

**POLITICHE
DEL LAVORO**

MAURO GHIROTTI

IL DIRITTO AL LAVORO POSSIBILE

**La riforma del sistema
di gestione
amministrativa
del mercato del lavoro
ed i nuovi servizi
per l'impiego in Italia**

FrancoAngeli



Collana di Politiche del lavoro

La collana editoriale Politiche del lavoro, avviata nel 1985, si propone di diffondere materiali di analisi, ricerca e documentazione sulle politiche locali del lavoro. La scelta della dimensione locale come asse di riferimento non è casuale: essa è frutto della convinzione, sempre più diffusa in Europa, che l'efficacia delle politiche del lavoro è maggiore se vi è una diretta responsabilizzazione dei soggetti locali (istituzioni e parti sociali). Nel nostro Paese questa scelta, assume ancora maggior rilievo alla luce del decentramento di poteri alle Regioni ed agli Enti locali in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

La collana ospita quindi studi e ricerche nonché contributi originali su temi ed esperienze rilevanti per le politiche del lavoro attuate in sede locale.

La collana è diretta da Pier Antonio Varesi.

MAURO GHIROTTI

**IL DIRITTO
AL LAVORO
POSSIBILE**

**La riforma del sistema
di gestione
amministrativa
del mercato del lavoro
ed i nuovi servizi
per l'impiego in Italia**

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

INDICE

Ringraziamenti	pag. 11
1. Introduzione	» 13
1. La nascita e l'evoluzione dei nuovi servizi per il lavoro	» 13
2. Il rinnovamento delle funzioni amministrative in materia di collocamento	» 17
3. La definizione delle competenze e delle funzioni di politica attiva e passiva del lavoro e del collocamento guidato	» 18
4. Il sistema informativo del lavoro	» 22
5. Il sistema dei servizi pubblici per l'impiego	» 25
2. Le funzioni amministrative in materia di collocamento	» 29
1. L'anagrafe del lavoro	» 30
2. Lo "stato di disoccupazione"	» 33
2.1. I soggetti preposti alla certificazione dello stato di disoccupazione	» 40
2.2. L'accertamento dello stato di disoccupazione	» 41
2.3. La conservazione e la sospensione dello stato di disoccupazione	» 43
2.4. La perdita dello stato di disoccupazione	» 49
2.5. Il patto di servizio	» 51
3. Le liste speciali	» 52
4. Le assunzioni in bassa qualifica nella pubblica amministrazione	» 58

5. Le comunicazioni obbligatorie da parte dei datori di lavoro	pag. 60
5.1. Individuazione del servizio competente e dei soggetti obbligati	» 64
5.2. Il principio della pluriefficacia	» 67
5.3. Termini per l'invio delle comunicazioni	» 68
5.4. Le comunicazioni relative alle assunzioni: regole e procedure	» 72
5.5. Le comunicazioni sulle vicende modificative del rapporto di lavoro	» 78
5.6. Le cessazioni	» 80
3. I servizi per il lavoro	» 81
1. L'orientamento al lavoro: definizioni e concetti generali	» 82
1.1. L'orientamento come concetto complesso	» 82
1.2. Dall'orientamento professionale all'orientamento al lavoro	» 86
1.3. Orientamento come strumento di politica attiva del lavoro	» 89
2. Le pratiche dell'orientamento al lavoro	» 92
2.1. I percorsi individuali	» 95
2.2. I percorsi intensivi guidati	» 99
2.3. I percorsi di gruppo	» 100
3. L'assetto normativo italiano in materia di orientamento al lavoro	» 101
3.1. I tirocini formativi e di orientamento	» 102
3.2. L'implementazione dell'orientamento al lavoro nei Centri per l'impiego	» 104
3.3. La valutazione delle attività di orientamento al lavoro	» 110
4. I servizi a sostegno dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro: definizioni e concetti generali	» 113
4.1. I sistemi diffusivi	» 115
4.2. I sistemi complessi	» 116
4.3. I sistemi misti	» 120

5. L'evoluzione del sistema normativo italiano di incontro domanda offerta	pag. 121
5.1. L'ingresso e l'affermazione dei soggetti privati nell'ambito del sistema di incontro domanda offerta	» 123
5.2. Il ruolo del collocamento pubblico e dei soggetti privati sul mercato del lavoro	» 131
5.3. La borsa continua nazionale del lavoro	» 134
4. Conclusioni: le prospettive di evoluzione dei servizi per il lavoro	» 139
1. La semplificazione delle attività amministrative	» 140
2. Lo sviluppo dei sistemi informatici	» 142
3. La riforma del sistema degli ammortizzatori sociali	» 143
4. Il potenziamento dei servizi al lavoro	» 147
5. La condizionalità	» 148

*Dedicato alla memoria
di mio fratello Lorenzo
e dei miei genitori*

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare a Pier Antonio Varesi, per le indicazioni e consigli essenziali alla realizzazione di questo volume, a Michela Todeschi ed Emilio Reyneri, per i preziosi suggerimenti nella stesura dei paragrafi dedicati all'orientamento, a Francesca Carneri ed Eleonora Collesel, per la parte sugli adempimenti. Un ricordo va, infine, a Maria Luisa Pombeni, che ha condiviso con me la passione per il tema dell'orientamento e con la quale ho avuto la fortuna di collaborare in numerose iniziative.

1. INTRODUZIONE

1. La nascita e l'evoluzione dei nuovi servizi per il lavoro

Possiamo rintracciare le origini della riforma istituzionale, normativa e organizzativa che ha portato al nuovo sistema di collocamento pubblico in Italia, nei contenuti del Patto per il lavoro, siglato il 24 settembre 1996 fra governo e parti sociali, nel quale era indicata la prospettiva di riduzione delle politiche di sostegno passivo alla disoccupazione, in favore di politiche di tipo promozionale, per le quali, conseguentemente, si rendeva indispensabile una valorizzazione dei servizi per l'impiego e della formazione professionale.

La decisione di sviluppare il servizio pubblico per l'impiego, attraverso una sua profonda riorganizzazione e una decisa svolta rispetto al precedente modello, che era basato su una struttura di tipo tradizionale a emanazione ministeriale, comportò una prima scelta a livello di architettura istituzionale. Furono prese in considerazione due opzioni: l'ipotesi di tipo agenziale, con l'istituzione di un'agenzia pubblica nazionale, dotata di autonomia rispetto all'apparato ministeriale, a sua volta articolata in strutture territoriali da essa dipendenti, in analogia con l'organizzazione dell'attuale Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) e fu considerata la scelta, che poi prevalse, per un ampio decentramento di funzioni e poteri dal livello centrale alle regioni e alle autonomie locali¹. In verità, sappiamo come un peso importante abbia avuto, in questa scelta, il fatto che il governo considerasse impellente procedere con una parallela riduzione dei costi, gravanti sul-

¹ Per una ricostruzione della fase di avvio del decentramento vedi il numero monografico: "Le politiche regionali del lavoro dopo il D.lgs. 469/1997", *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3, marzo/giugno 1998; per una ricostruzione delle fasi salienti: R. Benini, *La sfida incompiuta. Dieci anni di politiche del lavoro e servizi per l'impiego sul territorio*, Donzelli, Roma, 2009; M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010; sull'ipotesi di istituzione di un'agenzia nazionale del lavoro v. il ddl 21 luglio 1995, n. 1985 "Disposizioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro".

l'amministrazione centrale, derivanti dalla gestione di un apparato in profondo declino organizzativo e che si era già dimostrato, nel decennio precedente, incapace di rinnovarsi "dall'interno"². Va inoltre considerato il fatto che, a fronte dell'evidente incapacità del sistema di collocamento degli anni Ottanta e prima metà degli anni Novanta, di far fronte alla domanda di servizi che esprimevano i cittadini, il livello territoriale, per converso, aveva dimostrato una certa vitalità nel programmare e realizzare interventi di politica attiva del lavoro già da qualche anno, prima con iniziative di natura sperimentale e, successivamente, con soluzioni sempre più convincenti e consolidate, specialmente in alcune aree del centro-nord del Paese³.

Il modello istituzionale impostato nella seconda metà degli anni Novanta (e successivamente rimasto, nei contenuti essenziali, invariato fino a oggi), vede un livello centrale al quale permane il compito di governare in autonomia le politiche di sostegno al reddito dei lavoratori che entrano in condizione di disoccupazione o sospesi dal lavoro per motivi non dipendenti dalla loro volontà (le cosiddette politiche passive) e il sistema di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme sul lavoro, mentre per le attività volte a informare, formare, orientare e sostenere l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e del collocamento (concernenti le funzioni amministrative sul mercato del lavoro svolte dalla pubblica amministrazione), detta i principi generali nei confronti delle regioni, alle quali spetta la loro disciplina puntuale e la definizione del relativo assetto organizzativo.

Lo stato si è riservato la possibilità (doverosa) di intervenire in quelle situazioni oppure in quei territori ove non dovessero realizzarsi le condizioni per il raggiungimento delle prestazioni considerate di livello minimo essenziale nei confronti dei cittadini.

L'ultima delle funzioni centralizzate, di cui parleremo più diffusamente in seguito, è la conduzione e il coordinamento del sistema informatico nazionale sul lavoro, nei confronti del quale, almeno inizialmente, si attribuiva una penetrante capacità di governo del sistema complessivo che si andava a delineare.

Per poter esercitare in modo ottimale questi compiti, il Ministero del lavoro⁴, oltre ovviamente al proprio apparato, si avvale di due strutture con

² Ricordo la negativa valutazione degli effetti della nascita delle Agenzie per l'impiego previste dalla legge 56/1987, espressa da E. Reyneri, "Verso i nuovi servizi per l'impiego: aspettando Proteo vent'anni dopo", in P. A. Varesi (a cura di), *I servizi per l'impiego*, FrancoAngeli, Milano, 1997.

³ E. Zucchetti (a cura di), *Politica del lavoro e dimensione locale. L'esperienza europea e il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

⁴ Attualmente, tale Ministero ha assunto la denominazione di "Ministero del lavoro e delle politiche sociali", mentre in precedenza si chiamava "Ministero del lavoro e della previden-

particolari competenze tecniche: l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol⁵), un ente pubblico di ricerca specializzato nelle attività di formazione professionale (soprattutto), politiche sociali e del lavoro, e Italia lavoro⁶, un ente strumentale del Ministero del lavoro che ha la forma di società per azioni, a totale capitale pubblico, più orientato a realizzare iniziative di politica attiva e nel settore dei sistemi informativi. Tali soggetti hanno l'obiettivo generale di realizzare, sviluppare e monitorare le politiche sociali e del lavoro, anche operando secondo il principio di sussidiarietà nei confronti delle regioni, ed è mediante quest'ultimo scopo che è stato immaginato il modo con il quale intervenire in quelle aree ove non dovessero essere raggiunti obiettivi di sistema accettabili. Infatti, le funzioni che sono state riservate al livello statale, evidenziano la forte preoccupazione di garantire un livello di prestazioni, su tutto il territorio, con un certo grado di omogeneità e, soprattutto, non inferiore ad alcuni livelli di accettabilità. Traspare dunque la preoccupazione che un processo di decentramento quale quello realizzato, possa portare a profonde differenze dei servizi al lavoro erogati nei diversi territori, tracciando solchi fra i cittadini nei confronti di aspetti di notevole rilievo, garantiti a livello costituzionale⁷, ed è evidente che i timori riguardano per lo più le aree del Mezzogiorno, per le quali un'eventuale prova di inefficienza della pubblica amministrazione in questo settore, si ripercuoterebbe ancor più sullo sviluppo generale di quelle realtà.

Un'attività di cerniera e raccordo fra stato, regioni e altre autonomie locali è assicurata mediante la "Conferenza unificata"⁸, una sede in cui sono rappresentati tutti questi soggetti e con la quale il livello centrale stipula accordi, al fine di concertare le soluzioni sulle diverse questioni strategiche che si possono evidenziare in materia di politica del lavoro.

za sociale"; si precisa che nel presente volume, quando sono citati atti del dicastero, viene riportata, per semplicità, solo la dicitura Ministero del lavoro, sottintendendo la denominazione in vigore al momento di emanazione.

⁵ Vedi il sito istituzionale all'indirizzo Internet <http://www.isfol.it>.

⁶ Vedi il sito istituzionale all'indirizzo Internet <http://www.italialavoro.it>.

⁷ In particolare, assicurare a tutti i cittadini italiani (lavoratori in attività, disoccupati o datori di lavoro) in qualunque area del territorio operino, un'omogenea offerta di servizi all'impiego e di interventi di politica del lavoro (artt. 3 e 4 Cost.) nonché il diritto a "esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro" (art. 120, comma 3, Cost.).

⁸ La Conferenza unificata è stata istituita dal D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha designato la composizione, i compiti e le modalità di funzionamento. Essa interviene nei casi in cui regioni, province, comuni, comunità montane, la Conferenza stato-regioni o stato-città e autonomie locali sono competenti a esprimersi in base a previsioni di legge.

Il livello regionale è quello in cui si concentrano le competenze sul collocamento e avviamento al lavoro, i servizi per favorire l'incontro fra domanda e offerta e le politiche attive del lavoro. A tale livello, mediante l'emanazione di apposite leggi, sono disciplinati l'organizzazione e lo svolgimento degli interventi e viene stabilito a quali soggetti ne è demandata la relativa gestione. Normalmente, la regione mantiene il coordinamento diretto dello sviluppo e della gestione del sistema informativo del lavoro relativo al proprio territorio.

Il compito di realizzare concretamente i servizi per l'impiego ed il sistema di collocamento è attribuito alle province, le quali svolgono dette funzioni mediante strutture denominate Centri per l'impiego. Per quanto riguarda le altre tipologie di intervento di politica attiva, ciascuna regione ha stabilito il livello e il soggetto deputato allo svolgimento, ma la maggior parte delle realtà ha optato per attribuire agli stessi Centri per l'impiego la funzione di erogazione dei nuovi servizi al lavoro, di cui tratteremo diffusamente nel capitolo 3 del volume.

Il modello che traspare dalla descrizione offerta, è di un sistema, imperniato sul ruolo delle regioni (e province autonome), con un'ampia delega da parte di queste, verso il basso, delle funzioni gestionali (al livello provinciale e dei Centri per l'impiego) e un livello centrale che, grazie a un'attività di concertazione fra le regioni e tra esse e lo stato, fissa i principi generali che regolano la materia e garantisce una funzione di coordinamento, anche di tipo tecnico, all'interno del sistema.

Non mancano degli strappi e delle eccezioni a questo modello: per esempio il 27 luglio 2010 è stato siglato un protocollo d'intesa tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Unione delle province d'Italia (che, ricordiamo, non rappresenta le due province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta), che scavalca a piè pari il livello regionale, nonostante una dichiarazione che ne richiama le competenze al primo punto dell'accordo. In esso si interviene direttamente sulla gamma di servizi proposta dai Centri per l'impiego, fornendo l'impulso ad allargarne il ventaglio. I contenuti salienti di tale ampliamento riguardano, infatti, l'attivazione (si presume in modo generalizzato) del patto di servizio, l'erogazione dei voucher sul lavoro accessorio, la certificazione dei contratti ai sensi dell'art. 78 del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il potenziamento dei servizi di incontro domanda offerta, della Borsa lavoro, del servizio Eures, la promozione dell'apprendistato e dei tirocini in impresa⁹.

⁹ Eures (European employment service) è un servizio di orientamento e incontro domanda offerta, promosso dall'Unione europea per facilitare, mediante degli operatori appositamente formati (gli euroconsiglieri), la mobilità dei lavoratori nell'ambito dello spazio comune europeo; gli altri servizi elencati saranno compiutamente descritti nei capitoli successivi.

2. Il rinnovamento delle funzioni amministrative in materia di collocamento

Per quanto riguarda il complesso delle prestazioni che deve garantire il nuovo sistema di servizi pubblici per l'impiego, possiamo affermare che è stato promosso un radicale rinnovamento.

Per le funzioni amministrative in materia di collocamento e avviamento al lavoro, ciò avviene tuttavia nel segno di una certa continuità con il passato: il quadro normativo viene ridefinito, semplificato e razionalizzato negli aspetti connessi alla certificazione dello stato di disoccupazione e di sostegno all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili, mentre rimane sostanzialmente invariato quello riguardante il sistema delle liste riservate ai lavoratori espulsi dai processi produttivi (le liste di mobilità), il quale fu, peraltro, profondamente ridisegnato agli inizi degli anni Novanta.

Poiché l'argomento relativo alle funzioni amministrative generali dei servizi al lavoro, sarà oggetto di un'approfondita analisi nel capitolo 2 del volume, risulta qui opportuno soffermarsi sul tema specifico della riforma del "collocamento obbligatorio", soprattutto per gli aspetti di impostazione generale, apportati dalla legge 12 marzo 1999, n. 68. In estrema sintesi, tale legge ridefinisce, rispetto a quella previgente, il sistema amministrativo relativo all'ingresso, alla permanenza e all'uscita dei lavoratori disabili dagli elenchi e graduatorie a loro riservate, il sistema amministrativo concernente gli obblighi di riserva dei posti di lavoro per le persone disabili a cui sono tenuti i datori di lavoro, il sistema relativo alla valutazione delle persone disabili ai fini dell'inserimento lavorativo o della loro permanenza sul luogo di lavoro e, infine, le vere e proprie attività di inserimento lavorativo. Per queste ultime, viene adottato il principio del collocamento mirato, vale a dire orientato alla massima rispondenza delle caratteristiche e capacità del lavoratore alla posizione lavorativa e viceversa, adeguatamente supportato da specifici incentivi all'assunzione e servizi ai lavoratori e alle aziende, mentre sono solo eccezionalmente (e in modo residuale, di fatto nei casi di scarsa collaborazione da parte delle aziende) svolte con modalità numerica, vale a dire mediante avviamento secondo ordine di graduatoria.

A differenza della precedente legge in materia, l'approccio è cambiato radicalmente ed è cambiata radicalmente la filosofia dell'inserimento lavorativo. La pubblica amministrazione, infatti, non si presenta più alle imprese imponendo loro delle assunzioni, dimostrando nel contempo scarsa attenzione al fatto se l'impresa possa utilmente o meno impiegare il lavoratore o se quest'ultimo possa trovare soddisfazione e va-

lorizzazione della propria professionalità; da questa impostazione, meramente burocratica, siamo passati a una strategia profondamente diversa, che tende a favorire l'inserimento al lavoro dei disabili ricercando un equilibrio tra gli interessi in gioco e tenendo in debita considerazione, in particolare, le necessità delle imprese che sono tenute ad assolvere l'obbligo. Ciò consente a queste ultime di avere la possibilità di utilizzare proficuamente il lavoratore e, contemporaneamente, permette al lavoratore di sentirsi inserito nel mondo del lavoro in modo tale da non essere un peso, ma una vera e propria risorsa per la vita della comunità e dell'organizzazione di cui fa parte.

3. La definizione delle competenze e delle funzioni di politica attiva e passiva del lavoro e del collocamento guidato

La vera grande novità, nei contenuti, che è stata apportata con la riforma del sistema dei servizi al lavoro, è stata la costruzione di un diverso sistema di regolazione del mercato del lavoro posto in capo alla pubblica amministrazione.

In primo luogo abbiamo assistito all'affermazione delle cosiddette *politiche attive del lavoro*. Esse sono un insieme di funzioni che hanno l'obiettivo di supportare e favorire la domanda e l'offerta di lavoro, attraverso tecniche di tipo incentivante e premiale. Ciò significa orientare i comportamenti delle imprese e dei lavoratori con dei particolari aiuti e vantaggi, anziché obblighi o vincoli di legge (come accadeva nel passato). Le attività di politica attiva si possono classificare, a loro volta, in due grandi aree: i servizi per l'impiego e gli strumenti per la promozione dell'occupazione.

Il progetto riformatore delle strutture pubbliche per il lavoro si è basato principalmente sui servizi per l'impiego, i quali si caratterizzano per la loro utilità generale nei confronti di un moderno mercato del lavoro: servono a renderlo più efficiente, qualsiasi siano le sue condizioni e non riguardano solamente categorie particolari o fasce deboli di lavoratori. I servizi per l'impiego comprendono le attività di informazione e orientamento professionale, di sostegno all'incontro fra domanda e offerta di lavoro e particolari attività di formazione professionale, ma sono soprattutto le prime due che hanno avuto un primo significativo impulso e che costituiscono i principali filoni di azione lungo i quali si è sviluppato il processo di ammodernamento; a tale argomento è dedicato il capitolo 3 di questo volume.

La formazione professionale è uno strumento di politica del lavoro, li-

mitatamente a quelle iniziative finalizzate alla qualificazione o riqualificazione dei lavoratori, in funzione di un inserimento lavorativo o di una stabilizzazione del rapporto di lavoro, oppure in quanto finalizzate a potenziare l'occupabilità dei lavoratori. Conseguentemente, non tutte le attività formative si possono configurare come azioni di politica attiva; esse lo sono quando hanno l'obiettivo di facilitare l'acquisizione di uno specifico inserimento lavorativo o di salvaguardare una determinata posizione occupazionale. Nella fase di avvio del nuovo collocamento, si rilevava come "il tema della formazione professionale, nell'esperienza italiana ma ancor più in altre realtà, dove pure essa si presenta maggiormente consolidata, sta assumendo una rilevanza crescente come strumento di politica attiva del lavoro e insieme fattore di capacità di tenuta dei sistemi produttivi"¹⁰. La leva della formazione sta recentemente conoscendo un ulteriore slancio, con l'innesto di interventi intensivi di tale natura nei confronti dei percettori di sostegni al reddito¹¹.

La promozione dell'occupazione è realizzata tramite alcuni strumenti di aiuto concreto a fronte di comportamenti socialmente desiderabili, collegati a determinate fasce di persone deboli sul mercato del lavoro. Su alcune categorie di lavoratori, sono infatti stati diversamente individuati e dosati gli strumenti di promozione dell'occupazione e creati collegamenti con particolari modalità di erogazione dei servizi all'impiego e, talvolta, con i sistemi di collocamento guidato. In questa macro categoria di interventi, sono diversamente presenti funzioni svolte dallo stato, dalle regioni e dagli altri enti locali, spesso senza una netta individuazione di ruoli.

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro gli strumenti di promozione dell'occupazione sono tre: il sostegno al lavoro indipendente (detto anche *job creation*), i lavori socialmente utili, gli incentivi volti a favorire l'occupazione dipendente.

Le misure a sostegno dell'avvio di iniziative di lavoro indipendente puntano all'allargamento delle opportunità di occupazione attraverso:

- a. la diffusione di stimoli nei confronti dell'ipotesi di poter intraprendere un'iniziativa imprenditoriale;
- b. il sostegno economico alla costituzione e avvio di attività;
- c. la messa a disposizione di servizi (analisi di mercato e studi di fattibilità, formazione professionale e manageriale, consulenza, tutoraggio) ai neoimprenditori.

¹⁰ M. Colasanto, "La politica di valorizzazione del lavoro attraverso la formazione tra Stato e regioni", in "Le politiche regionali del lavoro dopo il D.lgs. 469/1997", *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3, marzo/giugno 1998, p. 325.

¹¹ Si veda il par. 5 nel capitolo 4 di questo volume.