

# Politiche attive del lavoro: la missione (quasi) impossibile della riorganizzazione

di Luigi Oliveri

Tag: #politicheattive #cpi #jobsact #fascicoloelettronico #ricollocazione #ammortizzatori

**Il decreto legislativo attuativo del Jobs Act in tema di politiche attive** per il lavoro disegna i servizi affidati alla competenza del pubblico senza tenere conto dell'assenza attuale degli strumenti organizzativi per gestirli.

Sul piano astratto, **l'elencazione dei servizi da rendere e delle modalità per gestirli e controllarne l'efficacia sono corretti**. Passando all'analisi della concreta attuabilità di quanto prevede la riforma, ci si accorge di quanto si sia lontani dalla realtà, sia per assenza sostanziale delle indispensabili procedure telematiche ed informatiche, sia per la ben nota carenza di dipendenti addetti, che pare non essere stata tenuta nella minima considerazione da parte del legislatore delegato.

La sfida della ridefinizione delle politiche attive per il lavoro appare, quindi, estremamente difficile da vincere nei tempi brevi, anche se, ovviamente, va raccolta. **Il rischio non pare essere quello della mancata attuazione della riforma, quanto, invece, di uno slittamento *sine die*** di alcune sue parti e quello, più grave, della sua messa a regime in modo fortemente differenziato tra regioni.

**Il più grande problema organizzativo posto dal decreto è, ovviamente, quello di carattere istituzionale:** infatti, la norma entra in vigore mentre ancora non risulta per nulla definito il riordino delle funzioni delle politiche attive del lavoro, ancora oggi spettanti alle province. Il decreto legislativo dispone che siano le regioni a dover costituire «propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego» allo scopo di erogare i servizi. È evidente, tuttavia, che il precetto normativo non basta: **le regioni sono chiamate a riorganizzare i servizi nel loro complesso ed anche a pianificare nel medio-lungo termine la spesa necessaria.**

Lo stravolgimento alle logiche della riforma Delrio determinato dalla **legge n. 190/2014** ha causato, tra i tanti scompensi della riforma, anche quello di **sottrarre le risorse necessarie per gestire il passaggio delle funzioni e del personale dalle province agli enti destinatari**. L'accordo in sede di Conferenza Stato-regioni dello scorso 30 luglio ha parzialmente posto rimedio, in quanto prevede almeno fino al 31 dicembre 2016 il cofinanziamento, ponendo i 2/3 a carico dello Stato ed 1/3 a carico delle regioni, delle risorse necessarie per il pagamento del trattamento economico dei dipendenti a tempo indeterminato.

**Tuttavia, questo potrebbe indurre alcune regioni a non prevedere, per i prossimi mesi, un riordino a regime del sistema,** limitandosi invece a gestire nel brevissimo termine la fase di

passaggio. Il che, evidentemente, non gioverebbe affatto alla piena ed efficiente messa in opera della riforma delle politiche attive per il lavoro, che richiede con ogni evidenza e come sottolineeremo anche più avanti un **forte investimento di natura tecnologica**.

Il problema del riordino non riguarda solo il modo con cui si gestirà il passaggio delle funzioni e del personale dalle province alle regioni, ma anche il sistema organizzativo e di distribuzione di competenze e deleghe operative.

Per essere più chiari, finché i servizi per il lavoro sono in capo alle province, essi sono gestiti con la rilevante autonomia propria degli enti locali, che, sulla base della programmazione generale e gestionale annuale, permette ai singoli dirigenti dei servizi di instaurare, con pieni poteri negoziali, relazioni con i vari soggetti del territorio (agenzie accreditate, fondazioni, cooperative, enti di formazione, istituti di credito, soggetti del terzo settore, sindacati ed organizzazioni datoriali) per costruire progetti, sinergie, partenariati di varia natura.

**Le regioni dovranno stare molto attente a non disperdere l'autonomia negoziale** diffusa nei territori ed accentrare inopportunamente le decisioni, così da rendere le relazioni indicate sopra complesse e farraginose.

Purtroppo, **il decreto legislativo disegna un modello operativo basato sull'accentramento eccessivo delle funzioni**: basti pensare che i ricorsi contro i provvedimenti sanzionatori nei confronti dei lavoratori percettori di benefici dovranno essere proposti addirittura all'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro; altro esempio è fornito dai lavori socialmente utili: in maniera estremamente inopportuna, il decreto legislativo dispone che essi saranno attivabili previa stipula di convenzioni tra gli enti pubblici utilizzatori e le regioni, creando un collo di bottiglia organizzativo al limite dell'ingestibile.

**È auspicabile che le regioni, per evitare il blocco operativo che deriverebbe, attivino sapientemente un sistema di deleghe alle strutture territoriali**, valorizzando l'autonomia operativa e negoziale della dirigenza.

Non si tratta di dettagli: il rischio che la riforma sia stata disegnata senza conoscere in modo approfondito le dinamiche operative nei territori è molto evidente e proprio la riforma dell'assegnazione dei lavoratori chiamati a svolgere attività ai fini di pubblica utilità sarà uno dei banchi di prova più complessi, proprio a causa dell'accentramento regionale indicato dall'articolo 26 del testo del decreto legislativo.

Guardando al dettaglio delle funzioni attribuite ai centri per l'impiego, le difficoltà ed i problemi alla corretta messa a regime della riforma appaiono ancora più evidenti.

Combinando l'elenco delle funzioni, per altro tutte quante qualificate come livelli essenziali delle prestazioni, si riscontra la creazione della seguente **complessa griglia di competenze a carico delle strutture territoriali**:

Funzioni relative all'accoglienza e alla gestione degli ingressi nello stato di disoccupazione				Funzioni relative all'erogazione dei servizi di orientamento			Funzioni relative ai servizi di accompagnamento al lavoro e di intermediazione domanda/offerta			Funzioni amministrative/contabili			Gestione Lsu	
Conferma disoccupazione al Cpi tramite presentazione o convocazione	Orientamento di base	Analisi delle competenze	Profilazione	Stipulazione del patto di servizio	Convocazioni programmate da PdS	Convocazioni per orientamento, formazione o tirocini	Orientamento per autimpiego e tutoraggio	Avviamento a formazione	Accompagnamento al lavoro	Promozioni e esperienze (tirocini)	Assegnazione di ricollocazione	Incentivi al lavoro autonomo	Strumenti di conciliazione temporale	Promozione Lsu

Ciascuna di queste funzioni, complessivamente, riassume i servizi che ciascun occupato avrà il diritto di chiedere ed ottenere.

In sostanza, il quadro delineato sopra, integrato da dati esterni come le comunicazioni obbligatorie o gli applicativi gestionali degli ammortizzatori sociali spettanti ai disoccupati o ai percettori di integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro, costituisce la base dati minima del **“fascicolo elettronico” di ciascun lavoratore**, di cui parla l'articolo 14 del decreto legislativo.

Ogni centro per l'impiego dovrà sapere se, come e in che tempi, abbia potuto garantire a ciascun singolo lavoratore i servizi indicati prima.

Si comprende perfettamente che, allora, il fascicolo elettronico **sarà una sorta di meta-applicativo, capace di riassumere visivamente le prestazioni di politiche del lavoro ricevute da ciascun lavoratore**, in modo tale che il lavoratore stesso accedendo da remoto, nonché i centri per l'impiego possano visualizzare la situazione e comprendere se un certo servizio sia stato reso in che tempi e come.

Come si nota, **la realizzazione del fascicolo elettronico di ciascun lavoratore non sarà per niente semplice**: il sistema informatico dovrà far confluire, infatti, tutti i dati relativi alla gestione delle funzioni. L'articolo 14 del decreto indica che, come minimo, il fascicolo elettronico del lavoratore dovrà contenere «le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali». Ma è evidente che **il fascicolo dovrà anche contenere le informazioni sui servizi erogati**, anche perché il decreto legislativo rafforza in maniera evidente la condizionalità della percezione degli ammortizzatori sociali al pieno rispetto delle azioni di politica attiva, che partono successivamente alla conclusione dei servizi di accoglienza con la stipulazione del patto di servizio, dipanandosi nelle funzioni di orientamento ed incontro domanda/offerta.

È chiaro, allora, che se la tabella di cui sopra descrive orizzontalmente i servizi di competenza dei centri per l'impiego, verticalmente, sotto, cioè, a ciascun servizio dovrà essere organizzato un applicativo gestionale, che assicuri la concreta realizzazione delle attività.

Esemplificativamente, per la conferma della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, il sistema dovrà avere un applicativo nel quale tracciare se e quando il lavoratore abbia contattato il Cpi o se sia stato convocato, se si sia presentato alla convocazione, se e quando abbia ricevuto l'orientamento di base con un minimo di tracciamento del colloquio, se e quando sia stata effettuata l'analisi delle competenze con la compilazione dei necessari campi informativi, se e quando sia stata effettuata la profilazione.

Si tratta di dati di flusso, che i centri per l'impiego dovranno gestire, per assicurare ai lavoratori il diritto ad ottenere l'assistenza alla ricerca attiva di lavoro.

Del servizio di accoglienza ed ingresso in disoccupazione farà ovviamente parte la **stipulazione del patto di servizio**, che più ancora della dichiarazione di immediata disponibilità alla ricerca attiva sarà la fonte della relazione tra disoccupati e servizi.

L'applicativo informatico, però, per evitare confusione e colli di bottiglia, non dovrà consentire di passare senza filtri dall'accoglienza alla stipulazione del patto di servizio, per una ragione molto semplice: il decreto legislativo insiste molto – e correttamente – sulla figura necessaria del **“responsabile delle attività”**, colui che avrà la cura di garantire l'effettiva erogazione dei servizi sintetizzati nella tabella.

Il fascicolo personale dei lavoratori sarà il principale e indispensabile strumento mediante il quale il responsabile delle attività gestirà l'aiuto alla ricerca attiva di lavoro, nel rispetto appunto delle attività indicate nel patto di servizio.

Occorrerà, quindi, una supervisione nelle assegnazioni dei lavoratori ai vari responsabili, per consentire una equilibrata attribuzione dei carichi di lavoro. Se vogliamo che funzioni bene, **occorre allora un applicativo che raccolga tutte le conferme degli ingressi in disoccupazione dei disoccupati, gestito dai responsabili dei centri per l'impiego**, in modo che periodicamente essi possano abbinare informaticamente i disoccupati ai responsabili delle attività e, sulla base degli abbinamenti, i responsabili stessi sottoscrivano, poi, i patti di servizio, visto che l'indicazione del responsabile delle attività ne costituisce elemento integrante.

È evidente che, sottoscritto il patto di servizio, il responsabile delle attività avrà bisogno poi di un applicativo per ciascuna delle attività gestionali conseguenti: sia per quelle relative all'orientamento, sia per quelle riguardanti l'incontro domanda/offerta di lavoro.

**Fermiamoci soltanto all'assegno di ricollocazione, regolato dall'articolo 23 del decreto.**

**L'applicativo dovrà consentire:**

- a) di registrare la richiesta del lavoratore di avvalersi dell'assegno;
- b) di verificare il requisito soggettivo dello status di percettore di Naspi da oltre 4 mesi;
- c) di verificare il possesso del profilo di occupabilità;
- d) di determinare il valore dell'assegno;
- e) di formalizzare una proposta di scelta del soggetto presso il quale ottenere l'assistenza intensiva alla ricerca di lavoro;
- f) di formalizzare l'avvio del lavoratore verso i soggetti privati accreditati, qualora il disoccupato voglia avvalersi del loro operato;
- g) di gestire la fase dell'assistenza intensiva, laddove invece il lavoratore voglia avvalersi del Cpi: questo richiede un ulteriore sistema gestionale, nel quale registrare i colloqui, le azioni, i tirocini, insomma tutti gli elementi di cui si comporrrebbe l'assistenza intensiva;
- h) di gestire il sistema di interscambio delle informazioni con i soggetti accreditati ai quali si rivolgano i disoccupati, per avere in tempo reale contezza della puntualità del lavoratore nello svolgere le attività richieste, per adottare, in caso contrario, le sanzioni previste;
- i) di gestire le sospensioni del servizio, nel caso di assunzione in prova.

Analoghi applicativi gestionali verticali occorrerebbero per tutti gli altri servizi da gestire, in modo

che il responsabile possa aggiornare tutti i dati.

Proprio la gestione delle sanzioni assumerà aspetti estremamente delicati. La **“condizionalità” degli ammortizzatori sociali consisterà nel rispetto da parte del lavoratore della serie di attività a lui rivolte**: dalla regolare presentazione alle convocazioni, alla presenza alle attività di formazione, all'accettazione delle proposte di lavoro “congrue”.

Laddove il lavoratore si sottragga agli obblighi derivanti dalla stipulazione del patto di servizio e dalla percezione degli ammortizzatori sociali, i centri per l'impiego dovranno applicare le sanzioni, secondo la graduazione prevista dal decreto.

È chiaro, allora, che gli applicativi dovranno disporre di un complesso e sofisticato sistema di allerta, che avvisi diffusamente il responsabile delle attività, il responsabile dei Cpi e il dirigente della struttura, ogni volta che il lavoratore non adempia alle obbligazioni contratte, così che possano scattare in tempi brevi le misure sanzionatorie. Esse consisteranno in riduzioni progressivamente sempre più ampie, fino alla possibile decurtazione, degli ammortizzatori.

**Le sanzioni, quindi, avranno un reale valore economico e finanziario.** Non a caso l'articolo 21, comma 11, del decreto legislativo dispone che «la mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile, ai sensi dell'articolo 1 della legge 20 del 1994».

Sul piano organizzativo **occorrerà stabilire quale sia il “funzionario responsabile”**, che una razionale modalità dovrebbe individuare nel dirigente, al quale il responsabile delle attività rivolga un'istruttoria da cui rilevare gli inadempimenti del lavoratore, verificare se esistano cause di giustificazione, corredata da una proposta di provvedimento, che sia adottato, poi, dal dirigente, in modo che poi il lavoratore possa proporre il ricorso eventuale all'Anpal.

Ma, ovviamente, anche queste altre fasi sanzionatorie, diffusamente vevoli per ciascuno dei servizi di orientamento ed accompagnamento al lavoro, necessiteranno di un gestionale operativo, particolarmente attento ai tempi di gestione ed alle comunicazioni all'Inps, chiamato materialmente, poi, a decurtare o revocare le indennità.

Come è chiaro, **attualmente non esiste alcun sistema informatico in grado di gestire i servizi secondo le modalità e necessità chiaramente emergenti dal decreto legislativo.** In alcune regioni vi sono sistemi informatici piuttosto avanzati, ma comunque carenti di tantissimi applicativi specifici e, comunque, non improntati alla gestione della situazione personale del lavoratore, alla luce delle necessità operative del responsabile delle attività.

**Non esiste nemmeno il portale nazionale delle politiche del lavoro** previsto dall'articolo 13 del decreto, del quale i disoccupati dovranno avvalersi per dichiara in forma telematica la propria disponibilità alla ricerca attiva di lavoro. **Non esiste neanche una banca dati funzionale dei percettori degli ammortizzatori** e tutta da perfezionare è quella dei lavoratori in cassa integrazione.

Data la quantità enorme di dati da gestire da mettere in relazione e la complessità degli applicativi, appare **abbastanza evidente che la corretta applicazione della riforma richiederà tempo**, molto tempo, sebbene invece da subito le prestazioni viste sopra siano qualificate come livelli essenziali delle prestazione, e, di conseguenza, siano diritti pretensibili da parte di ciascun disoccupato, tanto che potrebbe attivare azioni risarcitorie nel caso in cui non gli siano garantiti.

Tuttavia, **non risultano esistere progettazioni e, soprattutto, finanziamenti necessari per**

ottenere in tempi brevi la revisione organizzativa informatica necessaria, mentre parallelamente, come visto prima, è ancora in alto mare la riorganizzazione istituzionale.

**Il redattore della riforma, poi, non ha certamente fatto i conti con la triste realtà della capacità operativa dei servizi per il lavoro.**

Torniamo a ribadire che tutti i servizi visti sopra sono livelli essenziali delle prestazioni: il che significa l'obbligo, per ogni Cpi, di agganciare ad ogni lavoratore che stipuli un patto di servizio un responsabile delle attività.

Il sistema sarebbe sostenibile solo laddove il responsabile delle attività oltre a disporre degli strumenti organizzativi ed informatici sintetizzati sopra, possa contare su una presa in carico di pochissime decine di lavoratori da seguire, se realmente si vuole rendere un servizio di qualità.

Purtroppo, i ben noti dati rilevati da Istat ed Eurostat rispetto alla capacità dei servizi italiani dimostrano la velleitarietà della riforma, da questo punto di vista:

	Personale PES (2011)	Disoccupato per operatore PES	Disoccupati registrati a un PES (2011) (b)	Disoccupato registrato a un PES per operatore PES (2011)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare (15-74 anni) (2011)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare per operatore PES
Spagna	7.996	229,4	4.060.756	358,4	5.959.600	526
<b>Italia ©</b>	<b>6.062</b>	<b>494</b>	<b>1.387.686</b>	<b>228</b>	<b>5.005.200</b>	<b>825</b>
Portogallo	3.839	116,9	558.638	139	878.100	218,5
Belgio	6.470	54,6	469.629	47,8	455.300	46,3
Finlandia	3.700	49,6	264.813	98,1	308.800	114,4
Olanda	5.633	49,3	489.800	25,4	674.600	34,9
Germania	74.099	48,6	3.238.421	28,2	3.091.900	26,9
Irlanda	2.240	45,9	441.689	234,7	360.600	191,6
Francia	28.459	45,7	2.679.778	54,2	2.917.500	59,1
Austria	4.348	42,7	250.782	46,3	320.200	59,2
Svezia	10.248	28,9	231.313	21,4	499.600	46,3
Regno Unito	67.110	24,2	1.473.040	19	3.305.500	42,5
Danimarca	6.400	17,3	137.910	55,2	296.000	118,4

(a) Si ipotizza che il personale dei Cpi italiani non abbia subito variazioni a causa del blocco delle assunzioni nella PA. I dati per la Spagna comprendono solo la struttura centrale e la Catalogna.

(b) Nel database Eurostat relativo agli *Unemployed registered with Public Employment Service* non sono disponibili i dati sull'Italia. È stato inserito il numero dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare che si sono rivolti a un Cpi da meno di un anno (Istat).

(c) Si intende il personale che opera nelle attività di front office e nel rapporto diretto con i disoccupati.

Fonti: per le prime due colonne, Roberto CiccioMessere e Maurizio Sorcioni, op.cit.; per la terza, documenti dei PES nazionali; dalla quarta alla settima, Eurostat (Labour market policy LMP e Labour Force Survey) e Istat (Indagine sulle forze di lavoro).

Come si nota, in media per ogni operatore dei centri per l'impiego il carico di lavoro sarebbe di 228 lavoratori registrati alle politiche attive. Un carico che si impennerebbe ad oltre 800 se anche gli inattivi o scoraggiati si decidessero a registrarsi come disoccupati. Solo in Spagna la situazione è peggiore, mentre in Irlanda la media è leggermente migliore. Imparagonabile è lo stato dei servizi italiani rispetto a quello di tutti gli altri Paesi.

**È evidente che un solo responsabile delle attività non sarà in grado di gestire contemporaneamente centinaia di disoccupati.**

Questo, oltre alla circostanza che il decreto dà per scontate riorganizzazioni operative ancora inesistenti, è l'ostacolo più evidente alla piena applicabilità efficiente della riforma.

***Luigi Oliveri***

Dirigente Coordinatore Area Servizi alla Persona e alla Comunità  
Provincia di Verona