



Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016

© Marco Esposito 2016
Università di Napoli "Parthenope"
marco.esposito@uniparthenope.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità^α

Marco Esposito
Università di Napoli "Parthenope"

1. La priorità della riforma dei servizi per l'impiego: i primi passi.	2
2. Insidie, difficoltà e ambizioni di un percorso riformatore.....	4
3. Il substrato della riforma: "da dove partiamo".	6
4. Gli impegni della delega e le principali novità introdotte con il d.lgs. n. 150/2015: l'architettura istituzionale e il quadro dei soggetti competenti.....	9
5. (Segue) L'accreditamento e la cooperazione pubblico-privato.	11
6. Patto di servizio, assegno di ricollocazione e condizionalità. ...	13
7. L'aggiornamento della componente informativa.	17
8. Una breve conclusione: "dalle speranze ai progetti, dai progetti alle azioni".	18

^α Il saggio è destinato agli *Scritti in onore di Raffaele De Luca Tamajo*.

1. La priorità della riforma dei servizi per l'impiego: i primi passi.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.P.R. 26 maggio 2016 n. 108¹ – recante lo Statuto dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – l'ambiziosa e ampia riforma dei servizi per l'impiego contenuta nel Jobs Act² comincia ad assumere una sua prima, reale forma operativa.

Essa trova le sue fonti primarie nella legge delega n. 183/2014 e nel d.lgs. n. 150 di settembre 2015; testi legislativi che – dopo anni di stallo di due importanti progetti di riforma dei servizi per l'impiego e solo piccole manutenzioni dell'elefantiaco nonché effimero modello italiano delle politiche del lavoro³ – hanno condotto in porto una revisione integrale e sistemica di quest'ultimo, a sostegno della presuntivamente inedita fluidità dei flussi occupazionali che lo "Jobs Act" – negli intenti – dovrebbe attivare.

Si tratta di una riforma tanto annunciata quanto reclamata, ben

¹ G.U. s. g. n. 143, del 21 giugno 2016.

² Per "Jobs Act" si intende qui l'intero impianto riformista, come avviato alla fine del 2014, con la l. delega n. 183, e comprensivo degli otto decreti legislativi attuativi della delega stessa.

³ Molti studi hanno ripercorso bene questo altalenante percorso di riforme imperfette, riforme annunciate, riforme fallite; d'altro canto da tempo la dottrina giuslavoristica ha messo bene a fuoco il carattere altamente problematico della normativa in materia di servizi per l'impiego, la cui frequente ineffettività poggia, peraltro, anche sulla sua, in qualche misura ibrida, collocazione ordinamentale tra diritto amministrativo e diritto del lavoro. Tra le principali analisi v.: A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa, 2002; EAD, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in *Commentario alla riforma Fornero*, a cura di F. CARINCI - M. MISCIONE, *Diritto e pratica del lavoro*, Suppl. al n. 33/2012; F. LISO, *I servizi all'impiego*, in *Percorsi di diritto del lavoro*, a cura di D. GAROFALO, M. RICCI, Cacucci, 2006; S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, 2008; M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2010; P. PASCUCCI, *Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, in *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa*, a cura di G. FERRARO, Giappichelli, 2014; P. A. VARESI, *I servizi per l'impiego*, in *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, a cura G. SANTORO PASSARELLI, Utet, 2014; D. GAROFALO, *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in *La politica del lavoro del Governo Renzi*, a cura di F. CARINCI, *Adapt Labour Studies*, e.book series, 40/2015; M. RICCI, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, a cura di M. BROLLO - M. MARAZZA, *Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, 2015; G. ZILIO GRANDI – M. VITALETTI, *Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego e politiche attive*, in *Rapporto individuale e processo del lavoro*, a cura di L. FIORILLO - A. PERULLI, Giappichelli, 2014. Per una dettagliata analisi comparata v. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013.

prima che la morsa della crisi rendesse non più rinviabile il ripensamento degli strumenti di accompagnamento al lavoro e di ricollocazione professionale, insieme con quelli di sostegno al reddito. Una lettura condivisa del quadro regolativo e dell'esperienza partiti nel 1997 con il passaggio delle funzioni connesse al collocamento dallo Stato alle Regioni e alle Province – reso vivido nel 2000 con il d.lgs. n. 181, nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V e apparentemente assestatosi, infine, con il d.lgs. n. 276/2003 – ne dà, infatti, un giudizio piuttosto negativo, non essendosi realizzata un'efficiente pratica amministrativa a sostegno, e promozione, degli scambi di domanda e offerta del lavoro. E quando l'economia italiana ha cominciato a registrare sequenze drammatiche di esuberanti aziendali e tassi record di disoccupazione, di giovani e lavoratori anziani, si è trattato "semplicemente" di prendere atto dell'irrazionale conformazione del modello italiano di accompagnamento al lavoro.

Si tratta, quindi, di un capitolo fondamentale della generale riforma, che proprio nell'assetto istituzionale del governo del mercato del lavoro – nonché nei relativi processi di funzionamento – dovrebbe trovare presupposto ineludibile per una realizzazione più moderna delle politiche/tecniche di *Flexicurity*⁴. Rilievo condiviso è che le tutele del lavoro si contestualizzino nei nuovi contesti economici riposizionandosi dal "contratto" al "mercato" ovvero, meglio, che il diritto del lavoro debba maggiormente rivolgere la propria attitudine regolativa alla dimensione macro dei fenomeni economico-sociali piuttosto che concentrarsi, pressoché in esclusiva, su quella micro delle relazioni all'interno dell'impresa. Operazione in ogni caso da compiersi con maggiore attenzione al contesto internazionale e alla dimensione costituzionale multilivello, sfondo delle vicende riguardanti le transazioni di lavoro.

In questa traslazione – evidentemente anche di valori giuridici di riferimento – la materia delle politiche attive del lavoro rappresenta uno snodo essenziale di verifica della ragionevolezza costituzionale di gran parte delle novità che vengono proposte nell'ampia e ambiziosa delega di fine 2014. Non pare seriamente discutibile, infatti, ed è anzi piuttosto scontato rilevarlo, che la previsione del contratto a tutele crescenti debba trovare forti equilibri endo-ordinamentali in un'adeguata rete di servizi a sostegno dell'occupazione, dell'occupabilità e del reddito delle persone. Politiche passive, certo, ma prima ancora – seguendo una visione

⁴ Cfr. sul punto, A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 249/2015; D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, 241 ss., sp. 257; L. ZOPPOLI, *Flexicurity*, voce *Treccani on line*, 2015; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *LD*, 2016, 237 ss..

aggiornata di *social security*⁵ – previsione di istituti compensativi della mutevolezza delle carriere e dei percorsi professionali⁶.

Oggi, più di ieri, il dinamismo dei flussi informativi, la progettazione e l'attivazione di percorsi mirati di collocamento e ricollocazione professionale, la virtuosità della concessione di strumenti di sostegno del reddito e, non ultimo, l'effettività del sistema delle prestazioni – che richiede un equilibrato dosaggio di incentivi all'impiego e disincentivi all'inattività – si impongono come momenti essenziali di realizzazione e garanzia del fondamentale diritto al lavoro prescritto nella nostra Costituzione così come in altre fonti di medesimo rango costituzionale. Ciò, peraltro, considerando l'inevitabile prospettiva di armonizzazione europea, che vede l'Unione attivissima su più versanti. Sia nella fissazione di canoni e coordinate operativi ovvero, a un livello programmatico più generale, nella segnalazione di obiettivi di crescita sociale e occupazionale, sia nel monitoraggio delle iniziative nazionali e nella promozione di pratiche virtuose da porre come modello per i diversi Stati membri. Si tratta di un'esigenza reale, che risponde a ovvie finalità economiche di efficienza distributiva come, non certo meno, a istanze di eguaglianza ed equità; inclusione sociale e tenuta del tessuto civile e democratico dell'Unione stessa. Non è del resto casuale che praticamente negli stessi tempi della riforma italiana sia stato rilanciato il progetto di una "rete europea di servizi pubblici per l'impiego", con la Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 n. 573/2014/UE. Il fine è quello di favorire e incoraggiare la cooperazione tra Stati, soprattutto per la condivisione delle migliori prassi, riconosciute tali a seguito di valutazioni comparative delle misure adottate in ambito nazionale.

2. Insidie, difficoltà e ambizioni di un percorso riformatore.

La riforma del nostro ordinamento sui servizi per il lavoro si inserisce, pertanto, entro un quadro di fondo assai articolato. Un intreccio di diritti, interessi, valori e convenienze da sempre viatico di qualsiasi intervento riformatore; il quale, già di per sé impegnativo nella

⁵ Rimarcano tale prospettiva, P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, Editoriale di *federalismi.it*, 8 aprile 2015; E. ALES, *Diritto al lavoro e tutele di welfare*, Relazione al seminario di studi previdenziali "Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione", Macerata, 18-19 luglio 2016, dattiloscritto; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, 2016, 281 ss.. Cfr., per osservazioni su specifiche azioni di *welfare mix*, P. A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, *DLM*, 2014, 507 ss., sp. 510-518.

⁶ A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro*; cit..

costruzione delle sue architetture istituzionali, puntualmente si scontra con problemi molto materiali, di ordine organizzativo, finanziario, politico e solo in ultima battuta tecnico-giuridico. Una notazione, quest'ultima, che, pur ovvia, spiega bene – in fin dei conti – le difficoltà del giurista nell'approccio ai temi del funzionamento dei servizi per l'impiego⁷. Tali e tante sono le variabili di contesto esogene al sistema giuridico stesso, unitamente alla penuria dei tradizionali referenti di armonizzazione interna del sistema medesimo, che facilmente si può incorrere in valutazioni non sempre tecnicamente spendibili per valutare potenzialità o limiti di regole giuridiche ai fini di un loro emendamento/miglioramento ovvero, semplicemente, al fine di una loro analisi critica. In pratica, bisogna fare i conti – triste *impasse* esegetico – con il profondo iato tra il dettato normativo (spesso generico e di mero principio) e le sue prassi applicative.

L'estrema complessità dell'operazione di riscrittura delle regole di governo del mercato del lavoro si è riverberata, del resto, nello stallo di ogni recente progetto di revisione della disciplina promulgata alla fine degli anni '90 e gli inizi del XXI secolo. È da otto anni che si predispongono e si sono lasciate sospese deleghe sulla materia; precisamente dalla legge n. 247 del 2007, che indicava direttrici coerenti con i medesimi obiettivi di semplificazione, programmazione e modernizzazione oggi alla base del Jobs Act. Si parlava di innovazioni già al tempo ritenute necessarie e rimaste, invece, disattese: *"potenziare i sistemi informativi e di monitoraggio; valorizzare le sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, tenuto conto della centralità dei servizi pubblici, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro (...); programmare e pianificare le misure per la riqualificazione di lavoratori anziani, valorizzando il momento formativo; promuovere il "patto di servizio" come strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro; rivedere e semplificare le procedure amministrative"*. Oggi finalmente siamo giunti a una regolamentazione di dettaglio, la quale interviene esattamente sugli snodi che tanti anni fa si erano già puntualizzati: è un buon risultato ma il ritardo deve far riflettere, perché esso in qualche modo si proietta sulla lentezza e sulle difficoltà cui sta andando incontro l'attuale riforma. Difficoltà correlate a due tratti ricorrenti delle normative rivolte alle vicende dell'accompagnamento, dell'ingresso e della transizione nel mercato del lavoro; vale a dire: la loro sperimentalità e un tasso altamente variabile di effettività.

⁷ Difficoltà ben rese da A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *LD*, 2016, 297 ss., sp. 304-306.

A tal riguardo, significativamente, nella letteratura sulle esperienze applicative delle diverse riforme intervenute in materia (a partire dal d.lgs. n. 469 del 1997) lo stato di realizzazione dei servizi per l'impiego è stato definito "a macchia di leopardo"⁸, avuto riguardo principalmente alla sua dimensione territoriale. Ciò a dire che in passato il medesimo *framework* regolativo ha trovato, regione per regione, realizzazioni anche molto differenziate: a conferma di quanto una regolamentazione per principi in sé non garantisca affatto il successo – certo lo si può dire anche per il fallimento – delle azioni che si intraprendono in quest'ambito.

La lunga premessa sin qui svolta è utile a comprendere quanto questa costola dello Jobs Act richieda particolari sforzi nella fase di attuazione operativa. Metter mano alla materia delle politiche attive impone la considerazione di tutte le variabili cui abbiamo fatto cenno, di alcune precondizioni essenziali: a partire dalla cornice istituzionale in cui quel disegno riformatore va a inserirsi sino ad arrivare al tema delle risorse e dei finanziamenti. Giusto per dare un'idea – per quel che concerne il primo versante segnalato – basti considerare l'innesto del nuovo apparato istituzionale in seno alle competenze, amministrative e legislative, delle Regioni come configurate dalla vigente Costituzione nonché di quel che rimane delle Province ormai in via di dissolvimento; il tutto nel cono di una imminente, possibile riforma del Titolo V della Costituzione⁹, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" e di "politiche attive".

Le riflessioni che seguono scontano pertanto un assetto – allo stato – meramente prospettico del quadro legislativo di riferimento.

3. Il substrato della riforma: "da dove partiamo".

Su un punto, però, ci si può consentire un'affermazione netta: la delega e la decretazione delegata tendono a superare proprio le criticità emerse nel previgente regime legale e regolamentare. Il disegno riformatore può essere apprezzato proprio perché affronta integralmente tutti i nodi, e i non pochi limiti, emersi nella pratica del precedente assetto normativo. A partire dalla configurazione dei soggetti che

⁸ Da ultimo v. S. DESTEFANIS- M. ESPOSITO- V. LUCIANI, *Domanda e offerta di competenze al tempo del Jobs Act. Aspetti economici e giuridici*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2015, 3-4, pp. 427 ss.; tra i primi a utilizzare tale immagine per definire l'assetto dei centri per l'impiego F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, 607. Utili per avere un quadro dell'assetto organizzativo e dei vari modelli regolativi dei servizi per l'impiego sul territorio nazionale, nel previgente assetto, sia la ricerca ISFOL, *Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego 2008*, Roma, 2009 sia quella del Ministero del Lavoro, *Indagine sui Servizi per l'impiego*, Roma, 2013.

⁹ Il testo di legge è stato pubblicato nella G.U. s.g., del 15 aprile 2016; ora si attende il referendum confermativo, che si terrà nell'autunno di questo stesso anno.

governano il mercato del lavoro ovvero che in esso a vario titolo operano e del loro coordinamento.

Si tratta di un ambito che è stato foriero di inefficienze e lentezze; ambito sin troppo articolato, composto da una molteplice varietà di soggetti¹⁰. Soggetti pubblici, parapubblici e privati: il tentativo di tenerli tutti insieme ha drenato energie e tempo prezioso. Al fondo la stessa dicotomia di competenze legislative inaugurata con la l. cost. 3/2001 ha prodotto rallentamenti per azioni più decisive: inevitabilmente – a prescindere dalla virtuosità di singole realtà regionali – si sono accumulati ritardi e, da un lato, l'approssimazione e l'alluvionalità della definizione statale dei "livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale"¹¹, dall'altro, la "leggerezza" dell'intervento regionale sulla "tutela e la sicurezza del lavoro". In media sono così trascorsi almeno sei/sette anni dal d.lgs. 276/2003 per il completamento della cornice normativa di riferimento da parte delle Regioni¹² (con qualche strascico in sede giurisdizionale costituzionale); e il critico snodo normativo ha coinvolto tutta la partenza del sistema. Se non fosse bastato, in molti casi le burocrazie regionali e provinciali – escludendo alcune meritevoli ma isolate esperienze amministrative – hanno finito con il dilatare ancora di più i tempi della piena operatività.

Una vicenda esemplare è quella del sistema dell'accreditamento regionale, vale a dire il nucleo essenziale del coordinamento tra funzioni amministrative pubblicistiche e attività dei privati¹³. L'accreditamento è esattamente il procedimento che verifica l'idoneità di un soggetto – in genere privato, ma anche pubblico secondo alcune normative regionali: è il caso della legislazione lombarda – a operare nell'ambito della rete dei servizi per l'impiego territoriali, a supporto e integrazione della stessa azione regionale. Il ritardo della sua partenza – apertamente riconosciuto

¹⁰ Varietà ad ogni modo ineludibile e per certi versi finanche provvida se si pensa al monismo del collocamento negli anni '70; considerata, quindi, l'opportunità di coinvolgere anche soggetti più radicati nei mercati del lavoro regionali. Sul pluralismo delle competenze in merito al funzionamento del mercato del lavoro v. già R. DE LUCA TAMAJO, *I protagonisti della gestione del mercato del lavoro*, in AA.Vv., *Stato, Regioni, parti sociali e mercato del lavoro*. Atti del convegno di Bologna 1987, Napoli, Jovene, 1989, pp. 103-108.

¹¹ Cfr. sui c.d. LEP dei servizi per l'impiego v. E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale della prestazione"*, *DLM*, 2003, 9; e per una recente e particolare prospettiva P. A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, *GDLRI*, 2014, 185 ss..

¹² P. A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in *Trattato di diritto del lavoro* (diretto da M. PERSIANI e F. CARINCI), vol. VI, Cedam, 2012.

¹³ M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011.

in importanti contesti istituzionali¹⁴ - ha seriamente compromesso il partenariato pubblico/privato, leva invece forte per una maggiore efficienza dei servizi per il lavoro: nei fatti l'interrelazione è stata in numerosi contesti locali del tutto inesistente. Laddove giova ricordare che proprio sull'apertura ai privati originariamente la Corte di Giustizia puntò il dito nel richiedere il superamento del nostro precedente regime delle attività di collocamento. Il riferimento è alla storica pronuncia c.d. "Job Centre II" dell'11 dicembre 1997 (C-55/96)¹⁵, da cui provenne una severa censura al monopolio pubblico italiano nell'ambito delle attività di intermediazione. La realtà ha rivelato, però, che questo ideale indirizzo non ha trovato compiuta accoglienza a livello regionale.

Ovviamente il legislatore nazionale ha contribuito "alla fonte". Di per sé problematica la coesistenza di tante competenze e tanti attori, la funzionalità dell'assetto avrebbe richiesto snodi di raccordo e di interrelazione assolutamente efficienti: operativi, prima ancora che politico-istituzionali. Ma questi – basti pensare alla sequenza delle varie banche dati sulle politiche del lavoro – hanno funzionato anche meno.

La storia recente dei servizi per l'impiego appare, allora, contraddistinta da un indubbio sovraccarico funzionale in capo alle amministrazioni pubbliche. Una sorta di solipsismo funzionale, che le ha rese poco dialoganti con la restante parte degli operatori e con le stesse imprese. Sovente, assorbiti da carichi meramente burocratici, i centri per l'impiego – assente una seria programmazione regionale – sono rimasti fermi al palo proprio nell'attivazione degli strumenti più innovativi di politica attiva. Questo è un ulteriore ambito di criticità: clamoroso, ad esempio, è quanto poco o niente si sia fatto nella predisposizione dei "patti di servizio", le convenzioni tra utenti-disoccupati e amministrazione pubblica, indirizzate a definire i reciproci impegni nelle attività di reinserimento al lavoro.

¹⁴ Ci si riferisce alle dichiarazioni del Ministro del lavoro Poletti e dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rese – tra febbraio e marzo del 2015 – nelle audizioni parlamentari programmate per l'"Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati" deliberata nel giugno 2014.

¹⁵ I passaggi centrali della sentenza sono i seguenti: a) l'attività di collocamento è assimilabile a un'attività economica; b) «il mercato delle prestazioni di collocamento dei lavoratori è estremamente vasto e altamente diversificato. La domanda e l'offerta di lavoro su tale mercato comprendono tutti i settori produttivi e si riferiscono a una gamma di attività lavorative che va dalla manovalanza non qualificata sino alle qualifiche professionali più elevate e rare. In un mercato così esteso e differenziato, per di più soggetto, a causa dello sviluppo economico e sociale, a grandi mutamenti, gli uffici pubblici di collocamento rischiano di non essere in grado di soddisfare una parte rilevante di tutte le domande di prestazioni».

4. Gli impegni della delega e le principali novità introdotte con il d.lgs. n. 150/2015: l'architettura istituzionale e il quadro dei soggetti competenti.

Partendo proprio dal versante dei soggetti, indubbiamente rappresenta una novità significativa l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro¹⁶, partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia stessa.

Prima che vedesse luce lo schema di decreto legislativo sulle politiche attive, poi tradotto nel d.lgs. n. 150/2015, era parso che il legislatore avesse inteso far proprio il modello definito "*one stop shop*": in pratica quello che vede un solo soggetto referente unitario delle misure di politica del lavoro. La stessa espressione "Agenzia", del resto, ha evocato un'eccellenza in questo campo – l'Agenzia federale tedesca, gestore unico delle politiche attive e passive del lavoro – ma sin da subito si è compreso che inevitabilmente la previsione doveva fare i conti (per contingenti ragioni sia di ordine costituzionale sia di ordine organizzativo-amministrativo) con le plurime e diversificate competenze in materia, che conferiscono quindi alle previsioni sull'ANPAL il sapore di una "progettualità forte" diluita in compromessi e resistenze politiche che lasciano dubbi – allo stato – sull'efficienza prospettica di tale soggetto¹⁷. Al quale pure si attribuiscono compiti fondamentali di programmazione, gestione e regolamentazione, in un contesto potremmo dire "condominiale", che vede al centro il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e alla periferia le Regioni e le Province autonome; nonché – parallelamente – l'INPS, per la parte delle politiche passive. Con il che il progetto di "*one stop shop*" pare ancora tutto da realizzare: di sicuro sul delicato piano operativo dell'interrelazione tra tutti questi soggetti, che conservano – quanto e più di prima – piani di azione congiunta.

Il Ministero del Lavoro, più che l'Agenzia invero, diventa il centro della c.d. *Rete dei servizi per le politiche del lavoro*¹⁸, costituita da:

¹⁶ Sull'Anpal v. B. BERTARINI, *L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro: prime osservazioni*, in *LPA*, 2015, 3-4, pp. 367 ss.

¹⁷ L. OLIVIERI, *Agenzia per il lavoro: flebile coordinamento e incertezze sull'erogazione dei servizi*, www.bollettinoadapt.it, 16 giugno 2015; perplessità mosse anche da D. GOTTARDI, *Riforme strutturali* cit., 257. Cfr., inoltre, per ulteriori e più aggiornati spunti critici, A. LASSANDARI, *cit.*, sp. 240-251. Di tenore diverso il favorevole commento di M. MAROCCO, *La nuova governance sulle politiche attive del lavoro*, in *GDLRI*, 2016, 203 ss..

¹⁸ Il Ministero del lavoro è tenuto a definire le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive oltre che i livelli minimi dei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e Province autonome.

l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, appunto; b) le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro configurate dal decreto stesso; c) l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito; d) l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; e) le Agenzie private per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; f) i fondi interprofessionali per la formazione continua; g) i fondi bilaterali; h) ISFOL e Italia Lavoro S.p.A..

L'ANPAL sta compiendo i primi passi e la pubblicazione del d.P.R. n. 108/2016 dovrebbe imprimerle una nuova velocità. Transitoriamente o, per meglio dire, provvisoriamente, con una disposizione che ha anticipato la pubblicazione dello stesso decreto n. 150 – contenuta nel d.l. sul riordino delle autonomie locali, il n. 78/2015 conv. in l. n. 125/2015 (art. 15 "*Servizi per l'impiego*") – è stata affidata, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e misure di politica attiva del lavoro, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, la definizione, con accordo in Conferenza Stato-Regioni, di un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive. Sempre allo stesso fine, in una logica di coordinamento amministrativo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta già stipulando, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma. Alla data del 15 luglio 2016¹⁹ la gran parte delle Regioni ha sottoscritto con il Ministero le convenzioni c.d. di I livello, per la gestione dei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro; solo in alcune di queste convenzioni risultano, però, già previste alcune funzioni di coordinamento dell'ANPAL. Viceversa procedono con lentezza le convenzioni di II livello, cioè quelle operativamente finalizzate a garantire la continuità di funzionamento dei servizi per l'impiego e l'erogazione delle misure regionali di politica attiva del lavoro.

Il meccanismo della convenzione rimarrà lo strumento operativo privilegiato anche a regime, con la partenza piena dell'ANPAL; il livello territoriale resta pertanto, sul piano squisitamente amministrativo, uno snodo funzionale primario. Anche formalmente sopravvive l'antica nomenclatura, essendo imposto alle Regioni e alle Province autonome l'impegno di assicurare l'esistenza di «*uffici territoriali aperti al pubblico*»

¹⁹ Ampia e utile documentazione sull'avanzamento e i contenuti delle Convenzioni di I e II livello si rinvia nell'apposita sezione del sito di Italia/lavoro (Progetto ACT).

denominati, per l'appunto, "Centri per l'impiego" (art. 11, d.lgs. n. 150/2015). Tutto ciò, nuovamente, con buona pace del c.d. "one stop shop".

Il legislatore sembra però edotto del rischio delle inefficienze che potrebbero scaturire da questa (ancor troppo) frastagliata geografia di soggetti gestori e, prima ancora, programmatori; con apprezzabile intento si prevede, infatti, la possibile attivazione da parte dell'ANPAL di un meccanismo di compensazione sussidiaria, nei termini di una 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 stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*» (art. 9, co. 1, lett. l), d.lgs. n. 150/2015) .

In ogni caso, anche quando la riforma sarà a pieno regime, regioni e province autonome mantengono le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro; da continuare a condividere con quelle del Ministero del lavoro.

5. (Segue) L'accreditamento e la cooperazione pubblico-privato.

La riforma ha tracciato ulteriori direttive – sempre nell'ottica del superamento delle criticità prima evidenziate – per migliorare l'efficienza del sistema delle politiche attive. Specificamente ha indicato la «*valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria, anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curricolare dei soggetti inoccupati o disoccupati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro*». A tal fine viene sottolineata l'esigenza di definire "*criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e i livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego*".

All'ANPAL compete l'istituzione di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro, così come quello valido per gli enti di formazione. Il regolamento per l'accreditamento è affidato a un successivo decreto del Ministro del lavoro, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (art. 11, d.lgs. 150/2015). In fase di prima applicazione, e sino alla definizione dell'albo, restano valide le procedure di accreditamento predisposte dalle regioni e province autonome; a regime, Regioni e Province definiscono i propri regimi di accreditamento, secondo le linee

del decreto di cui si è detto.

Nella prospettiva di un maggior coinvolgimento dei privati spicca la previsione di specifiche procedure di accreditamento dei soggetti abilitati a operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione, istituto di cui tra breve parleremo a proposito delle novità sugli strumenti attivi per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro. Per il resto il modello proposto non sembra troppo lontano da quello già tracciato con il d.lgs. n. 276/2003; i cui articoli 4, 6 e 7 sono, del resto, espressamente, richiamati.

Il coinvolgimento dei privati, quindi, continua a muoversi lungo itinerari piuttosto tradizionali, non emergendo particolari novità²⁰. Per assistere a un reale cambiamento di tendenza dovremmo pertanto necessariamente aspettare e verificare le attribuzioni che si concederanno – nel decreto sull'accREDITamento, prima, e a livello regionale, poi – ai soggetti privati nell'ambito dei servizi e delle misure di politica attiva. La cui gestione, infatti, secondo quanto previsto, potrà essere svolta direttamente dalle amministrazioni pubbliche (regioni e province autonome) ovvero «mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall'ANPAL» (art. 18, co. 2, d.lgs. n. 150/2015).

Per la verità il tenore della norma ora citata è piuttosto curioso e ambiguo, là dove si chiude con una formula che assicura comunque – non potrebbe essere diversamente, in effetti – lo spazio di azione dei private. Non dunque una mera possibilità, come l'«*ovvero*» potrebbe lasciar intendere: infatti l'opzione per così dire politica dovrà esercitarsi «*garantendo in ogni caso all'utente facoltà di scelta*». Analogamente si scrive quando, disciplinando l'assegno di ricollocazione, si lascia al relativo titolare la «*scelta*» tra centri per l'impiego e altri operatori (art. 23, co. 4, d.lgs. n. 150: v. *infra* par. 6). Addirittura nella versione originaria del decreto, come risultava nello schema approvato a giugno 2015, si parlava di un coinvolgimento dei privati secondo meccanismi di «*quasi mercato*».

Pare, allora, che il versante delle sinergie pubblico/privato continui a non assurgere a pilastro essenziale del funzionamento dei servizi per il lavoro e invero si intuiscono, anche in un progetto così innovativo, riserve di fondo su tale coinvolgimento. Non per caso, nell'attuale fase transitoria, sono diverse le realtà territoriali che ancora non riconoscono ruoli primari ai soggetti accreditati.

²⁰ Per un'analisi delle possibili modalità di cooperazione pubblico/privato cfr. G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, 2006. V. più di recente, proprio con specifica attenzione alla riforma, le osservazioni di V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, 2016, 267 ss., sp. 274-278.

6. Patto di servizio, assegno di ricollocazione e condizionalità.

Nella prospettiva strettamente giuslavoristica è il capitolo descritto nelle lettere p) e q) dell'art. 1, co. 4 della legge n. 183/2014 quello su cui l'attenzione deve essere fortemente portata. Ci si riferisce ai principi e ai criteri relativi alla 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 che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale»; nonché «di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale».

Questa parte della delega aveva trovato già parziale recepimento nella prima *tranche* di disciplina delegata, con la previsione del "contratto di ricollocazione" ex art. 17 del d.lgs. n. 22/2015²¹. Lo strumento in parola – rivolto a coloro che fossero risultati disoccupati ai sensi dell'art.1, co. 2 lett. c), d.lgs. 181/2000²² – si configurava in prima battuta come un avanzamento e un affinamento operativo del patto di servizio, per un verso, e, per altri versi, generalizzava, sul piano nazionale, modelli regionali virtuosi di attivazione dei soggetti disoccupati. Rispetto al patto di servizio, però, il contratto di

²¹ Sull'istituto si erano già appuntati numerosi commenti, alcuni dei quali particolarmente accurati e strutturati. V. infatti G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto*, RDSS, 2015, 547 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, www.bollettinoadapt.it; M. VITALETTI M.), *Luoghi e ricerca del lavoro. Note sul sostegno alla mobilità territoriale nelle politiche per l'occupazione*, in *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione* a cura di M. BROLLO - M. MARAZZA, *Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, 2015; P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, *Guida al lavoro*, 1, 2014. Più di recente, cfr. l'estesa analisi di L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2016, 141-194, analisi arricchita dall'esperienza politico-amministrativa dell'Autrice.

²² Cioè lo stato di colui che sia "privo di lavoro" e "immediatamente disponibile" allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo le modalità definite dai servizi competenti (art. 1, c. 2, lett. c.), d.lgs. 181/2000: oggi abrogato e sostituito dall'art. 19 d.lgs. 150/2015).

ricollocazione poggiava su un fascio di obblighi e diritti molto più puntuale, in ragione del quale è spiegata la concessione di un contributo (c.d. dote), un *voucher* spendibile dal disoccupato presso i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro²³. L'istituto presentava molti tratti di interesse ma oggettivamente la sua solitaria, isolata collocazione²⁴ nel decreto sugli strumenti di sostegno al reddito, avulsa dalla cornice generale delle politiche attive, ha subito gettato ombre sulle possibilità di una reale praticabilità dello strumento. L'attivazione del quale presupponeva una puntuale e funzionale regolamentazione del processo di accreditamento e richiedeva – in capo al soggetto in cerca di lavoro – la “definizione del profilo personale di occupabilità” (c.d. profilazione), procedura che era ancora in corso di definizione nell'apposito decreto in materia di politiche attive per l'impiego: il più volte richiamato d.lgs. n. 150, approvato poi di lì a pochi mesi.

Come è noto il legislatore delegato ha deciso di tornare sui suoi passi riscrivendo l'istituto, che assume oggi il nome di “assegno di ricollocazione” (art. 23, d.lgs. n. 150/2015). Lo scarto semantico è comprensibile – si punta ad esaltare la prestazione concessa al disoccupato – ma francamente non condivisibile. Punto di forza dell'art. 17 – integralmente abrogato – era proprio il richiamo a un *contratto*, comportante l'insorgenza di obbligazioni, diritti e responsabilità²⁵ e, in ipotesi di possibili inadempimenti imputabili alle parti, di una possibile tutela giudiziale ovvero amministrativa. Peraltro la nuova definizione – orientata più verso la prestazione economica che verso la misura proattiva – potrebbe ingenerare equivoci sulla natura dell'istituto e, di conseguenza, sui suoi possibili canali di finanziamento. Finanziamento che potrebbe certo insistere sul Fondo Sociale Europeo solo inquadrando l'assegno come misura attiva di occupabilità, non invece se lo si intendesse come una prestazione di sostegno al reddito. Da questo punto di vista è stato opportuno – ma evidentemente si è al contempo ridotta l'estensione dello strumento – restringere i destinatari, rispetto alla

²³ Il contratto di ricollocazione prevedeva: il diritto del soggetto a un'assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita da parte del soggetto accreditato; il dovere, in capo al disoccupato, di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dal soggetto accreditato e, consequenzialmente, il diritto-dovere a partecipare alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale, mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato

²⁴ La “solitudine” del contratto di ricollocazione è stata subito colta da G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act* cit., 547.

²⁵ Giustamente si rimarca il profilo della responsabilità nel saggio critico di S. B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, 283/2015.

versione originaria (molto aperta) dello schema di decreto, ai soli percettori del nuovo trattamento di disoccupazione (la Naspi) da almeno quattro mesi: sì che non dovrebbero esserci equivoci sulla natura non previdenziale ovvero assistenziale dell'istituto, giacché con tutta evidenza la prestazione connessa all'assegno affianca o, meglio, accompagna – con funzione propria e distinta – la prestazione in senso stretto assicurativa già in godimento del disoccupato.

La nuova definizione, in altri termini, formalmente sembra ridimensionare i tratti più "moderni" e virtuosi della misura; la cui anima, d'altro canto, sopravvive pienamente, ricalcando gli elementi della nuova fattispecie quelli già propri del contratto, giusto con maggiore dettagli in merito ai compiti del soggetto erogatore del servizio di ricollocazione.

Se l'assegno di ricollocazione appare tra le *star* della riforma, è viceversa più interessante – se non altro perché è strumento organizzativo di portata generalizzata, non collegato a specifici canali economico-finanziari – l'analisi dei nuovi contenuti del patto di servizio, patto ora arricchito dell'attributo «personalizzato» (art. 20, d.lgs. 150/2015). Il che lascia auspicare, in coerenza con le finalità di una migliore attivazione dei disoccupati e di un maggior dinamismo dei centri per l'impiego sottese alla riforma, in una realizzazione davvero utile e mirata, non dunque meramente burocratica, di questo essenziale momento di incontro tra il disoccupato e i centri per l'impiego.

Il patto di servizio personalizzato ha quali elementi essenziali: l'individuazione di un responsabile delle attività; la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL; la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi; la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività; le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività. È necessario che nel patto sia riportata la disponibilità del dipendente a partecipare a proposte e laboratori per il rafforzamento di competenze nella ricerca attiva del lavoro (ad esempio la stesura di un curriculum vitae o la preparazione per sostenere colloqui di lavoro), o ad altre iniziative formative, di riqualificazione o, comunque, di politica attiva. Infine, è di fondamentale importanza che il soggetto si renda disponibile ad accettare un'offerta congrua di lavoro (art. 25, d.lgs. 150/2015). Un'offerta è definita "congrua" in base ai parametri stabiliti al Ministero del Lavoro, su proposta dell'ANPAL. In ogni caso, però, essa può ritenersi tale solo tenendo conto della coerenza con le esperienze e le competenze precedentemente maturate, della distanza dal domicilio e dei tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico e, infine, della durata della disoccupazione e dell'ammontare della retribuzione oggetto della

proposta. Quest'ultima deve essere almeno superiore del 20 per cento rispetto all'indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare i fondi di solidarietà. Infatti tali fondi, eventualmente, possono prevedere che le prestazioni integrative corrisposte possano continuare ad applicarsi anche in caso di accettazione di offerta congrua di lavoro.

La mancata partecipazione alle iniziative sopra citate, così come il rifiuto della congrua offerta, preclude la possibilità di fruire degli ammortizzatori sociali e dell'assegno di ricollocazione. Ciò perché la stipula del patto personalizzato e la dichiarazione di immediata disponibilità sono oggi, ancor più di ieri, presupposti fondamentali per l'accesso alle politiche attive del lavoro e alle misure di sostegno al reddito al fine di evitare abusi del sistema. E sono a tal punto collegate politiche attive e passive che, anche qualora un soggetto presenti domanda di ASpl (Assicurazione Sociale per l'Impiego), NASpl (Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego), DIS-COLL (Disoccupazione per i collaboratori) nonché per l'indennità di mobilità, essa equivarrà a dichiarazione di immediata disponibilità del lavoratore, e sarà inserita nel Sistema informativo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego. I beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito, che non abbiano riottenuto una occupazione, saranno quindi chiamati a stipulare il Patto di servizio personalizzato.

Infine, i lavoratori titolari di strumenti di sostegno del reddito in costanza del rapporto di lavoro potranno essere chiamati a svolgere attività di servizio nei confronti della collettività nel territorio del Comune di residenza (art. 26, d.lgs. 150/2015). L'utilizzo dei lavoratori in tali attività non determinerà l'instaurazione di un rapporto di lavoro. A questi lavoratori spetterà un importo mensile, pari all'assegno sociale, erogato dall'INPS.

L'operatività dell'assegno di ricollocazione e l'effettività del patto di servizio trovano sostegno nelle previsioni che riguardano il rafforzamento della *condizionalità*²⁶ contemplata per l'accesso e la conservazione degli strumenti di sostegno al reddito. Ambito nevralgico e contraddistinto da un alto tasso di ineffettività, si profila oggi viceversa, positivamente, un apparato di sanzioni molto più puntuale, chiaro e coordinato rispetto alla precedente disciplina per l'inosservanza degli impegni sottostanti la presa in carico del disoccupato da parte dei centri per l'impiego (artt. 21 e 22 d.lgs. n. 150). Condivisibilmente, si esplicita il carattere disciplinare per i

²⁶ Per una valutazione e una sistemazione aggiornata dell'applicazione del principio di condizionalità v. già L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *GDLRI*, 2013, 489 ss..

funzionari pubblici competenti – oltre ai profili di responsabilità contabile – della mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione, sospensione e decadenza dal trattamento di disoccupazione (art. 21, co. 11). L'esplicitazione delle conseguenze dell'inosservanza delle procedure amministrative collegate al patto di servizio personalizzato dovrebbe aprire una stagione di maggior rigore e garantire effettività ai circuiti di attivazione dei soggetti disoccupati: ciò ovviamente sempre che le amministrazioni si adoperino anzitutto ponendo le condizioni per la praticabilità di questo nuovo apparato sanzionatorio. In effetti sarebbe stato opportuno – per quanto indubbiamente pleonastico in una chiave di rigore organizzativo – rimarcare che la diligenza e l'impegno dei centri per l'impiego si giocano per intero proprio su: la definizione dei nuovi strumenti di contatto con l'utenza, la definizione del profilo professionale del disoccupato, la concreta organizzazione delle attività di formazione e di orientamento. Al contrario l'art. 20, co. 4 del decreto n. 150 già contempla che, nel caso in cui siano decorsi sessanta giorni dalla propria registrazione e il disoccupato non sia stato convocato dai centri per l'impiego, sorge il diritto a richiedere all'ANPAL, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate al fine di accedere direttamente alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'ANPAL per ottenere l'assegno di ricollocazione. La disposizione purtroppo rischia di deresponsabilizzare i centri per l'impiego, lasciando altresì intendere il carattere un po' troppo standardizzato della costruzione del profilo del soggetto in cerca di occupazione, tale da poter essere totalmente informatizzato: ciò risulta oggettivamente distonico con l'attributo di "personalizzato" con cui si è inteso definire il nuovo patto di servizio introdotto dalla riforma stessa.

7. L'aggiornamento della componente informativa.

Non poteva mancare, infine, l'attenzione ai sistemi informativi. La delega sottolinea l'obiettivo di una loro valorizzazione per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate. A tal fine si è indicata l'opportunità di istituire anche il *"fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi"* nonché di integrare il sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili e adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro.

Ancora una volta l'iter di approvazione del decreto fornisce utili indicazioni per comprendere il senso e la portata dell'esito normativo finale. Due sono gli articoli di riferimento, gli attuali 13 e il 14 del d.lgs.

150: «Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro», «Fascicolo elettronico del lavoratore e coordinamento dei sistemi informativi». Bisogna considerare che nell'originaria formulazione, l'art. 13 dello schema di decreto era rubricato «Sistema informativo *unico* delle politiche del lavoro», qui si prevedeva una reale unificazione – sotto l'egida gestionale dell'ANPAL in raccordo con ISFOL e INPS – delle banche date esistenti (percettori ammortizzatori sociali; comunicazioni obbligatorie) anche valorizzando e riutilizzando le «componenti informatizzate realizzate dalle regioni e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali». Dopo il passaggio, a fine luglio del 2015, in conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome il sistema è rinominato *unitario*, e la modifica sul piano terminologico corrisponde a un'impostazione che tradisce le resistenze, a livello locale, verso l'abbandono del vecchio sistema policentrico, che molte disfunzioni ha provocato.

Indubbiamente vi è una razionalizzazione rispetto al passato, ma tre nodi informatici – quanti sono quelli richiamati dall'art. 13²⁷ – rimangono comunque tanti per una connessione efficiente; specie se non vi è adeguato dialogo tra i diversi centri amministrativi, come ancora, allo stato, si deve registrare. Almeno, però, unitario è il momento della registrazione del disoccupato, il quale accede ai servizi per l'impiego registrandosi telematicamente al Portale unico delle politiche per il lavoro (art. 19).

8. Una breve conclusione: “dalle speranze ai progetti, dai progetti alle azioni”.

Il piano sostanziale della riforma dei servizi per l'impiego appare, dunque, piuttosto completo; lo sfondo di insieme risulta razionale nelle sue componenti essenziali. Se un appunto si può fare, esattamente sul versante della solidità sistemica, c'è da dire che non si comprende lo spezzettamento dei temi delle politiche attive e passive in ben quattro degli otto decreti attuativi del Jobs Act (il 22, il 148, il 150 e il 151), specie se consideriamo, ad esempio, la stretta e diretta appartenenza dei temi del collocamento dei disabili – contenuti nel d.lgs. n. 151 – alla cornice dei servizi per il lavoro. E lo stesso può dirsi in merito alla regolazione della condizionalità; anche essa dispersa, specificamente, tra i decreti 22, 148 e 150.

Indubbiamente si poteva approfittare della convergenza e provare a stendere una sorta di Testo unico delle politiche del lavoro, che sarebbe stato il prodotto di un gran lavoro di razionalizzazione; né più e né meno

²⁷ Il nodo di coordinamento nazionale, quelli dei coordinamenti regionali e il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

di quanto fatto per le tipologie contrattuali con il d.lgs. n. 81/2015. La realizzazione di un tale testo unico era certo ancora più immediata e lineare, considerando che le discipline dei servizi al lavoro e del sostegno al reddito dei disoccupati sono state praticamente riscritte per intero nel 2015, nei fatti quasi contestualmente.

Il mancato testo unico può però considerarsi un "peccato veniale" se si dimostrerà comunque convergenza e capacità di raccordo nella pratica operativa e nella messa in opera della riforma. Questi momenti rappresentano la sfida reale di tutte le innovazioni descritte, a partire: dall'adeguatezza dei finanziamenti che verranno destinati alle misure di attivazione dei disoccupati, e al personale nonché alla strumentazione dei centri per l'impiego; da stringenti raccordi funzionali tra i soggetti coinvolti nella Rete dei servizi e da efficiente monitoraggio dei risultati di tutti gli operatori. Valori e interessi in gioco sono troppo importanti; siamo in un ambito dove è maggiormente possibile recuperare fiducia e coesione sociale: qui – come detto in apertura – risiede la credibilità di tutto il Jobs Act.

La lezione dei ritardi e degli errori passati dovrebbe indurre a un'azione politico-amministrativa più rigorosa, continua e responsabile; per evitare che la riforma giunga, nella realtà, a esiti inversamente proporzionali all'ampiezza delle proprie ambizioni. L'auspicio è che i tempi lenti e alquanto contorti dell'avvio dell'Anpal – pur degni di affidabilità e per certi versi forieri di qualche positivo risultato – siano solo fisiologici rispetto alla partenza e non la cifra di questa parte del Jobs Act.