conformità "fisica" di una singola sede/filiale fa venir meno il regime di accreditamento per tutte le filiali di quella Agenzia presenti nella Regione.

¹⁶ Si pensi per esempio ai gestori di siti Internet con gli sportelli delle Agenzie di outplacement.

per lavoratori e imprese coerente con l'impostazione data dal Jobs Act al mercato del lavoro.

Ragionare su **un regime transitorio** in attesa del riaccorpamento a livello nazionale delle PAL e dei servizi per il lavoro **appare una soluzione plausibile** a condizione che la costituenda Agenzia sia leggera ma intelligente, riesca a rendere certe le regole, integrati e accessibili i sistemi informativi, **sia in grado di misurare la performance dei centri per l'impiego**, di integrare le informazioni sulle doti e gli incentivi con quelle sulle tipologie contrattuali, favorire la digitalizzazione dei servizi, favorire l'integrazione di scuole ed università nel sistema dei servizi di intermediazione.

Logica vorrebbe che si assegnassero mandati e, sulla base della prevista "autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, e contabile", si chiedesse all'ANPAL di organizzarsi istituendo **un robusto sistema di verifica sui risultati con conseguenti eventuali revoche delle competenze**. Invece è il contrario. Sulla pianta organica tutto è chiaro: invece, **sul sistema di monitoraggio/ verifica nulla è chiaro se non chi lo realizza**. Sui mandati, poi, regna la genericità visto che vengono confusi con le funzioni.

La costituenda Agenzia quindi: a) non dovrà essere solo il risultato di un accorpamento di enti in difficoltà e di inefficienze, ma dovrà tradursi in una nuova modalità di concepire l'intervento pubblico nel coordinamento dei servizi per il lavoro; b) non potrà non avere come partner i privati con il ruolo di ponte/interlocutore tra sistema pubblico e aziende, a partire da quanto si dovrà declinare per il contratto di ricollocazione.

È quindi necessario che venga garantito contemporaneamente il controllo pubblico e la natura agenziale unitamente ad una certa flessibilità di gestione degli interventi, soprattutto nella promozione dei programmi di politica attiva e della eventuale sussidiarietà a livello territoriale.

È opportuno pensare ad un **Consiglio di Amministrazione snello ma che abbia al proprio interno**, o mantenga un rapporto stretto e vincolante, con chi svolge le funzioni operative da un lato, e quindi **il sistema degli operatori privati**, e chi dall'altro sviluppa le Politiche attive legate all'orientamento e alla formazione (MIUR) e amministra le politiche di sviluppo economico (MISE).

Sotto il profilo istituzionale si segnala che lo Schema di Decreto da una parte prevede lo scioglimento di Italia Lavoro e dall'altra la sua

“convergenza” (termine di cui sfugge il significato giuridico) nell’Agenzia nazionale (art. 1, comma 2 e art. 4, comma 13).

Si evidenzia infine che in base allo Schema di Decreto al personale dell’Agenzia nazionale si applicherebbe il contratto collettivo del comparto Ministeri, che si caratterizza per un’elevata rigidità nella gestione del personale, nell’articolazione dell’orario di lavoro e nell’esigibilità della prestazione e che non prevede ad esempio sistemi di remunerazione collegati agli obiettivi di placement¹⁷.

7. Alcune considerazioni di metodo per “liberare” le politiche attive del lavoro.

Al di là delle osservazioni puntuali svolte nei punti che precedono sui singoli aspetti dello Schema di Decreto vi sono criteri generali che dovrebbero essere adottati per “liberare” le politiche attive del lavoro dalle inefficienze che oggi le comprimono.

Tali criteri possono essere suddivisi per macro categorie:

A. Modelli per l’esigibilità dei diritti delle persone: introduzione del criterio della possibilità di scelta da parte del soggetto pubblico della soluzione *make or buy* a partire dal patto di servizio fino alla gestione dei servizi; permettere alle Regioni, sia per scelta di modello sia per difficoltà oggettive nell’offrire i servizi ai cittadini, di avvalersi in sostituzione dei CPI di soggetti accreditati; istituzione di clausole di salvaguardia dei diritti esigibili dei lavoratori che consentano di spostare la stipula dei patti dal soggetto pubblico a quello accreditato a fronte del mancato rispetto dei tempi previsti per il patto di servizio e per il PAI;

B. Criteri organizzativi/gestionali: introduzione di regole uniche nazionali, distinzione delle competenze senza sovrapposizioni nel servizio tra operatori pubblici e privati, responsabilità per processo – risultato e non per segmenti di questo; definizione delle UCS (Unità di Costo Standard), che danno certezza agli operatori, evitano le sperequazioni della spesa da sud a nord, superano il problema dell’emanazione dei bandi e permettono le misure a sportello;

¹⁷ Quale pubblica amministrazione ex art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, l’Agenzia nazionale dovrebbe applicare una serie di vincoli in materia di missioni del personale, straordinari, spese per convegni, formazione che non trovano applicazione alle organizzazioni private.

C. Implementazione della rete (infrastruttura): avvio immediato delle norme di accreditamento o in alternativa l'approvazione dell'autorizzazione nazionale con valore sostitutivo;

D. Innalzamento della qualità e dell'efficacia dei Servizi mediante: 1) istituzione di un sistema pubblico di *rating* sui risultati ottenuti dai diversi attori (compresi quelli che erogano formazione), basato su indicatori oggettivi di risultato, validi a livello europeo; 2) attribuzione in avvio ai diversi attori di quote di budget da reintegrare in relazione all'utilizzo effettivo, premiando la capacità operativa reale; 3) riconoscimento della sola formazione che ha come esito l'inserimento lavorativo;

E. Esiti occupazionali validi: 1) Riconoscimento esplicito della validità, tra le altre tipologie di contratto, di quello in somministrazione sia come risultato dei percorsi di accompagnamento sia come requisito per l'incentivazione dell'impresa che accoglie e utilizza il lavoratore; 2) validità delle proroghe di contratto per arrivare al numero di mesi posti come obiettivo della misura (proroghe presso la medesima impresa, riconosciute nella COB finale come un unico contratto); 3) valorizzazione percentuale del riconoscimento a risultato per i periodi di lavoro sotto i 6 mesi altrimenti non valorizzati, mentre comunque concorrono a incrementare le settimane contributive valide per la NASPI.

F. Servizi: Modulazione sia dell'intensità (numero di ore) sia della tipologia dei servizi da rendere all'utente in relazione alla sua "distanza" dal mercato del lavoro come emerge dalla profilazione.

G. Strumenti: 1) accesso alle informazioni sul lavoratore nelle BD pubbliche; 2) con la firma della DID i dati diventino disponibili, superando i problemi di privacy; 3) adozione di un sistema informativo unico con accesso aperto a chi esercita gestione e governance; 4) disponibilità on line di tutte le dichiarazioni del cittadino (DID, ecc.) autocertificazioni, scheda anagrafica, CV, scheda politiche subite/praticate; 5) banca dati nazionale con le PAL tracciate e le Passive in correlazione; 6) disponibilità presso ogni centro per l'impiego di uno sportello INPS (operativo e connesso) per l'erogazione degli interventi di politica passiva.

H. Valorizzazione economica: riconoscimento "a processo" e a pacchetto di ore massime erogabili, delle attività che rendono ai lavoratori un servizio documentabile (orientamento, CV, piano di ricerca attiva, rilevazione delle competenze, ecc.)

8. Conclusioni.

Le proposte di Assolavoro sullo Schema di decreto sono basate **su una analisi bottom up dei processi e delle attività che dovrebbero essere garantiti** in un mercato del lavoro efficiente ed inclusivo e quali sono i nodi che andrebbero sciolti proprio alla luce dell'esperienza e delle difficoltà che gli operatori stanno incontrando sul campo.

Un approccio diverso rispetto alla **mera analisi del dato normativo** (nazionale o regionale che sia) che talvolta trascura la realtà dei fatti con il solo risultato di difendere ciò che continua a non funzionare.

Le Agenzie sono consapevoli del fatto che in Italia occorre dare vita ad un mercato del lavoro più efficiente ed efficace ma anche più inclusivo; servono servizi capaci di soddisfare le esigenze delle nostre aziende che operano quotidianamente in un regime di forte concorrenza offrendo al nostro sistema qualità autentica e tempestività nelle risposte.

Le Agenzie per il lavoro sono con **chi vuole uscire dalla stagnazione**, sono **contro il caporalato** ancora troppo presente nel Meridione, **sono contro gli appalti impropri, l'intermediazione illegale, un'economia sommersa** che ruba sia il futuro ai nostri giovani che un presente di sicurezza e di legalità a tanti nostri coetanei.

Le Agenzie per il lavoro private non sono la soluzione a tutti i mali ma hanno saputo però inventarsi un nuovo ruolo nelle politiche attive al lavoro in alcune regioni e ottenere risultati importanti. Non è stato facile e non è una storia finita ma appena iniziata: per continuare in questo percorso servono **regole chiare, continuità e chiarezza normativa, investimenti e fiducia reciproca, collaborazione tra Servizio Pubblico e Attori Privati**.

* * *

B) SCHEMA DI DECRETO RECANTE DIPOSIZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI A CARICO DI CITTADINI E IMPRESE E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO E PARI OPPORTUNITÀ (AG n. 176).

Lo Schema di Decreto in esame (n. 176), finalizzato a razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese, mira a dare attuazione, tra gli altri, al criterio direttivo posto

dalla Legge Delega relativo alla revisione **del regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione.**

In tale contesto occorre evidenziare come il recente D. Lgs. n. 81/2015 recante la "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni", disciplini il regime sanzionatorio della somministrazione di lavoro irregolare (artt. 38-40) prevedendo come sanzione generale la costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso l'utilizzatore, anche per meri vizi formali del contratto di somministrazione.

Ciò appare evidentemente non in linea con l'evoluzione normativa operata dal Jobs Act in materia sia di contratto a termine che di contratto a tempo indeterminato "a tutele crescenti", laddove la logica della "conversione" del rapporto a tempo indeterminato e della reintegra **è stata integralmente sostituita da un regime fondato sulla regola generale della sanzione di tipo economico** (riservando la conseguenza della conversione del rapporto/reintegra alle fattispecie più gravi).

Il diverso e più gravoso trattamento sanzionatorio riservato alla somministrazione - **istituto peraltro assai più tutelante rispetto a tutte le altre forme di impiego a termine (come peraltro sancito dalla disciplina comunitaria)** - appare frutto di un errore materiale al quale si chiede di porre rimedio prevedendo quantomeno **l'allineamento delle sanzioni previste per i due istituti** (contratto a termine e somministrazione).

* * *

C) SCHEMA DI DECRETO RECANTE DISPOSIZIONI PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO (AG n. 179)

Il Titolo II (articoli da 26 a 40) dello Schema di decreto recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro reca disposizioni in materia **di Fondi di solidarietà bilaterali.**

In particolare, con riguardo ai cd. Fondi di solidarietà bilaterali "alternativi" attivati cioè nei settori dotati di consolidati sistemi di bilateralità, quale il settore del lavoro in somministrazione, il Decreto interviene (art. 27) disponendo **l'innalzamento dell'aliquota di finanziamento a decorrere dal 2016 (dallo 0,20% allo 0,45%)** della retribuzione imponibile previdenziale.

Il settore delle Agenzie per il Lavoro ha già provveduto nei termini ad uniformare il proprio sistema di bilateralità attraverso la predisposizione di una serie di Accordi sindacali e l'adeguamento del Fondo bilaterale Formatemp, in attuazione delle previsioni della Legge Fornero (art. 3, comma 14, L. n. 92/2012).

Le Agenzie per il lavoro, già a decorrere dal 1° gennaio 2014, versano infatti una contribuzione pari allo 0,20% delle retribuzioni dei lavoratori somministrati destinata al finanziamento del neo costituito¹⁸ Fondo di solidarietà bilaterale.

L'elevazione generalizzata dell'aliquota di finanziamento al Fondo prevista dal Decreto dallo 0,20% allo 0,45% delle retribuzioni imponibili previdenziali appare del tutto impropria se si considerano le specificità del lavoro in somministrazione.

In primo luogo va infatti rilevato che esiste nell'ordinamento **il divieto di somministrazione in aziende che hanno attivato strumenti di ammortizzazione**; in secondo luogo la durata media delle missioni oggi presenti nel settore **si attesta mediamente in circa 45 giorni**.

Entrambi questi fattori - unitamente al fatto che nell'imminenza dell'attivazione della sospensione dei rapporti di lavoro **le Agenzie non abbiano interesse a stipulare contratti di somministrazione in unità produttive che versino in tali condizioni** - rendono assai marginale rispetto al numero complessivo dei lavoratori "attivi" la ricorrenza della fattispecie oggetto di tutela (intervento del Fondo di solidarietà)¹⁹.

Da ultimo si aggiunga il fatto che, dal punto di vista procedurale, la sospensione del rapporto di lavoro dei lavoratori somministrati **viene "attivata" dalle aziende utilizzatrici** (stante l'inserimento dei lavoratori somministrati nel contesto aziendale) e conseguentemente "subita" dalle Agenzie.

Alla luce di quanto precede l'ulteriore incremento di tale percentuale nel settore della somministrazione appare del tutto ingiustificabile e per questo motivo si richiede **l'introduzione di una disciplina ad hoc per il settore della somministrazione** e, comunque, la possibilità **di rivedere**

¹⁸ Con Decreto del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia n. 89581/2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 143 del 23.06.2015, è stato formalmente istituito il Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione.

¹⁹ Il combinato disposto delle due situazioni sopra richiamate fa sì che il totale delle ore sospensione del rapporto per i lavoratori somministrati sia stimato in circa lo 0,05% del totale delle ore lavorate (0,1% dei lavoratori).

l'aliquota contributiva a valle dell'effettivo equilibrio economico finanziario del fondo (contribuzione/prestazioni) registrato a consuntivo.