

**Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero
promossa dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza sociale del Senato della
Repubblica**

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Roma, 1° agosto 2018

Premessa

Quando nel febbraio 2015 le Regioni e le Province autonome furono audite presso gli organi parlamentari sullo stato dell'arte dei servizi per l'impiego pubblici e privati, il panorama istituzionale ed organizzativo dei servizi stava vivendo già allora una stagione di forte fermento. Profondi mutamenti che si stavano, infatti, delineando su un triplice livello: da una parte, il **riordino del sistema provinciale**, indotto dalla legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio); dall'altra, il **disegno di legge costituzionale** teso a delineare ad un nuovo assetto del riparto delle competenze tra i soggetti istituzionali mediante una revisione del Titolo V, Capo II della Costituzione, con una riallocazione a livello centrale delle competenze in materia di politiche attive del lavoro (in seguito, come noto, respinto dalla consultazione referendaria del 4 dicembre 2016); infine, un ampio intervento di **riorganizzazione dei servizi per il lavoro introdotto dalla legge delega n.183/2014** (cd. *Jobs Act*), con i susseguenti decreti attuativi (in particolare, il D. Lgs. 150/2015 che ha definito le nuove coordinate organizzative e funzionali dei servizi per il lavoro).

Nelle memorie¹ che, in occasione dell'audizione, i rappresentanti della Conferenza delle Regioni depositarono presso le sedi istituzionali venne richiamata, con forte convinzione, **la volontà delle Regioni di investire sui servizi per l'impiego, quali infrastrutture primarie del mercato del lavoro, sia sul piano finanziario, che sul versante delle risorse professionali**, denunciando il forte ritardo in cui versavano i nostri servizi rispetto agli standard degli altri paesi europei; fu rilevata, altresì, la necessità di sviluppare con tutti gli attori istituzionali una **vision strategica comune sulla governance dei servizi, che prendesse ispirazione da un sistema del lavoro a vocazione nazionale, ma fortemente radicato su una rete di servizi territoriali**, in cui fossero ben definite e chiare le competenze ed i ruoli di ciascun soggetto, a partire dalla conferma della titolarità delle politiche attive e dei servizi per l'impiego in capo alle Regioni, in una logica di leale collaborazione interistituzionale.

A distanza di oltre tre anni, molti passi sono stati compiuti e molti elementi afferenti al quadro istituzionale e operativo dei servizi per l'impiego hanno trovato chiarezza e, in alcuni casi, una nuova conformazione. **La necessità di un effettivo rilancio dei servizi pubblici per l'impiego**, accanto ad una modalità di proficua e corretta integrazione con gli operatori privati accreditati, **appare tuttavia ancora una questione di grande attualità e di drammatica urgenza**, in un mercato del lavoro con persistenti criticità occupazionali ed emergenti vulnerabilità sociali, in cui

¹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nota prot. 15/7/CR5ter/c9 del 19 febbraio 2015, contributo delle Regioni all'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Lavoro della camera dei deputati sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati.

ancora troppo bassa appare la quota di persone che viene intercettata dai servizi pubblici², con la conseguente impossibilità di attivazione, da parte dei soggetti competenti, di reti adeguate di sostegno alle transizioni e all'inserimento/reinserimento lavorativo.

D'altra parte, a fronte di un lungo periodo di riassetto organizzativo da parte dei CPI, che si è sviluppato in concomitanza al persistere di gravi situazioni di crisi occupazionali e all'emergere di nuovi fenomeni di marginalità sociale, **il sistema ha comunque dimostrato una forte capacità di tenuta, in termini di continuità di servizi erogati agli utenti.** Se la collaborazione interistituzionale ha giocato un ruolo importante in questa direzione, un forte merito in questo contesto è da ascrivere alla dedizione ed alla responsabilità con cui gli operatori dei CPI, in questi anni, hanno continuato a svolgere i compiti assegnati in modo sempre più crescente (dalla gestione degli interventi del Programma Garanzia Giovani, all'assegno di ricollocazione, fino alla presa in carico multidimensionale dei beneficiari del REI, per citare solo alcuni esempi), in una situazione di continue sollecitazioni dovute ai mutamenti del quadro operativo e di oggettiva incertezza sul proprio futuro professionale. **I servizi pubblici per l'impiego, pertanto, hanno continuato negli anni a rappresentare un punto di riferimento istituzionale per le categorie di utenti più vulnerabili** (tra cui i giovani e i lavoratori più anziani, estromessi dai cicli produttivi) che presentano, spesso, maggior difficoltà ad accedere alle opportunità di politica attiva disponibili sul territorio o gestite da altri soggetti che operano nel mercato del lavoro. Sotto questo profilo, non può tacersi anche **l'importante contributo offerto dai servizi pubblici in passato nella gestione degli interventi anti - crisi**, con misure di attivazione mirate al reinserimento e/o alla riqualificazione dei lavoratori percettori di strumenti di sostegno al reddito.

Proprio in questi giorni è aperto un serrato e costruttivo confronto tra le Regioni e il Ministro del Lavoro per mettere a fuoco gli elementi dirimenti, le criticità esistenti e gli interventi da porre in atto per il rilancio ed il funzionamento efficace dei CPI, nell'ambito di un dialogo tra le istituzioni teso a fare massa critica intorno ad un obiettivo fondamentale e condizionante l'intera tenuta del sistema delle politiche attive.

In questo contributo, pertanto, le Regioni richiamano all'attenzione della commissione parlamentare due aspetti complementari, che devono caratterizzare il rinnovato interesse per il sistema dei CPI e per le sue reali prospettive di evoluzione:

1) lo stato dell'arte, sul piano normativo, organizzativo e operativo, dei servizi per l'impiego, poiché la situazione odierna, pur frutto di un lungo periodo di transizione, rappresenta la base di partenza ineludibile per ogni intervento di riforma;

² Dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro condotta dall'ISTAT, con riferimento all'annualità 2017, emerge come la ricerca di lavoro permanga affidata prevalentemente a canali di natura informale (con una percentuale che sale fino all'87,3% delle persone in cerca di occupazione), mentre contenuta risulta l'azione di intermediazione svolta dai CPI (con una percentuale pari al 24, 2% di persone in cerca di lavoro che si sono rivolte ai CPI nel corso del 2017, al netto di coloro che si sono avvalsi dei sistemi informativi per mettersi in contatto con i centri). Inoltre, con riferimento agli esiti occupazionali, la Rilevazione ISTAT richiama come nel 2017 il ricorso ai CPI sia stato ritenuto utile, ai fini del successo nell'inserimento nel mercato del lavoro, solo dal 2, 4% dei lavoratori.

2) **la messa a fuoco delle questioni prioritarie**, da affrontare congiuntamente con le amministrazioni centrali, nell'ambito di un **piano di rafforzamento dei CPI condiviso, tempestivo ed efficace**, perché il buon funzionamento dei CPI non rappresenta solo una scommessa per i decisori politici, ma ancor prima costituisce un preciso dovere sociale nei confronti dei cittadini, condiviso e osservato da tutte le istituzioni.

1. Cornice istituzionale e normativa

Nell'ultimo triennio Stato e Regioni hanno condiviso la priorità di rilanciare le politiche attive del lavoro e di riformare dal profondo i servizi per l'impiego, per renderli strutture efficienti e moderne, in grado di rispondere alle nuove sfide poste da un contesto economico, sociale e occupazionale in continua evoluzione e corrispondere agli standard di funzionamento e di qualità richiesti a livello europeo.

È stato, pertanto, percorso un **lungo cammino di lavoro congiunto, ispirato da un comune intento di leale collaborazione tra le istituzioni** che, andando oltre il riparto delle competenze costituzionali in materia di politiche del lavoro – come confermato dalla consultazione referendaria sul disegno di legge di modifica della Costituzione - guardasse dritto all'obiettivo di rafforzare i CPI ed assicurare ai cittadini ed alle imprese un sistema omogeneo e efficace di prestazioni per favorire l'occupazione e lo sviluppo delle competenze e per rendere le stesse adeguate ed effettivamente spendibili in un mercato del lavoro in repentino cambiamento.

Tale processo di collaborazione è stato avviato a partire dal mese di luglio del 2015, con la sottoscrizione in seno alla Conferenza Stato – Regioni dell'**Accordo Quadro in materia di politiche attive**, per culminare alla fine del 2017 con l'approvazione presso le Conferenze Stato – Regioni e Unificata di **un corposo pacchetto di provvedimenti e documenti a carattere strategico in materia di lavoro** che, ad oggi, costituisce l'ambito di riferimento normativo e programmatico per l'attività dei servizi.

In questo arco di tempo, l'azione politica e tecnica delle Regioni è stata pertanto ispirata da un duplice obiettivo:

- da una parte, **mettere in sicurezza e rafforzare i servizi pubblici per l'impiego**, quali strutture indispensabili per il corretto e trasparente funzionamento delle dinamiche di incrocio tra domanda e offerta di lavoro, per garantire alle persone la continuità delle politiche attive e per aumentarne l'efficacia;
- dall'altra, **completare la cornice normativa introdotta dal D. Lgs. 150/2015**, in materia di riordino dei servizi per il lavoro, nell'ambito del cd. *Jobs Act*, definendo gli strumenti e le regole per l'erogazione da parte dei servizi ai cittadini ed alle imprese di un nucleo essenziale di prestazioni uniformi e di qualità e per l'interazione proficua tra soggetti pubblici e privati del mercato del lavoro.

Ripercorriamo, in sintesi, i tasselli principali di questo mosaico che ha traghettato il sistema dei CPI verso una nuova fase organizzativa e operativa, finalizzata a porre nuove, necessarie fondamenta per un rilancio dei servizi.

1.1 Dalla fase transitoria al passaggio a regime del sistema regionale dei servizi per l'impiego: una nuova configurazione organizzativa

Con l'Accordo Quadro in materia di politiche attive del 30 luglio 2015, con il suo rinnovo del 22 dicembre 2016 e, da ultimo, con la sua integrazione ad opera dell'Addendum del 21 dicembre 2017, le Regioni ed il Governo nel periodo transitorio - cioè dal 2015 ad oggi - hanno assicurato congiuntamente sul piano finanziario **un sostegno al personale a tempo indeterminato impiegato nei CPI** nelle Regioni a Statuto ordinario (circa 5.605 unità³), coinvolto nel processo di riordino delle Province indotto dalla Legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio) e, pertanto, da tempo in attesa di una chiara collocazione giuridica e, di conseguenza, di una stabile prospettiva professionale. L'Accordo Quadro, pertanto, è intervenuto nelle more di una decisione interistituzionale sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema a regime, che completasse l'allocazione - già operata dal D. Lgs. n. 150/2015 - in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di CPI, per l'esercizio delle politiche attive del lavoro.

Tale decisione è stata assunta e fatta propria dalla **Legge di Bilancio 2018** (legge n. 205/2017), che ha definito le modalità e fissato canali finanziari stabili - pari a 235 milioni di euro, a decorrere da questo anno, di risorse nazionali - per **l'assegnazione definitiva del personale a tempo indeterminato in capo alle Regioni e/o agenzie ed altri enti regionali ad hoc, già esistenti o di nuova costituzione**. La stessa Legge di Bilancio, inoltre, ha stanziato le risorse - pari a 16 milioni di euro - per la **proroga** e, ove ne ricorrano le condizioni, per l'eventuale **stabilizzazione del personale impiegato nelle Regioni a Statuto ordinario con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa** (circa 343 operatori⁴) operante presso i CPI. La norma, a tal proposito, rimanda ad un decreto interministeriale - approvato il 15 febbraio previa intesa della Conferenza Stato - Regioni - i trasferimenti delle risorse deputate alla copertura dei predetti rapporti di lavoro.

Ai fini dell'effettivo subentro del personale nell'esercizio delle funzioni, la norma ha introdotto **periodo transitorio** per permettere alle Regioni la definizione e la messa in atto delle necessarie condizioni normative, amministrative e organizzative, al fine di garantire la continuità nei servizi. **Le Regioni hanno avuto così tempo fino al 30 giugno 2018 per provvedere agli adempimenti strumentali finalizzati al trasferimento del personale ed alla successione dei contratti di lavoro**. Fino a tale data, Province e Città metropolitane hanno continuato a svolgere le attività di gestione del suddetto personale, anticipando gli oneri connessi, con successiva rivalsa sulle amministrazioni regionali. A tal fine, i rapporti tra i livelli istituzionali sono stati regolati da un'apposita convenzione, chiamata a disciplinare le modalità di rimborso di tali oneri anticipati nel periodo transitorio; a tal riguardo, la Conferenza Unificata, nella seduta del 15 febbraio scorso, ha

³ Fonte: dati contenuti nel Decreto a firma del Segretario generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 8 maggio 2018 e relativi al numero dei dipendenti a tempo indeterminato dei CPI, riferiti all'annualità 2015, direttamente impiegati in compiti attinenti all'erogazione dei servizi per l'impiego, secondo i criteri di riferimento assunti alla base dell'Accordo Quadro in materia di politiche attive, del suo rinnovo e della sua integrazione.

⁴ Fonte: dati contenuti nel Decreto interministeriale del 15 febbraio 2018.

licenziato uno schema tipo di tale convenzione, che è stata poi declinata nel suo contenuto concreto nei singoli territori regionali. Ad ogni modo, **la fine di giugno ha segnato lo scadere di un appuntamento cruciale per le amministrazioni regionali e per l'assetto organizzativo dei servizi per l'impiego.** Entro tale data, infatti, ciascuna Regione ha dovuto compiere la sua scelta organizzativa per il passaggio del personale e, di conseguenza, per la *governance* dei servizi, valutando, in tal senso, anche la possibilità di istituire e/o avvalersi di un'Agenzia regionale per il lavoro e, comunque, operando una profonda riflessione sull'assetto di competenze programmatiche e gestionali in materia di politiche attive all'interno del territorio regionale.

Dal 1° luglio, pertanto, tutti gli operatori dei CPI sono entrati a pieno titolo nei ranghi del personale delle Regioni, ovvero sono stati trasferiti e/o assegnati presso i relativi enti strumentali deputati alla gestione dei servizi per l'impiego.

Si è completato, di fatto, un lungo *iter* transitorio che ha preso le mosse dall'attribuzione, operata dal D. Lgs. n. 150/2015 (articolo 11 e articolo 18) alle amministrazioni regionali delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro, da esercitare attraverso strutture territoriali aperte al pubblico denominate, per l'appunto, Centri per l'impiego. Un'attribuzione – e, a ben vedere, una conferma - di funzioni e compiti a titolarità regionale, cui di fatto ancora mancava il tassello, preliminare e nei fatti condizionante la buona riuscita del processo, dell'assegnazione del relativo personale, afferente, come noto, al livello provinciale e coinvolto nei processi di attuazione della legge n. 56/2014.

Il processo di regionalizzazione si è sviluppato con caratteristiche proprie in ciascuna realtà regionale, sia in relazione al momento temporale di effettivo passaggio degli operatori alle dipendenze della amministrazione regionale, sia in rapporto alla scelta delle modalità organizzative e di *governance* dei servizi. Va, infatti, chiarito che il 1 luglio ha rappresentato una linea massima di confine, entro cui chiudere il percorso transitorio per la regionalizzazione dei servizi per l'impiego, definendo così l'entrata a regime del nuovo assetto organizzativo dei CPI; parimenti, va, sottolineato come tale processo fosse stato già determinato dalla norma finanziaria, in vigore dal 1 gennaio 2018; da tale data, pertanto, decorrono gli effetti giuridici conseguenti ai trasferimenti ed alle successioni dei rapporti di lavoro.

Dai monitoraggi realizzati dagli uffici tecnici per la IX Commissione, emerge il dato significativo della **presenza sul territorio di Agenzie regionali per il Lavoro,** attive oggi in 12 realtà regionali, seppur con diversa conformazione e compiti. In linea generale, nelle Regioni in cui si è optato per la costituzione di un'Agenzia regionale del Lavoro, ovvero per una riconfigurazione - alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento- dell'Agenzia o dell'organismo già esistente, risalente al primo percorso di attuazione del decentramento delle funzioni amministrative, si profila la tendenza **all'assunzione del personale direttamente in capo alla stessa** (così in 6 realtà regionali). In alcuni casi, si è prescelta la via di una duplice possibilità: **assunzione come dipendenti dell'Agenzia** ovvero **assunzione come dipendenti della Regione, inquadrati pertanto nel ruolo regionale, con contestuale o successiva assegnazione/distacco funzionale all'Agenzia/ente regionale** (così in 4 realtà regionali). Ad ogni modo, al personale inquadrato nelle Agenzie viene garantito il medesimo trattamento giuridico e salariale dei dipendenti regionali. Inoltre, nelle normative regionali si introduce una clausola di salvaguardia tesa a tutelare gli operatori dei CPI trasferiti all'Agenzia, con

la garanzia di una collocazione dello stesso personale nei ruoli regionali nel caso di processi di privatizzazione, soppressione o trasformazione dell'ente.

Diversamente, nelle Regioni in cui un'Agenzia o un ente simile non è operativo, si è intrapresa la **strada diretta della regionalizzazione, configurando gli operatori dei CPI come dipendenti dei dipartimenti/direzioni regionali** (così in 5 realtà regionali), rinviando a futuri eventuali interventi normativi la possibile costituzione – che, in alcuni casi, sarebbe una reviviscenza, a seguito di una passata soppressione – di un'Agenzia.

Il modello organizzativo dei servizi per l'impiego su base regionale, pertanto, risulta ormai delineato. Si tratta di un passo fondamentale, perché la **governance ottimale e chiara delle funzioni attribuite**, in coerenza con le caratteristiche ed i fabbisogni di ciascun territorio, è un requisito preliminare per l'erogazione efficace dei servizi ai cittadini e per un corretto funzionamento del sistema.

1.2. Regole e strumenti per il funzionamento del sistema: i LEP e l'accreditamento dei servizi per il lavoro

Accanto alla norma finanziaria, che ha rappresentato la precondizione per il consolidamento strutturale dell'assetto, Stato e Regioni hanno lavorato assieme anche alla definizione di un *corpus* di regole e di strumenti (una sorta di "cassetta degli attrezzi"), in linea con le previsioni del D.Lgs. 150/2015, per il funzionamento dei CPI, nonché in vista di un loro rafforzamento.

Nella seduta del 21 dicembre 2017 la Conferenza Stato – Regioni ha raggiunto l'intesa su due importanti decreti ministeriali, riguardanti, rispettivamente gli **indirizzi in materia di politica attiva del lavoro e la specificazione dei LEP** dei servizi per il lavoro (DM n. 4/2018, ex articolo 2 del D. Lgs. 150/2015) e la definizione **dei criteri comuni in materia del sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro** (DM n. 3/2018, ex articolo 12, comma 1 del D. Lgs. 150/2015).

Si tratta di provvedimenti entrambi molto importanti, sui quali è stata raggiunta un'intesa tra i livelli istituzionali e che costituiscono parte integrante e sostanziale del ragionamento, a completamento del disegno organizzativo tracciato con gli altri atti. Tali provvedimenti sono il frutto di un lavoro molto accurato di confronto tecnico e politico, che ha preso le mosse dalle proposte elaborate dalle Regioni nel mese di luglio 2017 e presentate al Governo.

Le Regioni, infatti, nel lungo arco di tempo in cui si è realizzato il decentramento - dapprima amministrativo (con il D.Lgs. n. 469/1997) e, a seguire, legislativo (con la Legge n. 3/2001 di riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) - hanno definito, programmato e regolato nei rispettivi territori la cornice di riferimento del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego pubblici e privati, svolgendo una funzione di indirizzo e coordinamento della rete e impegnandosi sul versante della qualificazione e della standardizzazione dei servizi. Tale esperienza, nei suoi lati positivi e nelle lezioni apprese circa le criticità da evitare, è stata capitalizzata e profusa nei tavoli di lavoro, per valorizzarla in una dimensione di sistema nazionale.

Ai fini dell'identificazione dei LEP, sono state codificate e declinate le prestazioni che i CPI dovranno assicurare alle persone disoccupate ed alle imprese/datori di lavoro, considerati parte

attiva del ragionamento e del cambiamento di rotta nell'erogazione dei servizi, partendo dalla cornice normativa nazionale – che contempla anche il D. Lgs. n. 81/2017 in materia di lavoro autonomo - e tenendo conto dell'esigenza di descrivere, in modo chiaro, la **tipologia ed il flusso di attività** per la presa in carico e per l'erogazione delle misure di politica attiva ai diversi beneficiari, con i **singoli output e outcome** e con i **diversi step del percorso personalizzato costruito per ciascun utente**. Partendo dai compiti previsti nell'articolo 18 del D. Lgs. n. 150/2015 e dalle previsioni contenute nell'altra normativa vigente, sono state così enucleate le **prestazioni essenziali dei servizi per il lavoro**:

- 15 prestazioni rivolte ai **lavoratori/persone in cerca di lavoro** – LEP A) Accoglienza e Informazione; LEP B) Dichiarazione di immediata disponibilità, Profilazione e Aggiornamento della scheda anagrafico-professionale; LEP C) Orientamento di base; LEP D) Patto di Servizio personalizzato; LEP E) Orientamento specialistico; LEP F) Supporto all'inserimento o al reinserimento lavorativo; LEP G) Supporto all'inserimento lavorativo o al reinserimento lavorativo tramite l'assegno di ricollocazione; LEP H) Avviamento alla formazione; LEP I) Gestione di incentivi alla mobilità territoriale; LEP J) Gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti dei minori o di soggetti non autosufficienti; LEP K) Predisposizione di graduatorie per l'avviamento a selezione presso la pubblica amministrazione; LEP L) Promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile; LEP M) Collocamento mirato; LEP N) Presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità; LEP O) Supporto all'autoimpiego

- 4 prestazioni rivolte alle **imprese** – LEP P) Accoglienza e Informazione; LEP Q) Incontro tra domanda e offerta di lavoro; LEP R) Attivazione dei tirocini; LEP S) Collocamento mirato.

Si tratta, nei fatti, di compiti rilevanti, che i CPI sono tenuti ad adempiere nei confronti dei destinatari dei servizi. In tale prospettiva, **i LEP costituiscono il substrato strategico e delimitano il perimetro funzionale dei nuovi CPI**: in altre parole, **nei LEP è condensata la mission dei nuovi servizi per l'impiego**.

Nel lavoro di identificazione, sono state messe a fattor comune le riflessioni tecniche e politiche già avviate negli anni sul versante della qualificazione dei servizi, alla luce della necessità, da tempo condivisa dalle Regioni, di individuare un **sistema omogeneo di prestazioni essenziali, da garantire in modo uniforme ai cittadini, lasciando all'autonomia dei territori gli standard organizzativi dei servizi**.

Alla base dei LEP si pone, comunque, una duplice istanza: la leale collaborazione interistituzionale e, al suo fianco, la **sostenibilità e praticabilità del sistema**. La medesima istanza ha, d'altro canto, guidato nell'ambito dello stesso provvedimento normativo la pianificazione congiunta degli obiettivi annuali e triennali delle politiche del lavoro. L'implementazione dei LEP, pertanto, non potrà che avvenire in modo "sostenibile" per i servizi, pubblici e privati accreditati, tenendo conto della necessità di una fase di progressivo adeguamento degli stessi alle nuove regole, nell'ambito di un **cronoprogramma condiviso tra l'amministrazione centrale e le Regioni**.

In tale ottica, al fine di garantire l'esigibilità delle prestazioni dei servizi ai cittadini, occorre affrontare il **tema del finanziamento stabile dei LEP, con risorse nazionali a carattere ordinario**, superando la dimensione transitoria e operando un rafforzamento del sistema a carattere

strutturale, anche in considerazione dei vincoli tecnici di utilizzo e della natura addizionale/integrativa delle risorse europee.

Inoltre, il ragionamento sull'implementazione dei LEP non può essere disgiunto dalla disponibilità **effettiva di adeguate infrastrutture di servizio**- in primis i **sistemi informativi** - in grado di supportare lo svolgimento delle prestazioni e di monitorarne lo stato di attuazione nei territori. Si tratta di aspetti complementari, su cui è costantemente aperto il confronto tecnico, nell'ambito dei tavoli di lavoro già attivati tra le Regioni e l'amministrazione centrale per la prosecuzione del percorso.

D'altra parte, l'approfondimento, lungo e serrato, sul tema dell'**accreditamento** non ha potuto che svilupparsi se non partendo da una sintesi ragionata degli elementi qualificanti gli esistenti sistemi regionali di accreditamento, nell'intenzione di preservare la qualità del modello ed **evitare, al contempo, la sovrapposizione dei livelli nazionale e regionale di intervento e, di conseguenza, la ridondanza delle politiche**. Sono stati, così, individuati i **requisiti di ammissibilità giuridici e strutturali, comuni a tutti sistemi di accreditamento**, e i **requisiti aggiuntivi che ogni sistema di accreditamento**, nell'ambito delle proprie specificità territoriali, può prevedere con riferimento al numero delle sedi operative, alla solidità economica, all'affidabilità ed all'esperienza e professionalità degli addetti. La ratio del DM in materia di accreditamento è, in questo senso, individuare **regole chiare e certe a presidio della qualità dei sistemi**, per stimolare le più opportune sinergie tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, nel rispetto dei ruoli di ciascun soggetto, evitando duplicazioni e impatti negativi sul funzionamento dei sistemi occupazionali locali.

1.3 Il rafforzamento per la crescita del sistema dei servizi per l'impiego

Un elemento imprescindibile di rilevanza attiene alla necessità di rafforzare i CPI e rinnovare, così, su basi più solide la loro missione primaria che resta, ricordiamo, **aiutare le persone a trovare un'adeguata e dignitosa collocazione professionale, facilitando le dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro in un mercato del lavoro trasparente**. Per numerose frange di popolazione, infatti, la rete dei CPI costituisce l'unico punto di supporto istituzionale nella ricerca di un'occupazione o di un'opportunità di innalzamento delle proprie competenze. **Rappresenta, pertanto, un dovere primario delle amministrazioni, regionali unitamente a quelle centrali, garantire concretamente questo diritto**, in cui si sostanzia il **primo dei LEP: il diritto ad un sistema funzionante e moderno di CPI**.

Dagli studi e dalle rilevazioni disponibili a livello europeo⁵, emerge in modo univoco un forte sottodimensionamento degli organici dei CPI nel nostro Paese, nel confronto con le altre nazioni europee. Questo sottodimensionamento si riflette sul rapporto tra singolo addetto ai CPI e rispettivo bacino di utenza, che in Italia arriva alla proporzione di 1 operatore/380 utenti (persone in cerca di lavoro)⁶, contro le medie europee significativamente più ridotte. Alla carenza di personale si è

⁵ In particolare, si ricordano i dati messi a disposizione dall'Eurostat e reperibili all'indirizzo web <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy>.

⁶ Come illustrato nel Rapporto di Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017 curato dall'ANPAL (Tabella n. 26), l'indicatore fa riferimento ad un bacino di utenza "potenziale", che si va ad ampliare significativamente se si tiene in considerazione tutta la forza lavoro potenziale, che tuttavia non necessariamente fa

affiancata, altresì, negli anni una spesa per l'investimento nelle politiche attive che si colloca in una posizione intermedia della classifica in ambito europeo, ma notevolmente inferiore rispetto a Paesi come la Danimarca, la Germania, la Francia e la Spagna, con una conseguente debolezza strutturale complessiva del sistema⁷. È, inoltre, comprovato che nelle realtà europee ove si è scelto di investire in modo deciso sulle politiche attive, facendo leva sulla formazione e riqualificazione dei lavoratori, la fuoriuscita dalla crisi economica è stata agevolata da una migliore gestione dei cambiamenti in atto.

Lo sviluppo di entrambe le leve – risorse umane e risorse finanziarie – appare, dunque, quanto mai necessario per poter proseguire un lavoro serio di confronto e di riforma dei CPI.

Un primo passo in questo senso è stato compiuto dal **Piano di Rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro**, approvato dalla Conferenza Unificata nella seduta del 21 dicembre 2017. Il Piano è stato previsto dall'articolo 15, comma 1, del DL n. 78/2015 e puntualmente richiamato nei citati Accordi Quadro in materia di politiche attive e rappresenta uno strumento strategico per migliorare lo stato di erogazione delle misure di politica attiva nei confronti del cittadino, mediante un utilizzo coordinato delle risorse della programmazione operativa regionale e nazionale.

Con il Piano, pertanto, si intende tracciare un quadro comune di riferimento, per orientare l'utilizzo delle risorse verso obiettivi concordati per il miglioramento e la qualificazione dei servizi per l'impiego, a partire dal **rafforzamento della base professionale** degli stessi.

A fronte delle priorità individuate nel Piano - e che, di fatto, rappresentano la declinazione operativa delle funzioni essenziali assegnate ai servizi per il lavoro dall'articolo 18 del D.Lgs. 150/2015- si prevede l'immissione nel sistema – con risorse a valere sulla programmazione nazionale, con specifico riferimento al POC SPAO ed al PON Inclusionione - di **1000 nuovi operatori aggiuntivi**, opportunamente formati, cui si sommeranno altri ulteriori nuovi **600 operatori, con un profilo professionale legato al sociale** per garantire una presa in carico multidimensionale degli utenti destinatari di strumenti di inclusione attiva (come il REI). Nel complesso, quindi, si prevede di arricchire con **mille e seicento nuove risorse il bacino degli operatori dei CPI**, da impiegare con **contratti di lavoro a termine** (la copertura delle risorse è pari a 36 mesi), con una durata modulata in connessione con il ciclo della attuale programmazione operativa dei fondi europei. Per dar seguito alle priorità concordate nel Piano e far sì che ciascuna amministrazione regionale possa, conseguentemente, avviare sul proprio territorio le procedure di reclutamento del personale –

ricorso ai CPI. Con riferimento, invece, ad un bacino di utenza "reale", il dato è pari a 1/359 utenti che negli ultimi 12 mesi hanno avuto un contatto con i CPI, per scendere alla proporzione di 1/196 utenti beneficiari di NASPI. Si tratta, ad ogni modo, di un dato fortemente differenziato a livello geografico in cui, nell'ambito dell'utenza effettiva, le Regioni del Nord e del Centro presentano il maggior carico di lavoro in termini di contatti per operatore, con valori più elevati del dato nazionale.

⁷ I dati relativi alla spesa disponibili nelle fonti comunitarie arrivano per l'Italia fino al 2015. In Italia la spesa totale per le politiche del lavoro è inferiore di circa un terzo rispetto al resto dell'Europa e si avvicina intorno all'1,5% del PIL, arrivando nel 2015 all'1,76 % del PIL. Con riferimento specifico alle politiche attive, tuttavia, il dato percentuale italiano si attesta sullo 0,42% del PIL, in crescita rispetto agli anni precedenti caratterizzati dalla crisi economica - in cui si registra una crescita della spesa per le politiche passive- e leggermente superiore con i valori pre-crisi.

secondo le modalità di allocazione e con i canali di selezione da essa individuati, sempre nel rispetto della normativa di riferimento nazionale e regionale - le Regioni e l'ANPAL sono chiamate oggi a sottoscrivere una convenzione bilaterale. A tale convenzione si affiancherà un'altra convenzione per l'immissione degli operatori specializzati nella presa in carico delle presone con fragilità. Le convenzioni, con la relativa pianificazione esecutiva, guideranno nel dettaglio il percorso di attuazione del Piano di Rafforzamento, sul versante organizzativo e finanziario, secondo le regole attuative e le modalità di gestione degli interventi sostenuti dai fondi europei.

Il Piano di Rafforzamento rappresenta un primo *step* significativo per il potenziamento dei servizi per l'impiego, ma si tratta di un **processo che necessita comunque di essere ulteriormente completato, superando la temporaneità dell'operazione in una prospettiva di consolidamento strutturale della governance dei servizi.**

Le Regioni in più occasioni- a partire dalla ricordata Audizione del 20 febbraio 2015, sino ai recenti incontri istituzionali del 5 e 23 luglio 2018 tra gli Assessori regionali al Lavoro e il Ministro del Lavoro - hanno manifestato tale esigenza, sia per rendere i LEP effettivamente praticabili ed esigibili, sia per conformare il nostro modello di servizi per il lavoro ai parametri esistenti in Europa. A monte, a ben vedere, si pone **un principio di equità sociale e di credibilità del sistema**, di cui le risorse umane costituiscono il *core business* e l'architroave. Piuttosto che alimentare nuovi bacini di lavoratori precari, **bisogna investire nella base professionale dei CPI**, affinché siano inseriti nella pianta organica forze umane stabili, qualificate e motivate, in grado di poter, a loro volta, accogliere, motivare, prendere in carico e supportare le diverse categorie di utenti con il loro bagaglio di caratteristiche, bisogni e fragilità socio-occupazionali. Al fianco della crescita numerica degli operatori dei CPI, occorre altresì agire sul versante della loro **qualificazione e motivazione**, con un impegno sostanziale teso allo sviluppo della loro professionalità ed all'innalzamento delle competenze. Dai monitoraggi ufficiali, infatti⁸, emerge un dato significativo: da una parte, **il personale dei CPI maggiormente qualificato e in possesso di titoli di istruzione più elevati è prevalentemente impiegato con forme contrattuali flessibili/a termine**⁹; dall'altra, si riscontra un **fabbisogno di professionalità con riferimento ad alcune figure specialistiche**, tra cui gli orientatori, gli esperti nei servizi di consulenza alle imprese, i mediatori culturali, oltre ad una generale carenza di personale per l'espletamento delle funzioni di carattere amministrativo, cui i CPI sono comunque chiamati ad adempiere.

2. Priorità condivise per un effettivo rilancio dei servizi

Con la recente "regionalizzazione" del personale dei CPI, le Regioni hanno raccolto una grande scommessa: credere con fermezza nel ruolo dei servizi pubblici, in complementarietà virtuosa con quelli privati accreditati, e **ribadire con decisione la volontà dei territori di investire su una rete moderna e integrata di CPI, quale diritto primario di cittadinanza da garantire alle persone.** Come già manifestato nei confronti interistituzionali aperti sul tema, l'obiettivo condiviso è quello

⁸ Rapporto di Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017 curato dall'ANPAL.

⁹ Secondo i dati del rapporto di monitoraggio dell'ANPAL, più del 75% degli operatori impiegati con contratti a termine (a tempo determinato, di collaborazione, di somministrazione e/o di consulenza) è in possesso di un titolo di istruzione terziaria, a fronte di una platea complessiva di operatori, di cui circa il 56% ha conseguito un diploma superiore, poco più del 28% detiene un titolo di livello universitario e il 12% possiede la licenza media.

di portare questi indispensabili servizi pubblici a livelli di efficienza, almeno paragonabili a quelli dei principali partner europei.

Per far ciò, occorre concentrare l'impegno su diversi fattori e fronti complementari, tra cui:

1) in primo luogo, **l'incremento delle risorse professionali**. Occorre superare un approccio al potenziamento dei centri per l'impiego legato alla straordinarietà e occasionalità delle risorse da investire, in una prospettiva di rafforzamento strutturale e stabile del sistema. In particolare, si ritiene che le **risorse umane dei CPI debbano essere almeno raddoppiate rispetto alla loro attuale dotazione organica**, per avvicinare il nostro Paese agli *standard* europei, e soprattutto **assunte fin da subito con contratti a tempo indeterminato**, per non creare un ulteriore contingente di personale precario, adibito a offrire servizi per un mercato del lavoro che si vuole rendere meno occasionale e incerto;

2) conseguentemente, un **incremento e una stabilità delle risorse finanziarie destinate ai servizi per l'impiego**. Ai fondi stanziati dalla Legge di Bilancio 2018 per la messa in sicurezza del personale a tempo indeterminato e determinato attualmente presente nei CPI, occorre affiancare l'individuazione, fin dalla prossima manovra finanziaria, di un **ulteriore canale di finanziamento nazionale permanente**, per l'assunzione in pianta stabile, **in deroga ai limiti normativi vigenti in merito alla capacità assunzionale delle Regioni**, di nuovi operatori dei CPI, a partire dalle unità già previste nel Piano di Rafforzamento. Tale intervento di crescita sistemica si rende quanto mai necessario, soprattutto nell'ottica di avviare il ragionamento su **nuovi possibili strumenti di servizio a tutela dei diritti di cittadinanza**. Inoltre, **il fattore tempo, in questa operazione, rappresenta un elemento chiave per la buona riuscita del processo**; occorre, pertanto, tempestivamente individuare le modalità più fluide per l'inserimento del personale ed assicurare, nei territori ove si renda necessario, un supporto organizzativo adeguato per la messa in atto delle dovute procedure di selezione;

3) al fianco del rafforzamento degli organici, la messa in campo di un **significativo programma di formazione e motivazione degli operatori**. Il personale già in organico deve essere aggiornato, rimotivato e in alcuni casi riqualificato, per adeguarne le competenze di carattere prevalentemente amministrativo alle nuove esigenze di servizio alla persona e alle imprese, nonché di promotore delle reti territoriali di servizio, anche in attuazione di nuove misure di sostegno. Le risorse professionali di nuova acquisizione dovranno, a loro volta, essere messe, nel più breve tempo possibile, in condizioni di operare sull'utenza. Questo importante programma di formazione dovrà certamente prevedere l'uso delle nuove tecnologie e di modalità "a distanza", ma anche basarsi sull'imprescindibile modalità frontale, in aula e in *coaching* individuale. Pertanto, la sua realizzazione richiede un intervento altamente qualificato e strutturato, in grado di organizzare programmi formativi da definire e realizzare in forte dialogo e integrazione con le Regioni. **Fondamentale, inoltre, che tale programma di formazione si estenda anche agli altri attori chiamati ad interagire con i CPI nella gestione delle misure di servizio**, come ad esempio gli enti locali e l'INPS, nell'obiettivo di parlare tutti una lingua comune e condividere alla base metodologie, strumenti e finalità degli interventi;

4) la realizzazione a livello nazionale di **un piano straordinario di ammodernamento delle strutture e degli strumenti, con particolare riferimento a quelli informatici**. Si ricorda, infatti,

che un intervento di tale natura, a carattere nazionale, risale ormai alla fine degli anni '90, con il primo decentramento amministrativo alle Regioni e alle Province delle funzioni in materia di servizi per l'impiego, comprensivo delle risorse umane e strumentali. Ad oggi, la lunga fase di transizione dei centri per l'impiego dalle Province alle Regioni, ha fatto sì che immobili e attrezzature non siano stati per anni oggetto di alcun intervento manutentivo o tantomeno sostitutivo da parte delle amministrazioni provinciali e abbiano pertanto subito un progressivo degrado, al quale le Regioni non sono in grado di far fronte solo con le proprie risorse. È necessario, invece, dotare i CPI di un layout riconoscibile e condiviso in tutto il Paese, permettendo a tutti i cittadini e le imprese di individuarne i servizi comuni, indipendentemente dalle forme organizzative con cui sono gestiti nei territori regionali;

5) parimenti, accanto alla dimensione straordinaria per l'ammodernamento della rete dei servizi, la previsione di **canali stabili per il sostegno degli oneri ordinari di funzionamento dei CPI** (tra cui, ad esempio, le spese per gli immobili, le sedi, le dotazioni tecniche e informatiche, le utenze) che, ricordiamo, ad oggi sono a carico del sistema regionale, con evidente detrimento di risorse che, diversamente, sarebbero destinate allo sviluppo delle politiche attive sul territorio. **Stabilità nel rafforzamento degli organici e nel rafforzamento delle strutture e degli strumenti rappresentano, dunque, due coordinate imprescindibili per una crescita del sistema;**

6) il **rinnovamento organizzativo**, adottando approcci e modelli gestionali orientati al *service management* e alla cultura della qualità del servizio, con l'individuazione di finalità strategiche, obiettivi operativi e indicatori per misurare il raggiungimento degli stessi, al fianco di sistemi di monitoraggio e valutazione delle prestazioni. In questo ambito, si colloca anche l'adozione di piani di comunicazione e di campagne di sensibilizzazione rivolte tanto alla cittadinanza, quanto alle imprese, sui servizi erogati e sulle buone prassi esistenti, perché **aumenti nelle persone la percezione del ruolo sociale svolto dai CPI, come presidio delle istituzioni nel mercato del lavoro;**

7) il **potenziamento del rapporto con le imprese e con gli altri attori del mercato del lavoro** come moltiplicatore di opportunità; in particolare, occorre dedicare una maggiore attenzione ai **servizi rivolti alle imprese**, per intercettare tempestivamente i bisogni provenienti dal contesto produttivo e far sì che i CPI possano divenire un punto di riferimento della pubblica amministrazione per i lavoratori e per i datori di lavoro, in un'ottica non solo di espletamento delle procedure a carattere amministrativo/burocratico, ma anche e soprattutto di stimolo virtuoso delle dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Occorre, inoltre, rafforzare le sinergie con gli operatori privati accreditati e con gli altri soggetti operanti nel mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze regionali, per dar vita a forme virtuose di collaborazione pubblico-privato, alla luce delle esperienze positive consolidate in alcuni territori. Infine, occorre **implementare il dialogo ed il raccordo tra i CPI e i soggetti afferenti ai sistemi dell'istruzione e della formazione**, sviluppando filiere e strumenti a carattere trasversale.

8) lo **sviluppo dell'utilizzo di ICT e delle nuove tecnologie** e, in questo ambito, **l'implementazione del Sistema Informativo Unitario (SIU)**, previsto dall'articolo 13 del D. Lgs. n. 150/2105, mediante la cooperazione applicativa tra il sistema nazionale e i sistemi informativi regionali. Il SIU deve essere ricondotto alla sua autentica funzione di collettore e unificatore dei dati provenienti dai Sistemi regionali. Deve essere uno snodo fondamentale, in grado di raccogliere tutti

i dati territoriali, restituire in tempo reale dati di monitoraggio sui disoccupati e sui servizi loro erogati, garantire l'interscambio tra i sistemi regionali e consentire modalità snelle di comunicazione periferia-centro. Gli impegni, in questo senso, riguardano sia le Regioni che lo Stato. È necessario che le Regioni conferiscano, secondo modalità condivise, i dati dei sistemi regionali e adeguino i propri sistemi informativi a quelli che saranno gli sviluppi del SIU, definiti nell'ambito di un tavolo di lavoro permanente tra livello regionale e livello centrale. **L'amministrazione centrale, d'altra parte, è chiamata ad investire in modo più consistente sull'interoperabilità e i sistemi di cooperazione applicativa**, evitando l'implementazione a livello centrale di nuovi servizi che, come l'esperienza degli ultimi anni ci ha insegnato, spesso generano un impatto organizzativo molto consistente sui territori e aumentano le difficoltà di dialogo tra i sistemi locali e quello centrale (ad esempio, nel caso recente dell'avvio dello strumento informatico della DID on Line).

9) a monte di tutti questi fattori, ai fini di un serio intervento di effettivo rilancio e definitivo rafforzamento dei CPI, **l'implementazione sostenibile e progressiva dei LEP**, sul modello di quelli che avviene nel settore della sanità con riferimento ai LEA, per identificare e garantire in modo omogeneo sul territorio nazionale la gamma dei servizi che ogni cittadino può esigere da un centro per l'impiego e gli standard quantitativi e qualitativi di tali servizi.

Il rilancio dei CPI, nel nostro Paese, richiede un ragionamento profondo da parte di tutte le forze politiche sulla *vision* complessiva del sistema e sulle prospettive di possibile evoluzione, in un'ottica di sostenibilità, completando i processi in atto e valorizzando quanto sin qui realizzato. La premessa di tale ragionamento è il **riconoscimento dell'importanza primaria dei servizi per l'impiego**, che costituiscono l'infrastruttura primaria del mercato del lavoro e svolgono, da sempre, fondamentali compiti di rilievo sociale per l'integrazione attiva delle persone.

La disponibilità oggi di un terreno comune di riferimento, a livello normativo e programmatico, costituisce indubbiamente un valore aggiunto per lo sviluppo della riflessione ed un significativo passo in avanti verso un sistema dei servizi per il lavoro a vocazione nazionale e, al contempo, fortemente radicato sui territori. La scommessa delle Regioni, una volta delimitato il perimetro di azione e chiarita la *mission* dei servizi, è portare i CPI ai livelli di efficienza, efficacia e qualità di cui il nostro Paese urgentemente necessita e che devono oggi, come sempre, ispirare l'agire della pubblica amministrazione.

