

LE NUOVE NORME IN MATERIA DI POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO

Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150

a cura di
Francesco Duraccio

**DIPARTIMENTO SCIENTIFICO della
FONDAZIONE STUDI**

Via del Caravaggio 66
00145 Roma (RM)

fondazionestudi@consulentidellavoro.it

INTRODUZIONE

Il nuovo scenario politico e normativo, almeno nelle intenzioni, esalta il ruolo delle politiche attive per il lavoro collocandole in una posizione di centralità nell'ambito delle strategie occupazionali. Si tratta di un'inversione di tendenza, quindi, rispetto alla politica assistenzialista degli ammortizzatori sociali, a cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio, che oggi, invece, vengono vincolati ad una condizionalità rispetto ad un percorso attivo di ricerca di un nuovo impiego. L'attenzione è rivolta ai disoccupati ed ai soggetti fruitori di misure di sostegno al reddito che vengono presi in carica dai servizi accreditati, profilati ed accompagnati in un percorso finalizzato alla ricerca di occupazione che passa anche attraverso azioni di orientamento formazione, riqualificazione e ricollocazione.

Questo colloca la rete dei servizi per il lavoro, l'istituenda ANPAL, i Centri per l'Impiego – passati di competenza alle Regioni-, le agenzie per il lavoro e gli altri operatori al centro dello scenario delineato. Il legislatore, sulla scorta dell'esempio europeo, immagina il sistema delle politiche attive attuato mediante un sistema integrato composto da soggetti pubblici e da soggetti privati accreditati. Ripercorrendo quello che, con alterna fortuna, è stato lo schema proposto dal programma Garanzia Giovani.

La normativa si propone di omogeneizzare sul territorio nazionale le iniziative di politica attiva per il lavoro, garantendo un livello minimo essenziale dei servizi in ogni Regione. Una regia condivisa a livello nazionale tra Stato e Regioni, poi declinato operativamente su base territoriale. Appare evidente una forzata condivisione di tutta la gestione tra Ministero del Lavoro e Regione che a meno di modifiche costituzionali conservano la potestà legislativa in materia.

Un corposo restyling, dunque, delle funzioni pubbliche con passaggio di competenze dal Ministero del Lavoro alla istituenda ANPAL e dall'ente Provincia alle Regioni. Ma la vera novità è rappresentata dal coinvolgimento degli operatori privati a supporto, ad integrazione ed in collaborazione del soggetto pubblico. Fiducia, quindi, nei soggetti privati per i quali è prevista la remunerazione con una dote legata, prevalentemente, al risultato occupazionale ottenuto.

Elemento centrale delle politiche attive è il nuovo assegno di ricollocazione per i disoccupati percettori della NASpl spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i servizi accreditati, tra i quali la Fondazione dei consulenti del lavoro, per un servizio di assistenza per favorire una nuova occupazione.

In ogni caso, il complesso normativo è destinato ad entrare di fatto in vigore a 2016 inoltrato, stante la serie di provvedimenti delegati all'ANPAL che non sarà istituita prima del 1.1.2016.

Rosario De Luca
Presidente Fondazione Studi
Consulenti del Lavoro

RETE DEI SERVIZI PER LE POLITICHE DEL LAVORO

Ministro del Lavoro e Regioni ciascuno per le proprie competenze esercitano un ruolo di indirizzo politico: individuando strategie, obiettivi e priorità delle politiche attive per il lavoro ed il collocamento obbligatorio.

Gli **indirizzi generali** vengono emanati con decreto del Ministro del Lavoro **previa intesa** con le Regioni (conferenza permanente Stato Regioni). Sono previste **linee di indirizzo triennali** con fissazione di **obiettivi annuali** e la specificazione dei **livelli essenziali delle prestazioni**.

Queste vengono attuate mediante la “rete nazionale dei servizi per le politiche attive,” che ha lo scopo di assicurare ai datori di lavoro il soddisfacimento dei bisogni ed ai lavoratori il sostegno all’inserimento o al reinserimento al lavoro, costituita da:

- ANPAL – Agenzia nazionale per le politiche attive. Che coordina l’intera rete nel rispetto delle attribuzioni costituzionali alle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano
- Strutture regionali per le politiche attive – I Centri per l’Impiego
- INPS – per gli incentivi ed il sostegno al reddito
- INAIL – per reinserimento e reintegrazione con disabilità al lavoro
- Agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati dall’art.12
- Fondi interprofessionali
- I fondi bilaterali
- ISFOL e ITALIA LAVORO
- CCIAA, Università e scuole secondarie di secondo grado

Competenze del Ministero del Lavoro

Oltre quelle di indirizzo politico, indirizza e vigila l’ANPAL, verifica e controlla che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio ed effettua il monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro. Svolge, inoltre, una serie di compiti ed atti specifici anche su proposta dell’ANPAL.

ANPAL

E’ istituita dal 1.1.2016.

È vigilata dal Ministero del Lavoro ed ha propria personalità giuridica ed autonomia organizzativa, regolamentare e di bilancio.

Avrà una dotazione organica non superiore a 395 dipendenti con un **Direttore Generale** e 7 dirigenti. L’organico dell’ANPAL sarà costituito per lo più dalla soppressa DG politiche attive del Ministero e per un periodo transitorio avrà sede presso il Ministero del Lavoro.

Entro 60 giorni dal decreto in commento il Consiglio dei Ministri nomina il **presidente dell'ANPAL**- che sarà l'unico interlocutore del Governo e del Ministero del lavoro- **ed il CdA**, composto oltre al presidente da due componenti, uno espresso dal Ministero del Lavoro e l'altro dalla Conferenza delle Regioni. Il **consiglio di vigilanza**, invece, sarà composto da dieci membri designati da associazioni datoriali e sindacali ed avrà compiti di formulare proposte oltre che di vigilanza.

L'ANPAL successivamente acquisirà tutte le azioni di ITALIA LAVORO ed il presidente ANPAL diverrà amministratore unico di ITALIA LAVORO (con decadenza dell'attuale CdA).

Funzioni dell'ANPAL

L'agenzia avrà un ruolo di regia dell'intera rete dei servizi per le politiche del lavoro. Le attribuzioni dell'ANPAL sono innumerevoli e spaziano dal coordinamento delle gestioni delle attività ed iniziative relative alle politiche attive alle misure di sostegno al reddito legate alle politiche passive. Le funzioni sono elencate nell'art. 9 del decreto.

Modifiche dell'ISFOL

Anche l'ISFOL avrà un CdA composto 3 membri, di cui due, compreso il presidente, designati dal Ministero del Lavoro ed uno dalla conferenza delle Regioni.

L'ISFOL poi dovrà variare il proprio statuto prevedendo attività di studio, ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche attive, in materia di istruzione e formazione professionale, apprendistato, alternanza scuola lavoro, integrazione di persone con disabilità.

Servizi Regionali

I Servizi per l'impiego e le politiche attive sono gestiti a livello territoriale dalle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

Al fine di garantire i livelli essenziali e, possibilmente, uniformità di azione sul territorio nazionale è prevista la stipula di una convenzione tra il Ministero del Lavoro ed ogni singola Regione o provincia autonoma.

La convenzione deve rispettare i seguenti principi:

- Funzioni e compiti amministrativi affidati ai **Centri per l'Impiego**
- Individuazione da parte delle Regioni delle misure di attivazione da parte dei percettori di ammortizzatori sociali
- Erogazione dei servizi a tutti, a prescindere dalla residenza
- Attribuzione alle Regioni della gestione del collocamento obbligatorio e delle graduatorie per il pubblico impiego

Le Regioni identificano nell'ambito degli indirizzi generali (emanati dal Ministero del Lavoro previa intesa con la conferenza delle Regioni) la strategia regionale per l'occupazione.

Le Regioni accreditano gli enti formativi.

Accreditamento dei privati

Gli altri soggetti, oltre i Cpl, interessati ad operare nei servizi per l'impiego e nelle politiche attive devono procedere all'accREDITAMENTO presso le singole Regioni(art. 12 c.1.). Le sole agenzie per il lavoro, invece, possono accreditarsi presso l'ANPAL(art. 12 c.2) per svolgere servizi per l'impiego in tutto il territorio nazionale. Questo dovrebbe favorire organismi come la **Fondazione Consulenti per il Lavoro** che hanno un'unica struttura amministrativa accentrata con varie sedi, solo operative, sul territorio.

In ogni caso i criteri di accREDITAMENTO sono stabiliti da un decreto del Ministero del Lavoro previa intesa con la Conferenza delle Regioni, sulla base dei criteri già individuati dall'art. 12 del D.Lgs. 150/2015. Poi ciascuna Regione istituisce sulla scorta di quei criteri il proprio sistema di accREDITAMENTO.

Sistema Informativo Unitario delle Politiche Del Lavoro

L'ANPAL dovrà realizzare, in cooperazione con Ministero del Lavoro, Regioni, INPS, ISFOL, il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro che metterà in connessione i nodi nazionali con quelli regionali e consentirà la condivisione, tra gli operatori, di tutte le informazioni utili ai fini della gestione delle politiche del lavoro. Il sistema informativo comprenderà: le informazioni sui percettori di ammortizzatori sociali; sulle comunicazioni Unilav (il cui portale sarà gestito unicamente dall'ANPAL); tutti gli altri dati relativi ai servizi ed alle politiche attive. Le informazioni del Sistema Unitario, costituiranno anche la base per la costituzione del **Fascicolo elettronico del lavoratore** che sarà accessibile telematicamente dai soggetti interessati e conterrà tutte le informazioni relative a percorsi educativi, formativi, ad esperienze lavorative, a misure di sostegno al reddito e provvidenze fruite da ciascun lavoratore e che, costantemente aggiornato, lo accompagnerà durante tutta la vita lavorativa.

PRINCIPI GENERALI E COMUNI IN MATERIA DI POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Le Regioni tramite i **Centri per l'Impiego** svolgono, in forma integrata, ovvero con il potenziale coinvolgimento anche di altri soggetti accreditati sulla base di costi standard definiti dall'ANPAL (ad eccezione del patto di servizio e del rilascio dell'assegno di ricollocazione), una serie di attività in favore di disoccupati o lavoratori percettori di ammortizzatori sociali.

Tali attività consistono, in sintesi, in orientamento, accompagnamento in formazione, accompagnamento al lavoro sia dipendente che autonomo o d'impresa, promozione di tirocini, promozione di lavori socialmente utili.

Stato di disoccupazione e patto di servizio personalizzato

La norma introduce una nuova definizione di stato di disoccupazione, a cui tutti i riferimenti normativi già esistenti devono intendersi riferiti.

Per disoccupato si intende il lavoratore privo di impiego che abbia **telematicamente** dichiarato, al **portale nazionale delle politiche attive**, la propria immediata disponibilità al lavoro ed alla partecipazione alle misure di politica attiva concordate con il Centro per l'Impiego. La presentazione all'INPS della domanda di ASpl, NASpl, DIS-COLL e indennità di mobilità equivale alla dichiarazione di disponibilità.

Successivamente a tale dichiarazione, entro 30 giorni (15 in caso ASpl, NASpl, DIS-COLL e indennità di mobilità), il disoccupato è tenuto a recarsi presso il Centro per l'impiego (in mancanza il Cpl lo convocherà in tempi ancora da stabilire) per **confermare** lo stato di disoccupazione e per la stipula di un **patto di servizio personalizzato**. Se il Cpl non convoca il disoccupato entro 60 giorni, questo può chiedere le credenziali direttamente all'ANPAL per accedere alla richiesta dell'assegno di ricollocazione.

Il patto di servizio personalizzato contiene tra l'altro:

- la definizione del profilo personale di occupabilità;
- la definizione degli atti di ricerca attiva e la tempistica degli stessi;
- la disponibilità del richiedente alle attività di partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione e l'accettazione di congrue offerte di lavoro (come definite dall'art. 25 del decreto in commento).

Lo stato di disoccupazione è **sospeso** in caso di rapporto di lavoro subordinato di durata fino a 6 mesi.

Condizionalità delle misure di sostegno al reddito

Ciascun beneficiario di prestazioni a sostegno del reddito è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato ed è soggetto, in mancanza, oltre agli obblighi della specifica disciplina di legge, a determinate sanzioni.

Nello specifico, con riferimento all'**ASpl, NASpl, DIS-COLL e indennità di mobilità**, in caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti, ovvero di **mancata partecipazione**, senza giustificato motivo, **alle iniziative di orientamento**, è applicata:

- 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità, in caso di prima mancata presentazione;
- 2) la decurtazione di una mensilità, alla seconda mancata presentazione;
- 3) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Per la **mancata partecipazione**, in assenza di giustificato motivo, **alle iniziative di ricerca e formative**, è applicata:

- 1) la decurtazione di una mensilità, alla prima mancata partecipazione;
- 2) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Anche per quanto riguarda l'**ASDI** sono previste sanzioni collegate al comportamento omissivo del soggetto percettore della misura di sostegno al reddito ma l'eventuale decurtazione dell'assegno non escluderà la concessione dei previsti incrementi per carichi familiari.

Infine, nell'ipotesi di **mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua**, in assenza di giustificato motivo, vi è decadenza dalla prestazione. Il Ministero del Lavoro, su proposta dell'ANPAL, stabilirà il valore ed il significato di congrua offerta di lavoro.

In caso di decadenza, per sanzioni, dallo stato di disoccupazione non è possibile effettuare una nuova iscrizione al portale prima che siano decorsi due mesi.

Avverso detti provvedimenti sanzionatori il disoccupato potrà presentare ricorso all'ANPAL.

Anche i lavoratori percettori di misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per effetto del ricorso a **cassa integrazione, contratti di solidarietà o intervento di fondi solidarietà** sono obbligati a partecipare ai servizi di politica attiva. Ciò solo quando la riduzione di orario sia superiore al 50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di 12 mesi.

In questi casi il patto di servizio può essere stipulato con il coinvolgimento del datore di lavoro e dei Fondi interprofessionali per la formazione continua.

In caso di mancata partecipazione alle attività il lavoratore è soggetto alle medesime sanzioni della decurtazione e della decadenza.

Assegno di ricollocazione

Il decreto, poi, introduce il nuovo istituto dell'**assegno di ricollocazione**, in sostituzione del contratto di ricollocazione previsto dal D.Lgs. n. 22/2015, **per i disoccupati percettori della NASpi**, la cui durata di disoccupazione eccede i 4 mesi, qualora ne facciano richiesta al Centro per l'Impiego presso il quale hanno stipulato il patto di servizio personalizzato.

L'assegno consiste in una somma di denaro, graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, **spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i servizi accreditati**, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro. Le modalità operative ed il valore saranno stabilite dall'ANPAL, in ogni caso, l'assegno sarà incassabile, dai Cpl o dai servizi accreditati, soltanto, prevalentemente, a risultato occupazionale ottenuto.

Tale assegno non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini Irpef e non è assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale.

Il servizio è richiesto dal disoccupato, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, entro 2 mesi dalla data di rilascio dell'assegno e ha una durata di 6 mesi, prorogabile per altri 6 nel caso non sia stato consumato l'intero ammontare dell'assegno. La richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio personalizzato eventualmente stipulato.

Il servizio di assistenza alla ricollocazione reso dai Cpl o dai servizi accreditati dovrà prevedere la presenza di un tutor, un programma di ricerca intensiva di occupazione con l'eventuale percorso di riqualificazione nonché gli obblighi di comportamento del disoccupato e del soggetto erogatore.

Utilizzo dei percettori di misure di sostegno al reddito per lavori di pubblica utilità

Al fine di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite, è previsto che i titolari di strumenti di sostegno al reddito, in costanza di rapporto di lavoro, **possano essere chiamati in attività a fini di pubblica utilità** a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione ed il coordinamento di amministrazioni pubbliche, nel territorio del comune ove siano residenti. Le relative prestazioni non determineranno l'instaurazione del rapporto di lavoro.

La norma prevede anche misure in favore di lavoratori disoccupati, con più di 60 anni, che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato, al fine di consentirgli un sostegno al reddito e la contemporanea maturazione dei requisiti contributivi mancanti.

I disoccupati che si trovino in detta situazione possono essere utilizzati in attività di pubblica utilità per un orario non eccedente le 20 ore settimanali e ad essi compete un importo mensile pari all'assegno sociale, eventualmente riproporzionato in caso di orario di lavoro inferiore alle 20 ore settimanali. I periodi di lavoro sono considerati validi ai fini dei requisiti assicurativi per il diritto al pensionamento. L'assegno così erogato è incompatibile con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, degli

ordinamenti sostitutivi, esonerativi ed esclusivi dell'assicurazione medesima, nonché delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, e con i trattamenti di pensionamento anticipato. Sono, invece, cumulabili con tale assegno, gli assegni e le pensioni di invalidità civile, nonché le pensioni privilegiate per infermità contratta a causa del servizio obbligatorio di leva.

RIORDINO DEGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

L'articolo 32 del decreto, al comma 2, fornisce la definizione di incentivo all'occupazione: si considerano tali i benefici normativi o economici riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori. In materia poi di incentivi connessi all'assunzione, il provvedimento tende ad un riordino di tutti gli incentivi all'occupazione esistenti ed al fine di assicurare trasparenza e coordinamento, istituisce presso l'ANPAL il repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro.

Nello stesso dovranno confluire tutti gli incentivi esistenti ed istituendi, ivi compresi quelli di iniziativa regionale.

In particolare debbono confluire le seguenti informazioni:

- a) categorie di lavoratori interessati;
- b) categorie di datori di lavoro interessati;
- c) modalità di corresponsione dell'incentivo;
- d) importo e durata dell'incentivo;
- e) ambito territoriale interessato;
- f) conformità alla normativa in materia di aiuti di stato.

Ai fini del costante aggiornamento, le Regioni e le Province autonome che intendano prevedere un incentivo all'occupazione dovranno darne comunicazione all'ANPAL.

Per quanto concerne invece la riduzione degli oneri amministrativi, i benefici economici connessi ad un incentivo all'occupazione sono riconosciuti di regola mediante conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali, ciò ha anche la finalità di assicurare la massima trasparenza.

Peraltro, già in tale direzione ed in coerenza con la suddetta indicazione, il D.Lgs. n. 151/2015 ha previsto che verranno richieste e riconosciute dall'INPS e conguagliate con le denunce UniEmens le agevolazioni relative alle assunzioni di disabili ai sensi della legge n. 68/1999.

La norma abroga, poi, gli incentivi previsti dall'art. 1 del D.L. 28 giugno 2013 n. 76 (cd. decreto Letta) relativi ai giovani lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 29 anni svantaggiati.

Per le assunzioni e trasformazioni intervenute fino al 23 settembre 2015, il comma 1 dell'articolo 29 del D.Lgs. n.150/2015 fa salvi gli effetti fino a completa fruizione degli incentivi spettanti.

Quanto ai principi generali per la fruizione degli incentivi all'occupazione, il provvedimento abroga l'art. 4 c. 12 della Legge 92/2012 e fa propri tutti i principi in esso contenuti con l'aggiunta di un nuovo criterio generale da applicarsi nei casi in cui le norme che prevedono incentivi richiedano quale requisito necessario incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata. Il calcolo si effettua mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei 12 mesi precedenti, avuto riguardo alla nozione di "impresa unica" (Reg. 1407/2013/UE art. 2 par. 2).

Infine, per le assunzioni con contratto di apprendistato di primo e terzo livello, vengono introdotti, a titolo sperimentale fino al 31 dicembre 2016, i seguenti benefici:

- non trova applicazione il contributo di licenziamento;
- l'aliquota contributiva del 10% è ridotta al 5%;
- è riconosciuto lo sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro, ivi inclusi il contributo di finanziamento dell'ASpl¹ (1,31%) ed il contributo dello 0,30%.

¹ La norma, art. 32 c.1 D.Lgs. n. 150/2015 riporta "ASpl" ma si ritiene che il riferimento sia anche alla NASpl.