

TENDENZE

I Servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro dopo il Jobs Act

Alessandra Sartori*

1. Introduzione

È ormai trascorso un anno dal varo del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che riforma *funditus* la governance dei Servizi per l'impiego (di seguito: Spi) e delle politiche attive del lavoro in Italia. I tempi non sono ancora maturi per valutare l'impatto del provvedimento sul mercato del lavoro, in quanto la costruzione del nuovo sistema è ancora *in itinere*. È però possibile, e anche opportuno, ripercorrerne sinteticamente gli assi portanti, al fine di contestualizzarlo nel panorama internazionale. In questo modo, si potrà verificare se l'Italia, da sempre fanalino di coda per efficacia/efficienza dei servizi al lavoro e risorse in esso investite, stia finalmente recuperando la distanza che la separa dalle esperienze straniere più avanzate.

2. Dal centralismo alla frammentazione, e ritorno: il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150

La storia dell'intervento pubblico italiano nel mercato del lavoro è tormentata e per certi aspetti singolare. Semplificando è possibile individuare tre tappe. La prima è segnata dalla presenza del monopolio statale del collocamento e dal principio della chiamata numerica della manodopera (l. n. 264/1949) (Ichino 1982; Ichino, Sartori 2012, p. 66 ss.). La seconda fase è costituita dallo smantellamento del monopolio e dalla regionalizzazione degli Spi (d.lgs. n. 469/1997; d.lgs. n. 181/2000; d.lgs. n. 276/2003), nonché dalla liberalizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (art. 25, l. n. 223/1991; art. 9-*bis*, l. n. 608/1996) (Napoli, Occhino, Corti 2010; Ichi-

* Alessandra Sartori è docente di Diritto del lavoro presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

no, Sartori 2012, p. 77 ss.). La terza fase, infine, è ancora in atto e appare contraddistinta da un moderato riaccentramento del sistema, che dovrebbe completarsi con la riforma costituzionale attualmente in attesa di referendum confermativo.

Tale processo centripeto prende le mosse con l'attuazione della *Youth Guarantee*, lanciata nell'aprile 2013 dal Consiglio dell'Ue: in quell'ambito è stata istituita una cabina di regia unitaria presso il ministero del Lavoro (art. 5 d.l. n. 76/2013, convertito in l. n. 99/2013), con il compito di guidare e coordinare gli sforzi delle Regioni e degli altri *stakeholders* coinvolti nell'assistenza ai giovani privi di impiego (Sartori 2013a, p. 206 ss.; Varesi 2014, p. 185 ss.). Ma è con una delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014, cd. Jobs Act (art. 1, c. 4, lett. c, ss.) che il legislatore preme il piede sull'acceleratore. Ivi si prefigura, infatti, l'istituzione di una «Agenzia nazionale per l'occupazione», partecipata dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome, dotata di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e indennità di disoccupazione (art. 1, c. 4, lett. e). Nella legge delega tale agenzia sembrava condurre il sistema italiano verso il modello di *one-stop shop*, diffuso in molti paesi europei¹. Rimaneva, però, indefinita la funzione delle Regioni, anche se era loro esplicitamente attribuita la programmazione delle politiche attive sul territorio (art. 1, c. 4, lett. u) (Garofalo 2014, p. 48 ss.; Alaimo 2015, p. 2 ss.).

Tale indeterminazione suggeriva la pluralità di posizioni esistente sul futuro ruolo regionale nell'organizzazione dei servizi locali per l'impiego. In estrema sintesi, si contrapponevano due visioni alternative. La prima, di stampo centralistico, voleva trasferire i Centri per l'impiego (Cpi) all'agenzia nazionale, annullando così i margini di azione delle Regioni. La seconda, più attenta alla pluralità e ricchezza delle esperienze territoriali, propugnava, invece, un'agenzia leggera, che coordinasse analoghe strutture regionali, fissando i livelli minimi dei servizi offerti, monitorandone l'erogazione e contribuendo a diffondere le buone prassi sviluppate localmente.

Il d.lgs. n. 150/2015, recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, opta per la visione «leggera» dell'Agenzia nazionale: tuttavia, nonostante l'approccio *soft*, la di-

¹ Secondo questo paradigma il Centro per l'impiego si occupa sia dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione (ed eventualmente di altri *benefits* spettanti al soggetto assistito), sia della presa in carico e del supporto all'inserimento lavorativo dell'utente (Sartori 2013b).

reazione centralizzatrice appare chiara (Ferrante 2016, p. 278). In effetti, sotto questo profilo il decreto anticipa la riforma costituzionale di cui alla legge approvata dal Senato in seconda deliberazione il 20 gennaio 2016, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* 15 aprile 2016, n. 88 e in attesa di referendum confermativo: il nuovo art. 117 Cost. cancella le competenze concorrenti Stato-Regioni e affida la materia dell'organizzazione del mercato del lavoro (ricompresa nella locuzione «tutela e sicurezza del lavoro e politiche attive») alla competenza esclusiva dello Stato (art. 31, c. 1, che riscrive per l'appunto l'art. 117 Cost.) (Lella 2016; Valente 2016, p. 29; Varesi 2016). Peraltro, la prudenza del decreto trova riscontro nell'art. 116 Cost.: nel *restyling* operato dalla riforma esso include fra le materie oggetto di «forme e condizioni particolari di autonomia», che le Regioni in pareggio di bilancio possono richiedere allo Stato, anche le «politiche attive del lavoro» e l'«istruzione e formazione professionale»².

Conviene infine osservare che la versione finale del d.lgs. non ha dato seguito alle proposte di *one-stop shop*, che animavano il dibattito dai tempi della legge Fornero e avevano trovato emersione anche nella delega. Pertanto, l'erogazione degli strumenti di sostegno al reddito rimane competenza esclusiva dell'Inps, chiamato però a coordinarsi con la neonata «Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro» (di seguito: Anpal) sia tramite la neoistituita «Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro» (art. 1), sia mediante convenzioni mirate a favorire eventuali «sinergie logistiche» (art. 4, c. 17), sia attraverso la condivisione di un comune spazio informatico («sistema informativo unitario delle politiche del lavoro» - art. 13).

3. Profili strutturali e funzionali: la nuova governance degli Spi

Il decreto si apre con l'istituzione della «Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro», al cui coordinamento è preposta l'Anpal. La *partnership* è assai ampia: ne fanno parte, oltre alla stessa Anpal, le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l'Inps, l'Inail, le agenzie per il lavoro, i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015 (accreditamento dei servizi per il lavoro) (v. *infra* par. 5), i fondi

² Questo modello ha attirato le critiche di parte della dottrina, che ne ha evidenziato i rischi di Spi «a geometria variabile» (Lassandari 2016, p. 246; Lella 2016, p. 189).

interprofessionali per la formazione continua, i fondi bilaterali costituiti nel settore del lavoro interinale, l'Isfol, Italia Lavoro Spa, le camere di commercio, le università e le scuole secondarie superiori (art. 1)³. Si ripropone qui la positiva esperienza di partenariato già sperimentata nell'ambito dell'attuazione della *Youth Guarantee*, sulla scorta delle indicazioni dell'Ue e di consolidate esperienze straniere (Valente 2016, p. 25).

Il ministero del Lavoro riveste una funzione centrale nella nuova governance, rubando in parte la scena alle Regioni e alla stessa Anpal. In particolare, definisce le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, specifica i livelli minimi delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale, esercita competenze di indirizzo e vigilanza sull'Anpal e sul rispetto dei livelli essenziali, e infine monitora le politiche occupazionali e del lavoro (artt. 2-3). Una parte della dottrina ha evidenziato come in questo modo il ministero adotti espressamente strumenti (fissazione di *targets* quantificabili) e metodologie (monitoraggio e valutazione) propri del *Management by Objectives* (di seguito: Mbo) (Marocco 2016, p. 206).

L'Anpal, provvista di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio (art. 4, c. 2), è retta da un Consiglio di amministrazione, composto da un presidente e due membri di nomina governativa (uno dei quali su proposta della Conferenza delle Regioni e Province autonome), e da un Consiglio di vigilanza, con dieci componenti designati dai partner sociali (art. 6)⁴ (Alaimo 2016). Il primo organo, dotato di compiti operativo-gestionali, delibera il bilancio e approva gli indirizzi e gli obiettivi strategici, su proposta del Consiglio di vigilanza, che ne controlla anche il perseguimento (art. 7)⁵. L'agenzia è dunque improntata al modello dualistico di governance: tuttavia, rispetto all'archetipo classico il Consiglio di vigilanza dispone di poteri consultivi più che decisionali.

Le funzioni dell'Anpal sono di carattere prevalentemente tecnico-operativo. In particolare, essa coordina la rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e la gestione della NaSpi, del collocamento mirato dei disabili e

³ Il d.lgs. correttivo del Jobs Act approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 23 settembre 2016 ha aggiunto i soggetti con regime speciale di autorizzazione all'intermediazione di cui all'art. 6, d.lgs. n. 276/2003 (art. 4, c. 1, lett. a).

⁴ Lo statuto dell'Anpal è stato approvato con d.P.R. 26 maggio 2016, n. 108.

⁵ Accanto a questi due organismi il d.lgs. n. 150 prevede un Collegio dei revisori, di nomina ministeriale e composto da tre membri (art. 6, c. 5).

delle politiche di attivazione dei disoccupati; definisce gli standard di servizio relativi ai Spi e alle misure di politica attiva elencate all'art. 18; determina le modalità operative e l'ammontare dell'assegno individuale di ricollocazione (v. *infra* par. 5); elabora le metodologie di profilazione degli utenti; realizza il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro; monitora e valuta la gestione delle politiche attive e degli Spi, nonché i risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati (artt. 9, 12 e 16). L'Anpal può svolgere anche compiti di gestione diretta degli Spi e delle politiche del lavoro, previa convenzione con le Regioni e le Province autonome, oppure in via sostitutiva (v. *infra*) (art. 9, c. 1, lett. l, e c. 2).

Il nuovo protagonismo statale nella gestione del mercato del lavoro ridimensiona il ruolo delle Regioni, in precedenza quasi sovrane nell'organizzazione dei propri sistemi locali di Spi. Esse sono dunque tenute a stipulare una convenzione con il ministero del Lavoro, che stabilisce i reciproci diritti e obblighi in relazione allo svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro, inclusa la gestione dei Cpi⁶ e del collocamento mirato dei disabili (art. 11). Provvedono invece direttamente alla programmazione delle politiche attive regionali, con particolare riferimento all'elaborazione di strategie per l'occupazione. Se il riaccentramento del sistema è indubbio, occorre però sottolineare che lo strumento convenzionale, se adeguatamente utilizzato, può permettere l'emersione e la diffusione delle prassi più virtuose, senza mortificare le Regioni che finora hanno gestito con profitto i propri sistemi locali di Spi⁷.

L'art. 18, c. 1, enumera i servizi e le misure di politica attiva del lavoro⁸: essi costituiscono livelli essenziali delle prestazioni e la loro erogazione deve essere assicurata nei Cpi a gestione regionale (art. 28) (Pascucci 2016). Più precisamente, sono menzionati tra gli altri: orientamento, bilancio di com-

⁶ Il passaggio alle Regioni della responsabilità gestionale dei Cpi consegue al tortuoso processo di soppressione delle Province, protrattosi per diversi anni e culminato con la legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56).

⁷ Una parte della dottrina si è mostrata critica sulle convenzioni sinora stipulate, che non brillerebbero per originalità (Lassandari 2016, p. 245; Salomone 2016, p. 285). Più ottimista, invece, sulle potenzialità dello strumento in funzione di riequilibrio rispetto alla centralizzazione del sistema Vergari 2016, p. 78 ss.

⁸ Come precisato dalla circolare del ministero del Lavoro n. 34 del 23 dicembre 2015, le misure di politica attiva sono offerte alla totalità dell'utenza che si rivolge agli Spi, e quindi anche a soggetti già occupati, ferma la priorità di chi può vantare lo *status* di disoccupazione, anche per rispettare la tempistica del percorso di accompagnamento (v. *infra* nel testo il par. 4).

petenze, profilazione, aiuto nella ricerca di un'occupazione, avviamento ad attività di formazione a fini di riqualificazione professionale, accompagnamento al lavoro (anche attraverso l'assegno individuale di ricollocazione – vd. *infra* par. 5), promozione di esperienze lavorative (in particolare mediante l'attivazione di tirocini), gestione degli incentivi al lavoro autonomo e alla mobilità territoriale, promozione di lavori socialmente utili. Il ricco elenco rappresenta un salto di qualità rispetto alla scarsa disciplina previgente di cui all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, anche dopo le integrazioni operate dalla legge Fornero.

Le misure appena menzionate possono essere erogate dalle Regioni direttamente oppure mediante soggetti privati accreditati, sulla base di costi standard stabiliti dall'Anpal e con la salvaguardia della facoltà di scelta degli utenti. In nessun caso, tuttavia, possono essere esternalizzate le attività riguardanti la stipulazione del patto di servizio e il rilascio degli assegni di ricollocazione (art. 18, c. 2). Qualora le Regioni non riescano ad assicurare i livelli minimi essenziali, ovvero vi sia il rischio di mancato rispetto degli stessi, l'Anpal interviene a sostegno o anche in via sostitutiva (gestione diretta) (art. 9, c. 1, lett. l).

A salvaguardia dell'efficacia/efficienza del sistema appena delineato è prevista una disposizione, invero sintetica, ma cruciale, sul monitoraggio e la valutazione degli Spi (art. 16): in essa si incrociano sinergicamente l'azione dell'Anpal e quella ministeriale. L'agenzia svolge tali funzioni con riguardo alla gestione delle politiche attive, ai servizi per il lavoro e ai risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati (c. 1); essa redige anche rapporti almeno annuali sullo stato di attuazione delle singole misure (c. 3). Il ministero, dal canto suo, svolge le attività di monitoraggio e valutazione accedendo ai dati in possesso dell'Anpal. Da entrambe le procedure possono essere «desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti», anche alla luce del contesto socio-economico di riferimento (c. 3).

4. Il percorso di accompagnamento del disoccupato

L'accesso dell'utente al servizio pubblico avviene con la registrazione sul sistema informativo unitario delle politiche del lavoro *ex art.* 13, o mediante la richiesta di uno strumento di sostegno al reddito (NaSpi, Dis-Coll o in-

dennità di mobilità, fino al suo superamento nel 2017). In questo modo il soggetto dichiara la propria immediata disponibilità al lavoro e alla partecipazione alle misure di politica attiva concordate con il Cpi, acquisendo lo *status* di disoccupato (artt. 19, c. 1, e 21, c. 1). Nella sede di registrazione avviene anche una prima profilazione, di carattere automatizzato, sulla base delle informazioni fornite dall'utente, che viene assegnato a una classe di occupabilità in relazione alle sue prospettive di inserimento lavorativo (art. 19, c. 5). È dunque tenuto a contattare il Cpi per confermare lo stato di disoccupazione (entro 30 giorni dalla dichiarazione di disponibilità; 15 giorni se ha richiesto il sussidio). In caso di inerzia sarà convocato dal Cpi entro un termine fissato con decreto ministeriale (artt. 20, c. 1, e 21, c. 2). Qualora invece sia il centro a non attivarsi (entro 60 giorni), il disoccupato ha diritto di richiedere all'Anpal le credenziali per l'accesso alla procedura telematica di profilazione, finalizzata a consentirgli di richiedere l'assegno di ricollocazione (art. 20, c. 4).

Durante il primo colloquio il Cpi provvede a profilare l'utente (art. 20, c. 2): sembra a chi scrive che l'operatore non debba adagiarsi sul *profiling* automatizzato risultante dalla registrazione, ma piuttosto utilizzarlo come base per un esame più approfondito (una sorta di profilazione di secondo livello), funzionale a modulare meglio il patto di servizio personalizzato. In questo documento vengono individuati gli obblighi di attivazione e il *tutor* di riferimento (art. 20, c. 2) (Fili 2016). In particolare, il patto indica le iniziative di ricerca attiva e la loro tempistica, le modalità di relazione al *tutor* e la cadenza dei contatti con quest'ultimo. Il documento deve poi specificare la disponibilità dell'utente a partecipare a iniziative di attivazione e di politica attiva, nonché ad accettare offerte congrue di lavoro. Sembra qui proposto un approccio di condizionalità *hard*, in quanto la formulazione dell'art. 20, c. 3, esclude un reale potere negoziale del disoccupato con riferimento ai contenuti del patto di servizio (Caruso, Cuttone 2016, pp. 99-100; Sartori 2016, p. 31). La legge disciplina espressamente un istituto che sinora aveva trovato regolazione in alcune normative regionali, ma soltanto episodicamente in quella statale: inoltre, l'art. 28 lo include fra i livelli essenziali delle prestazioni incompressibili in sede locale.

A presidio dell'adempimento degli obblighi del disoccupato, e in particolare di quelli scolpiti nel patto di servizio, il decreto predispose un apparato sanzionatorio differenziato e graduato secondo la tipologia delle infrazioni (mancata presentazione alle convocazioni, mancata partecipazione alle

misure di politica attiva, rifiuto di un'offerta di lavoro congrua), la loro reiterazione e il tipo di sussidio goduto (NaSpi, Dis-Coll, indennità di mobilità, Asdi): in un *climax* di crescente rigore sono previste la decurtazione di un quarto di mensilità, di una mensilità, e la decadenza (art. 21). In particolare, quest'ultima interviene sin dal primo rifiuto di un'offerta congrua di lavoro: qui il decreto stabilisce che il disoccupato non può declinare un'occasione di lavoro retribuita più del 20 per cento rispetto all'indennità percepita (art. 25, c. 1, lett. d). Il legislatore ha finalmente compreso che il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità non passa per l'irrigidimento della sanzione (la tradizione italiana colpiva con la decadenza la violazione di qualsiasi obbligo imposto al disoccupato), ma piuttosto attraverso la sua articolazione in funzione dell'effettività (Sartori 2013b, p. 505 ss.; Sartori 2016, p. 31).

5. I rapporti tra pubblico e privato: prove di rinnovata collaborazione

Il decreto punta su un rinnovato e rafforzato rapporto sinergico fra pubblico e privato, utilizzando i due strumenti dell'accreditamento e dell'assegno di ricollocazione: il primo era già previsto dalla legislazione nazionale fin dalla legge Biagi (art. 7, d.lgs. n. 276/2003); il secondo è ispirato ad alcune esperienze regionali più o meno sedimentate⁹. In questo modo si realizza un'originale contaminazione tra due tradizioni, quella competitiva (radicata di fatto solo in Lombardia) e quella cooperativa (di più diffusa applicazione), fiorite a livello regionale a seguito delle riforme del 1997-2003 (Varesi 2012, p. 203 ss.).

Per quanto riguarda l'accreditamento, l'istituto continua a essere affidato alla disciplina delle Regioni e delle Province autonome, seppur secondo criteri definiti dal ministero del Lavoro previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni (art. 12). In aggiunta all'accreditamento regionale, il decreto ne prevede uno nazionale: a tal fine l'Anpal istituisce un albo nazionale in cui si registrano le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione e all'intermediazione, che desiderano essere accreditate per i servizi al lavoro sul-

⁹ Tra quelle consolidate si può menzionare senz'altro la Dote unica lavoro, sviluppata con successo in Lombardia (Canavesi 2011, p. 59 ss.; Napoli 2012, p. 63 ss.; Giubileo 2013). Quelle più recenti costituiscono sperimentazioni fiorite in seguito alla previsione contenuta nell'art. 1, c. 215, l. n. 147/2013 (legge di Stabilità).

l'intero territorio nazionale, e le agenzie che intendono operare nelle Regioni prive di un proprio regime di accreditamento (art. 12, cc. 2-3).

Quanto all'assegno di ricollocazione, la sua comparsa nell'ordinamento è stata frutto di un parto travagliato (Alaimo 2015, p. 11 ss.; Canavesi 2015; Ichino 2015, p. 75 ss.; Tiraboschi 2015; Garofalo 2016; Olivieri 2016; Valente 2016, p. 141 ss.). Nel corso dell'impegnativa gestazione sono stati via via modificati la platea dei destinatari, la struttura e la funzione, nonché la denominazione. Infine l'istituto ha trovato regolazione nell'art. 23, d.lgs. n. 150/2015: i disoccupati registrati da più di quattro mesi hanno diritto di ricevere, previa profilazione, un assegno di ricollocazione rilasciato dal Cpi con il quale hanno stipulato il patto di servizio. L'importo è modulato secondo la classe di occupabilità e può essere speso presso lo stesso Cpi o presso un soggetto privato accreditato liberamente selezionato. Il disoccupato, una volta ricevuto l'assegno, deve attivarsi tempestivamente, in quanto la mancata esplicitazione della scelta entro due mesi comporta la decadenza dallo *status* e dal *benefit* spettante (c. 4). La durata dell'assegno è di sei mesi, che possono essere prorogati di un uguale periodo qualora non ne sia stato utilizzato l'intero ammontare.

La misura sospende l'operatività del patto individuale e garantisce un «servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro», ovvero: il supporto di un *tutor*, l'erogazione delle misure necessarie alla reintegrazione lavorativa (compreso l'eventuale programma di riqualificazione coerente con gli sbocchi occupazionali dell'area di ricerca), la reciproca assunzione di obblighi da parte del beneficiario e del soggetto accreditato (c. 5). In particolare, il primo è tenuto a svolgere le attività individuate dal *tutor* e ad accettare l'offerta di lavoro congrua. Il *provider* ha invece l'obbligo di comunicare ogni inadempimento del disoccupato al Cpi, cui spetta il potere sanzionatorio, esercitabile quando il beneficiario opponga un «ingiustificato rifiuto» alle proposte del *tutor*: le sanzioni previste riproducono quelle che l'art. 20, cc. 7-8 stabilisce in caso di mancata adesione al percorso di accompagnamento gestito *in house*. L'assegno di ricollocazione costituisce dunque una genuina misura di *welfare to work*, nella quale, in una logica di *do ut des*, il sostegno all'integrazione lavorativa si combina con efficaci strumenti volti a garantire il comportamento collaborativo e proattivo dei soggetti assistiti (Alaimo 2015, p. 11).

L'Anpal è chiamata a determinare le modalità operative e l'ammontare dell'assegno, nel rispetto di alcuni principi: in particolare, il pagamento

dell'operatore «prevalentemente» a risultato occupazionale conseguito; la fissazione dell'importo anche tenendo conto delle attività propedeutiche che non si concretizzano in un risultato lavorativo; la modulazione dell'assegno secondo il profilo di occupabilità del disoccupato (c. 7). Si tratta di previsioni da condividere, in quanto mirano a contrastare i rischi tipici dei quasi mercati: la remunerazione del processo, e non solo del risultato, coniuga gli obiettivi di efficienza ed economicità con la qualità del servizio; il riconoscimento di un compenso più elevato per l'inserimento lavorativo dei soggetti più svantaggiati è teso a ovviare le prassi di *creaming* e *parking*.

Il funzionamento del quasi-mercato è garantito da un capillare monitoraggio e dalla valutazione degli enti erogatori, affidati all'Anpal: sono presi in considerazione i risultati occupazionali sia di breve, sia di medio periodo, alla luce dei profili di occupabilità dei disoccupati. La finalità è duplice: per un verso, la pubblicazione dei dati relativi alla *performance* dei *providers* consente una scelta consapevole degli stessi da parte dell'utenza; per altro verso, gli enti erogatori sono posti in condizione di adottare, se del caso, azioni correttive, in mancanza delle quali l'Anpal potrà procedere (decorso almeno un anno) alla revoca dell'accreditamento a operare con l'assegno di ricollocazione (art. 23, c. 8).

6. Spunti di riflessione nel quadro comparato

Nell'inquadrare il decreto nel contesto comparato si comincerà dai profili istituzionali, per poi passare all'esame di quelli funzionali e dell'interazione tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi. Occorre anzitutto rilevare come sul piano internazionale, pur in presenza di livelli assai diseguali di decentramento, sia costantemente mantenuta una struttura di coordinamento nazionale. Il modello prevalente è quello dell'agenzia, separata dall'apparato burocratico, ma a questo punto il quadro si scompone secondo varie direttrici: il grado di autonomia dell'agenzia rispetto al governo centrale, il grado di decentramento, l'influenza degli attori sociali in seno a essa, la sua strutturazione o meno come sportello unico di erogazione delle politiche attive e passive (*one stop shop*).

Sotto il primo profilo, in estrema semplificazione si distinguono agenzie esecutive, chiamate a implementare più o meno pedissequamente, entro

un budget predeterminato, le linee guida e gli obiettivi fissati *top-down*; e autorità autonome, dotate di maggiore potere decisionale. Esempio emblematico nel primo senso è *Arbetsförmedlingen* svedese, mentre nel secondo *Bundesagentur* tedesca (Sartori 2013b).

Sotto il secondo profilo, strettamente collegato, è possibile trovare sistemi assai decentrati, come quello danese, dove dal 2009 la gestione dei Cpi è stata integralmente affidata ai comuni (dopo una sperimentazione), e modelli piuttosto centralizzati, come quello svedese e britannico, che lasciano davvero poco margine di manovra ai manager dei centri (Eichhorst, Kaufmann, Konle-Seidl 2008; Sartori 2013b; Bresciani, Sartori 2015, p. 27 ss.). In tale contesto, è da salutare con favore la ricostituzione di un'agenzia nazionale, che trae il nostro paese dalle sabbie mobili in cui si era invischiato con la completa regionalizzazione degli Spi. Peraltro, il coordinamento soft che il ministero del Lavoro e l'agenzia sono chiamati a esercitare sulle istanze territoriali di governance permetterà di non mortificare le buone prassi che sono comunque fiorite in alcune regioni: di più, potranno contribuire a diffonderle in tutto il paese. Laddove riscontri ritardi e inefficienze, viceversa, l'agenzia è chiamata a intervenire in aiuto dell'ente intermedio o addirittura sostituendosi a esso.

È a tale proposito interessante rilevare che a livello internazionale l'attribuzione di poteri correttivi, variamente configurati, in capo alle istanze centrali è tipico dei sistemi caratterizzati da forte decentramento (è questo il caso degli Stati Uniti, ma anche della Danimarca) (Bresciani, Sartori 2015, p. 73 ss.). Da questo punto di vista appare coerente nel contesto italiano, caratterizzato da rilevanti divari territoriali e da un diseguale grado di effettività delle amministrazioni locali, il modello di agenzia «leggera» che coordina, assiste e, ove opportuno, sostituisce le istanze regionali.

Occorre poi osservare che il d.lgs. n. 150 configura l'Anpal come agenzia esecutiva, scartando l'opzione istituzionale dell'autorità autonoma, che gli avrebbe attribuito maggior potere decisionale: a livello comparato entrambi i modelli sono declinati in modo efficace ed efficiente (Sartori 2013b; Bresciani, Sartori 2015, p. 27 ss.), cosicché questa scelta del legislatore non solleva particolari obiezioni. Suscita, invece, perplessità la decisione di attribuire un ruolo chiave al ministero del Lavoro su alcuni aspetti operativi che ben avrebbero potuto essere affidati invece proprio all'Anpal: si pensi alla definizione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni o agli accordi stipulati con le Regioni per la gestione degli Spi. Que-

sta diarchia, ignota all'esperienza comparata, rischia di essere foriera di confusioni e sovrapposizioni, e quindi pregiudizievole per il buon funzionamento del sistema.

Sotto il terzo aspetto sopra menzionato, ovvero il ruolo dei partner sociali nella governance degli Spi, a livello comparato si evidenzia una forte tendenza a sbiadire il ruolo delle parti sociali all'interno delle agenzie che operano sul mercato del lavoro e, in diversi casi (emblematico quello svedese), a eliminarlo completamente: non mancano peraltro eccezioni anche autorevoli, come la Germania e la Francia (Weishaupt 2011; Bresciani, Sartori 2015, p. 27 ss.). Si tratta di un fenomeno del tutto sintonico con il radicamento dei sistemi di Mbo (Sartori 2009).

Nel nostro paese il decreto ha optato per il modello dualistico, con un Consiglio di vigilanza composto di rappresentanti dei partner sociali, dotato di funzioni eminentemente consultive. Le affinità strutturali con la *Bundesagentur für Arbeit* tedesca sono evidenti, con la sua dialettica tra *Vorstand* e *Verwaltungsrat* e la partecipazione degli attori sociali in quest'ultimo organo. Tuttavia, sotto il profilo funzionale il *Verwaltungsrat* ha sicuramente un peso maggiore, anche decisionale, rispetto al Consiglio di vigilanza italiano (Sartori 2013b, p. 232; Bresciani, Sartori 2015, pp. 35-36).

Continuando con le riflessioni relative ai profili strutturali, nell'esperienza internazionale si osserva un certo trend favorevole allo sportello unico di erogazione delle misure di politica attiva e passiva¹⁰, soprattutto perché permette di concentrare le risorse e conferire una maggiore incisività ai principi di attivazione. Non mancano, peraltro, esempi di Stati, come quelli scandinavi, che hanno preferito mantenere il doppio canale, riuscendo comunque ad assicurare l'efficace funzionamento dei meccanismi del *welfare to work* (Sartori 2013b).

In Italia colpisce la rinuncia del legislatore delegato all'istituzione dello *one-stop shop*, che invece, come già accennato *retro* al par. 2, sembrava ventilato nella l. n. 183/2014. Nella nostra realtà, dove il collegamento tra Inps e Spi, pur incoraggiato e supportato legislativamente, ha sempre denotato gravi carenze, sarebbe forse stato più opportuno muoversi con

¹⁰ Si pensi alle recenti riforme in questo senso di Francia nel 2008 e Paesi Bassi nel 2009, con la creazione oltralpe di *Pôle emploi* e, rispettivamente, l'integrazione della rete dei centri per l'impiego nell'agenzia olandese di previdenza sociale Uvw (Bresciani, Sartori 2015, pp. 33-34 e 36-37). Ma lo *one-stop shop* è una realtà consolidata da anni nel Regno Unito e in Germania (Sartori 2013b).

maggior coraggio in direzione dello *one-stop shop*, almeno nella sua forma più elementare della co-locazione di personale e servizi¹¹.

Se si prendono in considerazione gli aspetti funzionali dei Spi, il quadro comparato si caratterizza per la ricchezza dei servizi offerti e per una crescente attenzione alla loro erogazione mirata. A fronte di misure sempre più articolate (si pensi all'ampio ventaglio di politiche attive tradizionalmente offerte dai Cpi tedeschi o svedesi, ma anche al *Work Programme* di David Cameron o agli abrogati molteplici programmi del *New Deal*) (Sartori 2013b), si vanno diffondendo meccanismi di segmentazione dell'utenza (*profiling*), finalizzati a un'assistenza più individualizzata ed efficace (Hasluck 2008, p. 29 ss.; Bresciani, Sartori 2015, p. 116 ss.).

Sotto il primo profilo nel d.lgs. n. 150 spicca sicuramente il lungo catalogo di servizi e interventi di cui all'art. 18, che i Cpi devono assicurare ai disoccupati e sono esplicitamente definiti livelli essenziali delle prestazioni nell'art. 28. Sotto il secondo profilo, una gradita novità per la legislazione nazionale è la comparsa della profilazione, prima nella delega e poi nel decreto: la tecnica della suddivisione dei disoccupati in classi di occupabilità viene integrata nel percorso di accompagnamento, non solo quale momento propedeutico alla stipulazione del patto di servizio individualizzato, ma anche come aggiornamento ricorrente (ogni 90 giorni) (*profiling* dinamico – art. 19, c. 6).

Per quanto riguarda le modalità di erogazione dei servizi per l'impiego, a livello internazionale si riscontra un crescente coinvolgimento degli attori privati e del terzo settore: le esperienze però sono del tutto eterogenee, collocandosi in un *continuum* che va dal ruolo marginale dei *kompletterande aktörer* svedesi fino all'assoluta centralità dei *service providers* australiani e olandesi (Sartori 2013b, p. 355 ss.; Bresciani, Sartori 2015, p. 45 ss.). Il *contracting out* si realizza, a seconda delle esperienze, tramite l'organizzazione di appalti pubblici (Regno Unito, Australia) o l'utilizzo di *vouchers* liberamente utilizzabili dagli utenti presso un operatore di propria scelta (Germania, Paesi Bassi).

Anche la riforma italiana si colloca saldamente nel trend internazionale di crescente coinvolgimento dei *providers* privati nell'erogazione dei servizi

¹¹ La co-locazione, ovvero la condivisione di spazi e attrezzature di operatori facenti capo ad autorità competenti per diverse funzioni, è generalmente la fase prodromica a un'effettiva fusione in un'entità integrata (vero e proprio *one-stop shop* o *single gateway*) (Sartori 2015, p. 106).

al lavoro. Si sottolinea la forte regia pubblica, che riveste una funzione nevralgica nell'accoglimento dell'utente e nella diagnostica delle sue *chances* di occupabilità: è poi compito dell'attore pubblico decidere se erogare le misure necessarie direttamente oppure ricorrere a un soggetto accreditato. In tale contesto può rivelarsi uno strumento prezioso, se accortamente utilizzato (soprattutto mediante una generosa dotazione di risorse), l'assegno di ricollocazione, modellato sui *vouchers* tedeschi (*Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein*) (Sartori 2013b, p. 250 ss.; Bresciani, Sartori 2015, p. 54 ss.). Come in quella esperienza, il disoccupato matura il diritto di ricorrere all'operatore accreditato soltanto decorso un periodo minimo di tempo (in realtà inferiore a quello italiano), durante il quale resta affidato alle cure del Cpi: inoltre, come anche in Germania, il ricorso all'assegno di ricollocazione è un diritto del disoccupato, che può anche decidere di rimanere in carico al centro.

Con riferimento alla remunerazione dell'operatore accreditato, la soluzione italiana si inquadra nello schema *outcome-based*, ma declinato nella variante *no cure less pay*, ormai dominante a livello internazionale¹² (Bresciani, Sartori 2015, p. 45 ss.). Infine, come nei sistemi tedesco e olandese, il momento qualificante del meccanismo del quasi-mercato creato tramite i *vouchers* è la libera scelta dell'utente. Per garantire che quest'ultima sia consapevole, il decreto prevede non solo la valutazione della *performance* degli operatori da parte dell'Anpal, ma anche la pubblicazione dei dati e la distribuzione degli stessi ai Cpi.

All'esito di questo percorso si può concludere che il quadro normativo nazionale si presenta in massima parte ormai in linea con le buone prassi emergenti dal contesto comparato. La vera sfida si sposta dunque ora sul piano operativo, ambito nel quale il nostro paese ha tradizionalmente incontrato grandi difficoltà.

¹² Il *provider* riceve la parte più cospicua del compenso a risultato occupazionale conseguito, ma ha comunque diritto a una somma più ridotta per la presa in carico del soggetto e l'erogazione dei servizi accessori al *placement*.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2015), *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 249, p. 2 ss.
- Alaimo A. (2016), *L'Agenzia nazionale per le Politiche attive del lavoro (Anpal)*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, p. 19 ss.
- Bresciani P.G., Sartori A. (2015), *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Milano, Franco Angeli.
- Canavesi G. (2011), *La «Dote lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, p. 59 ss.
- Canavesi G. (2015), *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, p. 547 ss.
- Caruso B., Cuttone M. (2016), *Verso il diritto del lavoro della responsabilità. Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, p. 63 ss.
- Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. (2008), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the Usa*, Berlin, Springer.
- Ferrante V. (2016), *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *Lavoro e diritto*, p. 267 ss.
- Fili V. (2016), *Il patto di servizio personalizzato*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, p. 175 ss.
- Garofalo D. (2014), *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, Adapt, e-Book series n. 32, p. 48 ss.
- Garofalo D. (2016), *L'assegno individuale di ricollocazione*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, p. 325 ss.
- Giubileo F. (2013), *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Milano, Emil.
- Hasluck C. (2008), *The Use of Statistical Profiling for Targeting the Employment Services: the International Experience*, in Di Domenico G., Spattini S. (a cura di), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, Kluwer Law International, p. 29 ss.
- Ichino P. (1982), *Il collocamento impossibile. Problemi e aspettative di riforma del mercato del lavoro*, Bari, De Donato.

- Ichino P. (2015), *Il lavoro ritrovato: come la riforma sta abbattendo il muro tra garantiti, precari ed esclusi*, Milano, Mondadori.
- Ichino P., Sartori A. (2012), *I servizi per l'impiego. Il sistema di avviamento*, in Brollo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, Padova, Cedam, p. 53 ss.
- Lassandari A. (2016), *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lavoro e diritto*, p. 246 ss.
- Lella G. (2016), *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 149, p. 185 ss.
- Marocco M. (2016), *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, p. 203 ss.
- Napoli M. (2012), *Riflessioni sul sistema della «dote lavoro» in Lombardia*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, p. 63 ss.
- Napoli M., Occhino A., Corti M. (2010), *I servizi per l'impiego. Art. 2098 c.c.*, in Busnelli F.D. (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, Giuffrè.
- Olivieri A. (2016), *Una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 272 ss.
- Pascucci P. (2016), *I livelli essenziali delle prestazioni*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, p. 137 ss.
- Salomone R. (2016), *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lavoro e diritto*, p. 281 ss.
- Sartori A. (2009), *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Roma, Ediesse.
- Sartori A. (2013a), *Il decreto «lavoro» del Governo Letta (ovvero come rilanciare l'occupazione con poche risorse, ma tanti buoni propositi)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, pt. III, p. 201 ss.
- Sartori A. (2013b), *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Rimini, Maggioli.
- Sartori A. (2015), *Le reti nel mercato del lavoro: le esperienze europee*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori nel mercato del lavoro*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, p. 99 ss.
- Sartori A. (2016), *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente una svolta nel solco dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, pt. III, p. 19 ss.

- Tiraboschi M. (2015), *Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in *Diritto delle relazioni industriali*, p. 518 ss.
- Valente L. (2016), *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Varesi P.A. (2012), *I Servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in Brolo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, Padova, Cedam, p. 203 ss.
- Varesi P.A. (2014), *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia Giovani»*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, p. 185 ss.
- Varesi P.A. (2016), *Verso il sistema nazionale*, in *Treccani. Il libro dell'anno 2016*, Roma, Edizioni dell'Enciclopedia italiana, p. 361 ss.
- Vergari S. (2016), *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, p. 59 ss.
- Weishaupt T. (2011), *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, Ilo, Working paper n. 17, May ed.

Abstract

Il saggio esamina il nuovo volto dei Servizi per l'impiego italiani a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015, di attuazione del cd. Jobs Act. Le linee portanti della riforma italiana sono confrontate con i tratti salienti delle esperienze europee e internazionali di maggior successo nella gestione del mercato del lavoro. Il lavoro si conclude rilevando che il quadro normativo nazionale è ormai in linea con le buone prassi emergenti dal contesto comparato, ma molto resta ancora da fare sul piano operativo.

PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES AND ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES AFTER THE JOBS ACT

The article deals with the new look of Italian public employment services, as reformed by the legislative decree n. 150 of 2015, which implemented the so called Jobs Act. The main features of the Italian reform are compared with the most important aspects of European and international experiences, which proved particularly successful in the management of the labour market. The concluding remarks hold that the national normative frame is by now in line with the best practices emerging from the comparative context, but much has to be done at the operative level.