

## Tematiche aperte in merito ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive del lavoro

### Incontro tra la IX Commissione e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Roma, 23 novembre 2016

#### *Nota istruttoria per la IX Commissione*

Al fine di facilitare il confronto, si riportano in sintesi gli elementi di rilievo che le Regioni intendono richiamare all'attenzione dell'onorevole Ministro del Lavoro in merito alla situazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. A monte, si pone un'istanza condivisa di **leale collaborazione** tra tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche e nella gestione dei servizi, evitando sovrapposizioni di intervento, nell'ambito di una *vision* condivisa per lo sviluppo del sistema, in cui ciascun attore non rinuncia a svolgere il proprio ruolo in modo propulsivo, ma con una chiarezza di funzioni e responsabilità.

#### **1. Rinnovo dell'Accordo Quadro sulle politiche attive per il 2017**

Allo scadere del biennio contemplato nell'Accordo Quadro del 30 luglio 2015 in materia di politiche attive del lavoro, le Regioni e il Ministero sono oggi in procinto di rinnovare tale impegno anche per il 2017, affinché – al di là dell'esito della consultazione referendaria e del nuovo quadro di competenze che ne potrà scaturire – si possa garantire, anche in una fase transitoria, **una continuità di servizi ai cittadini e una sicurezza ai lavoratori dei CPI**. Ciò nella consapevolezza che solo attraverso un sforzo congiunto – andando oltre la rigida separazione delle sfere di rispettiva competenza - si potrà davvero sostenere i servizi per l'impiego e metterli nella condizione di svolgere il ruolo fondamentale che la legge assegna loro, in qualità di **infrastrutture primarie del mercato del lavoro**.

Il rinnovo dell'Accordo prevede anche per il prossimo anno l'impegno alla copertura del personale a tempo indeterminato impiegato presso i servizi per l'impiego, mediante il meccanismo della compartecipazione di risorse statali (per due terzi del fabbisogno) e regionali (per il restante terzo). Oltre alle spese per il personale, sulla base delle necessità emerse sul territorio, si prevede anche un impegno congiunto alla **copertura dei costi fissi di funzionamento dei CPI** per il 2017, posto che le risorse per il 2016, pari a 30 milioni, sono state stanziare nel decreto correttivo del *Jobs Act* (art. 4, comma 2 del del D. Lgs. 185/2016). A tal proposito, dall'esame del disegno di legge di bilancio per il 2017, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, si apprende con favore l'accantonamento, nello stato di previsione del Ministero del Lavoro, di risorse per il concorso al funzionamento dei CPI pari a **220 milioni di euro** per l'anno prossimo. Si auspica, pertanto, **la tempestiva e effettiva destinazione di tali risorse alle Regioni – già fortemente penalizzate dai tagli complessivi, pari a circa due miliardi e mezzo, sui trasferimenti finanziari previsti nella nuova legge di bilancio -per garantire la sopravvivenza e la messa in sicurezza del sistema**, che negli ultimi tempi ha fronteggiato situazioni di grande difficoltà con responsabilità e capacità di tenuta non indifferenti, in attesa comunque di un chiarimento sullo scenario prospettico in cui i CPI dovranno operare. L'approvazione dell'Accordo, di fatto, presenta forti interconnessioni con il quadro finanziario complessivo in cui le Regioni si trovano ad operare nell'ambito degli interventi di bilancio; resta fermo ad ogni modo la volontà congiunta degli attori istituzionali di collaborare per individuare soluzioni tempestive e sostenibili a supporto dei servizi per l'impiego.

Si resta, inoltre, in attesa del trasferimento delle risorse relative al 2016, con riferimento sia alla seconda *tranche* dello stanziamento nazionale per il personale ed ai relativi eventuali conguagli, sia con riguardo al riparto dei fondi destinati alle spese di funzionamento. Dai contatti avuti a livello tecnico con gli uffici del Ministero del Lavoro, si è appreso che sul punto è intervenuto un apposito decreto direttoriale lo scorso 17 novembre, che è attualmente all'attenzione dei competenti organi di controllo (corte dei conti e ufficio centrale di bilancio); si confida, pertanto, in una rapida erogazione di tali risorse.

## 2. Piano di Rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro

Accanto alla continuità dei CPI, occorre investire per valorizzare e rafforzare, in modo sostenibile, il sistema di erogazione delle politiche attive, considerando che i servizi per l'impiego sono chiamati dal quadro normativo a svolgere attività nei confronti dei cittadini che si configurano come LEP. Come ben noto, il Governo e le Regioni stanno operando per realizzare una loro crescita e una loro implementazione, attraverso la definizione di un **Piano congiunto di Rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro**, in attuazione della cornice definita dal D. Lgs. 150/2015 e secondo quanto già stabilito dalla manovra sugli enti locali (art. 15, DL 78/2015). Il Piano, di fatto, rappresenta uno **strumento preliminare per il potenziamento dei servizi per il lavoro all'interno di un quadro unitario e condiviso**, pur nel rispetto delle specificità territoriali; a tal proposito, si prevede anche **l'immissione nel sistema di mille unità di nuovi operatori qualificati**, cui si aggiungeranno altri **seicento operatori specializzati sul versante dell'inclusione sociale attiva**: in tutto 1600 unità aggiuntive che - seppur a termine - andranno ad affiancare il personale dei CPI nello svolgimento dei loro compiti. Si tratta di risorse che appaiono quanto mai necessarie, nella situazione di carico amministrativo e sofferenza che i servizi per l'impiego stanno fronteggiando da tempo con grande impegno.

Dopo un lungo percorso di confronto tecnico e politico, la definizione del **Piano è quasi in fase di completamento**, ai fini della condivisione in sede di Conferenza Unificata; tuttavia, ad avviso delle Regioni, **restano da chiarire alcuni elementi dirimenti**, ai fini della concreta valenza del Piano e della sua efficacia. Ci si riferisce, essenzialmente a due aspetti fondamentali:

- **Governance del Piano**: si richiama l'esigenza che ai fini dell'acquisizione e della gestione delle 1600 unità aggiuntive sia impostata **un'unica modalità di governance** e seguita **una medesima procedura**. Dal contenuto della bozza del documento e dai confronti tecnici attivati, sembravano emergere in prima ipotesi due modalità diverse di *governance*, con le Regioni come "Organismo Intermedio" per i 1000 operatori a valere sul PON SPAO (con una destinazione di fondi pari a 35 milioni di euro) e come "Beneficarie" per i 600 operatori a carattere più sociale, a valere sul PON SPAO e sul PON Inclusione (con uno stanziamento di risorse pari a 30 milioni di euro ripartiti sui due programmi). Al fine di assicurare una coerenza di impianto e facilitare l'operazione sul piano amministrativo, la richiesta delle Regioni è di pervenire ad un'unica modalità, che le veda come **soggetti beneficiari delle risorse** per il personale aggiuntivo. Inoltre, andranno individuati **criteri di riparto delle risorse che tengano conto della situazione di partenza e del contesto di operatività dei servizi**. Ad ogni modo, al fine di modulare l'intervento in relazione ai fabbisogni e garantire un rafforzamento effettivo attraverso personale qualificato, si ribadisce la necessità che nell'attuazione del Piano sia accordata alle Regioni la **massima flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane aggiuntive**. Una volta concordati criteri e indicatori, è fondamentale inoltre che sia consentita alle Regioni l'opportuna autonomia procedurale nell'allocazione del personale da assumere, contemplando e valorizzando le modalità organizzative e le esperienze già in atto (ad esempio, gli affidamenti di servizi a società *in house*, l'utilizzo di graduatorie già disponibili, il ricorso ad appalti).

- **Quadro finanziario**: occorre specificare come le **tabelle finanziarie allegate al Piano abbiano solo un valore meramente ricognitivo** e possano rappresentare solo una fotografia dello stato iniziale dell'arte dei vari POR, senza alcun carattere vincolante. Ai fini del passaggio del documento in Conferenza Unificata, potrebbe anche non essere necessaria la loro presenza e andrebbe riconsiderato il termine rigido (pari 30 giorni) previsto dal Piano per la loro trasmissione. Resta ferma, ad ogni modo, nella fase di declinazione territoriale del Piano la piena autonomia delle Regioni rispetto sia alla programmazione delle risorse, che all'attuazione degli interventi, che dovranno svilupparsi necessariamente in coerenza con i contesti, le priorità, le modalità attuative e i target già individuati nei POR.

D'altro canto, sarà importante enfatizzare, nell'ambito del rafforzamento dei servizi e delle politiche attive erogate dai CPI, **le sinergie con gli operatori accreditati privati**, come previsto dall'art. 18 del D.Lgs.

150/2015 e sulla stregua dei modelli organizzativi regionali già esistenti, che hanno dato prova di buoni risultati in termini di efficacia e integrazione degli interventi. A tal riguardo, una componente essenziale della riflessione è rappresentata dal costituendo **sistema nazionale di accreditamento**, recentemente oggetto di una delibera dell'ANPAL, in attesa dell'adozione previa intesa del Decreto Ministeriale sui criteri generali, ai sensi dell'articolo 12 del D.Lgs. 150/2015. Le Regioni richiamano comunque l'esigenza di **chiarire il rapporto tra il sistema nazionale e i sistemi regionali e le rispettive regole di interfaccia**, stabilendo regole certe per una corretta interazione tra i soggetti accreditati e preservando comunque l'autonomia e gli standard territoriali.

### 3. Personale precario dei CPI

Si ribadisce l'attenzione rivolta al **personale precario dei CPI**, che negli anni ha prestato la propria attività presso il sistema e che rappresenta un bagaglio di competenze e professionalità che non può essere disperso, se veramente si vuole costruire un modello forte ed efficace di erogazione delle politiche del lavoro. A tal proposito, Regioni e amministrazioni centrali stanno lavorando per l'inserimento nella nuova legge di bilancio di un emendamento teso a consentire, anche nel 2017, la **proroga dei contratti a tempo determinato del personale dei CPI**, anche in deroga ai vincoli finanziari e ordinamentali presenti nella normativa ordinaria. In particolare, anche a seguito dei confronti avviati con il Dipartimento della Funzione Pubblica, Regioni e Ministero del Lavoro hanno chiesto una **norma derogatoria al limite massimo di 36 mesi**, posto dalla normativa vigente in relazione alla possibilità di rinnovo da parte degli enti di area vasta e delle città metropolitane dei contratti a tempo determinato. Occorre dunque **presidiare, affinché l'emendamento sia inserito nel testo della legge**.

Si richiamano, inoltre, le altre questioni connesse al personale dei servizi per il lavoro già evidenziate ai rappresentanti della Funzione Pubblica, tra cui, *in primis*, quelle relative alla **capacità assunzionale delle Regioni, al fine di consentire loro nuove stipule**, eventualmente anche mediante l'utilizzo di graduatorie già presenti sul territorio (anche se scadute e/o in prossimità di scadenza), relative a personale provinciale.

### 4. Assegno di ricollocazione

Si rileva che la sperimentazione dell'assegnazione di ricollocazione (adr), è stata presentata alle Regioni e P.A. sia a livello tecnico, nella riunione del Comitato delle politiche attive del 5 ottobre 2016, sia a livello politico nella riunione della IX Commissione del 12 ottobre 2016 in cui è intervenuto il Presidente dell'ANPAL prof. Del Conte.

Nell'ambito di tali incontri, le Regioni e P.A. hanno confermato la volontà di aderire alla sperimentazione, previa lo scioglimento di alcune questioni dirimenti, riguardanti, in primo luogo, la necessità che **tra i soggetti erogatori delle misure di politica attiva dell'adr vi siano i soggetti accreditati a livello regionale e che siano le Regioni a individuare i CPI aderenti alla sperimentazione**, anche alla luce del sovraccarico di lavoro di molti CPI e del contestuale mancato rafforzamento dei servizi per l'impiego. Si ricorda che il Presidente dell'ANPAL Del Conte, nel corso della riunione della IX Commissione del 12 ottobre u.s., si è dichiarato pronto ad accogliere tali richieste avanzate dalle Regioni.

A fronte di ciò, le Regioni riportano all'attenzione altre questioni di rilievo.

A monte, le Regioni e P.A. **ritengono necessario comprendere se la sperimentazione dell'adr riproduca o meno in scala ridotta il modello "a tendere" di cui all'art. 23 del D. Lgs. 150/2015**, in ordine soprattutto alla definizione della platea dei beneficiari con il meccanismo della scelta del campione casuale. Se così fosse, ritengono non convincente tale meccanismo, considerando più utile operare una segmentazione della platea su numeri più piccoli, che consente di poter effettuare gli aggiustamenti dello strumento *in itinere*.

Inoltre, **sottolineano l'esigenza che vi sia un coordinamento tra le politiche nazionali e regionali**, al fine di evitare che un soggetto possa beneficiare di più interventi di politica attiva. A tal proposito, ritengono fondamentale avere chiarimenti su cosa si intenda **per "assistenza intensiva" in termini di politiche**, in modo che tale problema di natura gestionale possa trovare soluzione **tramite il dialogo dei sistemi informativi**. Su tale questione si rileva che il Ministero del Lavoro sta effettuando una simulazione sull'impatto della sperimentazione dell'adr sulle misure di politica attiva in essere previste dal PON IOG e dai POR, nel caso in cui i soggetti estratti a campione stiano beneficiando di altre misure di politica attiva. In tal senso, nella rimodulazione della sperimentazione dell'adr, sembrerebbe essere prevista una espressa incompatibilità tra l'adr e le misure regionali analoghe all'assegno di ricollocazione. Inoltre, con riguardo al patto di assistenza intensiva alla ricollocazione sembrerebbe che lo stesso terrà conto delle misure attive, sia a livello nazionale (es. Programma Garanzia Giovani) sia a livello regionale in corso di svolgimento e compatibili previste nel patto di servizio, che, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, del d.lgs. 150/2015, verrà sospeso.

Oltre a ciò, **ribadiscono la necessità di avere precisazioni in merito al calcolo degli indici di profilazione** cui è legata - nel caso di risultato occupazionale raggiunto - la determinazione dell'ammontare dell'adr, che verrà effettuata dal sistema informativo.

Un aspetto, infine, che merita attenzione riguarda la **mancata applicazione del meccanismo della condizionalità di cui all'art. 21 del D. Lgs. 150/2015 ai soggetti partecipanti alla sperimentazione**. Infatti, è stato chiarito che l'adr viene rilasciato solo al beneficiario che ha provveduto a scegliere il soggetto erogatore mentre nel caso in cui il soggetto non si presenti, in assenza di un giustificato motivo, alla convocazione/appuntamento, vi è l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 21 del D. Lgs. 150/2015. Alla luce di ciò, le Regioni e P.A. manifestano preoccupazione in merito alla costruzione di condizioni giuridiche volte alla mancata applicazione della condizionalità a tutti i percettori. Infatti, ciò può generare disuguaglianze difficilmente sostenibili, specie laddove non si tratti di una sperimentazione ma di un'estensione a regime.

## **5. Garanzia Giovani**

Nell'ambito degli ultimi incontri tecnici, si è appreso dal Ministero del Lavoro dell'avvio presso le istituzioni europee del **processo di consultazione per l'approvazione del rifinanziamento di una seconda fase del Programma Garanzia Giovani**.

Tale rifinanziamento avverrebbe attraverso la destinazione di nuove **risorse alla specifica linea del bilancio UE dedicata alla IOG**, che per lo Stato Membro Italia ammonterebbe a circa 270 milioni; si tratterebbe comunque di una prima stima informale, basata tra l'altro sulle medesime regole di riparto tra Stati membri applicate per la prima fase dell'iniziativa.

Alle suddette risorse si aggiungerebbero quelle, provenienti **dall'adeguamento tecnico del bilancio europeo**, nell'ambito della manovra di revisione di medio termine del Quadro Finanziario Pluriennale, tra l'altro già oggetto di decisione da parte della Commissione (che ha infatti già adottato la relativa decisione di esecuzione, attualmente al vaglio delle altre Istituzioni europee). Per il finanziamento delle politiche di coesione l'Italia, riceverà nel complesso circa 1 miliardo e 600 mln<sup>1</sup>, dei quali circa 500 milioni andrebbero a sostenere la Garanzia Giovani: infatti, il Ministero del lavoro ha riportato alle Regioni l'intenzione del Governo di destinare buona parte dell'adeguamento tecnico rivolto all'Italia al rifinanziamento dell'iniziativa per i giovani.

---

<sup>1</sup> Più precisamente, si tratta di un totale di Euro 1.645.185.308, ripartito secondo le tre categorie di regioni: 1) Regioni meno sviluppate: euro 1.346.091.065; 2) Regioni in transizione: euro 154.666.372; 3) Regioni più sviluppate: euro 144.427.871.

In sintesi, dalle notizie ad oggi rese note alle Regioni da parte ministeriale, sembrerebbe che per il finanziamento della seconda fase della Garanzia Giovani - che dovrebbe passare, come per la prima fase, per il rifinanziamento del PON IOG - si potrà contare **su un budget complessivo di circa 800 mln fino al 2018 (si tratta, al netto dei fondi nazionali di cofinanziamento che si andrebbero ad aggiungere, di un ammontare pari a circa la metà delle risorse attualmente stanziare).**

Pertanto, le Regioni:

- auspicano che il Governo si attivi presso le Istituzioni europee per sbloccare quanto prima l'iter di approvazione del nuovo quadro finanziario;
- chiedono inoltre al Ministero di rendere noto l'ammontare del cofinanziamento nazionale che intende destinare, al fine di chiarire il quadro di risorse complessive da destinare al Programma Garanzia Giovani, ivi comprese le modalità di ripartizione delle risorse tra le Regioni.

Ciò da un lato faciliterebbe le Regioni stesse nella programmazione delle risorse di Garanzia Giovani che hanno ancora a disposizione a valere sulla prima fase di attuazione, evitando discontinuità nell'attuazione degli interventi; dall'altro renderebbe più agevole l'eventuale necessità di ricorrere ad altre fonti di finanziamento, quali ad esempio il PON SPAO, in particolare per le misure attualmente gestite da Organismi intermedi di livello centrale, o i POR FSE.

A tale proposito, le Regioni ribadiscono quanto già reso noto al Ministero nei vari incontri tecnici e politici: laddove si riterrà opportuno e necessario intervenire con i POR, per sostenere in via transitoria la fase di avvio della seconda fase del programma e nelle more che a livello europeo si chiarisca il quadro finanziario, tale intervento regionale avverrà **nel rispetto e in coerenza con il quadro programmatico e gestionale già definito per ciascun POR**, in termini di attività previste, target individuati e indicatori di realizzazione, nonché **tenendo conto dello stato di avanzamento di ciascun programma** (ciò, tra l'altro, costituisce la direzione in cui già oggi hanno iniziato a muoversi alcune Regioni).

Analogamente, le Regioni rimarcano l'esigenza di garantire la cooperazione applicativa in merito allo scambio di informazioni tra i sistemi informativi regionali e nazionali, ai fini del monitoraggio, senza ulteriori aggravii in capo alle amministrazioni regionali.

Infine, ribadiscono l'esigenza, già rappresentata al Ministero in diverse occasioni, di confermare anche una quota di risorse da destinare alle Regioni a titolo di Assistenza Tecnica, per supportare gli interventi di GG che verranno attivati grazie al rifinanziamento.