

DOCUMENTAZIONE LASCIATA DALL'ASSESSORE VALENTINA APREA (REGIONE LOMBARDIA)

Regione Lombardia non può esprimere una valutazione positiva sullo schema di decreto legislativo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, per i seguenti motivi:

- prevede un **modello dirigista**, individuando una disciplina di dettaglio che elimina ogni possibilità di flessibilità territoriale in capo alle Regioni, relegando queste a svolgere funzioni programmatiche e gestionali;
- prevede un **modello** anche **neo-centralista e neo-statalista**, stabilendo un accentramento di diverse funzioni a livello statale e la preminenza dei centri per l'impiego pubblici;
- disegna un **modello lesivo delle competenze organizzative regionali** in quanto impone un preciso modello organizzativo;
- non prevede l'attivazione di una **misura di politica attiva integrata e a carattere universale**;
- è privo delle occorrenti coperture finanziarie, nonostante la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni comporti l'obbligo di erogare i servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza;
- non è in grado di spostare l'asse e le relative risorse pubbliche dalle politiche passive a quelle attive, tramite l'attivazione di meccanismi universali di **condizionalità**.

Modello dirigista, neo centralista e neo statalista

Lo schema di decreto è **dirigista** perché non si limita all'individuazione di principi generali di organizzazione del mercato del lavoro e di servizi di politica attiva da erogare, ma **definisce in maniera puntuale sia le funzioni dei diversi attori coinvolti che le modalità organizzative con cui devono essere erogati**.

La stessa gestione delle politiche attive viene ricondotta a livello statale con la centralità del ruolo del Ministero del Lavoro e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL), che interviene non solo nella definizione di criteri e principi generali, ma prevede anche attività gestionali.

Il modello è anche **statalista** perché riserva ai **centri per l'impiego pubblici funzioni esclusive** che non potranno essere svolte dai soggetti privati accreditati. Solo i centri per l'impiego potranno convocare i lavoratori disoccupati per confermarne lo stato di disoccupazione, stipulare un patto di servizio personalizzato, individuando il responsabile che dovrà incontrare il disoccupato secondo una definita frequenza. Sempre ai centri per l'impiego è affidata

l'attuazione del principio di condizionalità delle politiche passive ed il rilascio dell'assegno di ricollocazione.

Infatti, correlativamente, il decreto abroga quella previsione del decreto legislativo 181/2000 che definiva come "servizi al lavoro competenti" sia i centri pubblici per l'impiego, sia gli altri organismi accreditati dalle Regioni e dalle Province autonome.

Oltre alle riserve di natura istituzionale e costituzionale, questo tipo di approccio, che affida ai servizi per il lavoro pubblici funzioni esclusive, soprattutto in fase di accesso alle politiche attive, sembra non considerare o quantomeno fortemente sottovalutare, lo stato in cui versano attualmente i centri per l'impiego, dopo l'abolizione delle Province prevista dalla L. 56/2014. Il problema si pone non solo in termini di efficienza del sistema, ma anche di garanzia dei lavoratori di fruire delle politiche attive. Ci si domanda se i centri per l'impiego siano in grado di far fronte a una domanda tanto elevata di soggetti che si riverseranno presso gli uffici pubblici per poter attivare il patto di servizio e quanto tempo il lavoratore dovrà attendere prima di poter avviare il proprio percorso di inserimento lavorativo, eventualmente anche presso un soggetto privato. È evidente che identificando con i centri per l'impiego la "porta di ingresso" al mercato del lavoro, fino a quando tutti i richiedenti non saranno presi in carico, in termini di stock e flusso, non si farà altro che allungare i tempi di attesa dei lavoratori.

Lesione delle competenze organizzative regionali

Lo schema di decreto legislativo non si limita ad individuare i LEP da garantire a livello nazionale, ma fa coincidere questi ultimi con un particolare modello organizzativo e con predeterminate modalità di erogazione, in particolare con l'obbligo di costituzione dei centri per l'impiego come uffici regionali.

La previsione di istituire centri per l'impiego con specifiche funzioni impone alle regioni che si sono dotate di un proprio modello costituito su una rete di operatori sia pubblici che privati, una modifica dell'intera articolazione della loro rete dei servizi per il lavoro.

Ciò comporta un'invasione nell'ambito della sfera organizzativa delle regioni e rischia di compromettere l'organizzazione del mercato del lavoro adottata a livello territoriale, soprattutto per quelle regioni che si sono dotate di un sistema misto pubblico/privato.

Assegno di ricollocazione: occasione mancata di realizzare una politica attiva a carattere universale

L'assegno di ricollocazione rischia di rappresentare la grande occasione mancata per spostare l'asse dell'intervento pubblico dalle politiche passive alle politiche attive. Certamente, l'insufficienza delle risorse disponibili non consente di configurarlo subito come una misura universale di politica attiva e lo rende **disponibile solo per i disoccupati da almeno sei mesi**.

In questo modo, nei primi sei mesi di disoccupazione il cittadino sarà affidato a servizi di base erogati dai soli centri per l'impiego pubblici, i quali hanno già dimostrato di essere in grado di provvedere alle funzioni amministrative, ma non certo di offrire servizi adeguati di orientamento, formazione, incontro tra domanda e offerta di lavoro, inserimento lavorativo.

Anche in questo caso, l'affidamento ai soli centri per l'impiego del rilascio dell'assegno di ricollocazione che poi potrà essere fruito o presso ancora i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati, pone questi ultimi in una **posizione subalterna**, con un rischio di **iperburocratizzazione** dovuto alle numerose comunicazioni che i soggetti privati accreditati dovranno trasmettere ai centri per l'impiego, dalla presa in carico del lavoratore, al caso in cui il disoccupato non partecipi alle iniziative o rifiuti un'offerta di lavoro congrua.

Condizionalità: non unica condizionalità che lega politiche attive e passive ma tante diverse condizionalità quante sono le forme di sostegno al reddito (Naspi, DISCOLL, ASDI)

Il rafforzamento della condizionalità non giunge a delineare un sistema unitario che preveda la decadenza dalla fruizione della politica passiva in caso di rifiuto della politica attiva o di offerta di lavoro congrua. Invece, si introduce un sistema sanzionatorio, differente a seconda della prestazione di politica passiva, che va dalla decurtazione dell'importo fruito per la politica passiva fino alla decadenza, prevista nel solo caso dell'ASDI. Invece, sarebbe stato più efficace individuare un'unica procedura per la gestione della condizionalità tra l'attivazione del soggetto nel mercato del lavoro e la fruizione della prestazione di sostegno al reddito.

Definizione dei LEP senza copertura economica

Lo schema di decreto legislativo fissa come Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sia la costituzione degli uffici territoriali regionali denominati "centri per l'impiego", chiamati come si è ricordato a svolgere numerose funzioni, sia il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione ai disoccupati da oltre sei mesi, per la fruizione di servizi intensivi erogati da centri per l'impiego o dai soggetti privati accreditati.

Si evidenzia come la **copertura economica del trasferimento dei centri per l'impiego alle Regioni** - e prevedibilmente del relativo personale provinciale - sia **assente dallo schema di decreto legislativo e affidata all'articolo 15 del DL 78/2015** (Disposizioni urgenti in materia di Enti locali), **che prevede uno stanziamento di soli 70 milioni di euro e limitatamente agli anni 2015 e 2016, nonostante il fabbisogno si possa calcolare in almeno tre volte tale cifra.**

La **copertura finanziaria dell'assegno di ricollocazione** è definita nell'art. 24 e si basa su un fondo per le politiche attive che attualmente dispone di solo 20 milioni di euro l'anno e limitatamente al 2016, sulle risorse dei fondi strutturali PON e POR, sul 30% di risparmio ASPI residuo nel caso di assunzione dei lavoratori beneficiari del sussidio, ad oggi di difficile quantificazione.

Tali risorse sono **insufficienti e del tutto improprie, trattandosi di LEP, la cui sostenibilità economica, come prevede la Legge 42/2009, deve essere garantita dalla fiscalità generale.** Lo schema di decreto legislativo non affronta minimamente il **"fabbisogno standard"** che deve essere correlato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Conseguenze sul modello organizzativo di Regione Lombardia

Lo schema di decreto delegato introduce un nuovo modello di politiche del mercato del lavoro che produce importanti conseguenze sui modelli di organizzazione regionali.

Nello specifico di **Regione Lombardia**, in cui il sistema è incentrato sulla cosiddetta **"Dote Unica Lavoro"**, l'impatto sarà particolarmente incisivo per le peculiarità del modello che rischiano di essere inconciliabili con quello definito dallo schema di decreto.

La configurazione di Dote Unica Lavoro si basa su alcuni **principi** e dispositivi nettamente diversi dal modello disegnato dal Governo:

- Riconoscimento della **centralità del lavoratore che si realizza nella libertà di scelta dell'operatore** presso cui fruire dei servizi fin dall'inizio dello stato di disoccupazione.
Al contrario, lo schema di decreto legislativo consente al disoccupato, per i primi sei mesi, la sola fruizione di servizi da parte del centro per l'impiego;
- Rete di operatori sia pubblici che privati accreditati, che concorrono tra di loro in **condizione di parità** e che costituiscono l'offerta dei servizi al lavoro.
Lo schema di decreto legislativo non pone i soggetti pubblici e privati in condizione di parità, come spiegherò meglio fra poco.

- **Orientamento al risultato**, che si concretizza nella remunerazione del servizio a risultato occupazionale raggiunto.

Nel disegno governativo, i centri per l'impiego diventano strutture regionali, con la conseguenza di perdere la leva di efficacia finora utilizzata e trasformandoli in strutture burocratiche finanziate a prescindere dai servizi erogati e dai risultati raggiunti.

Attualmente, Regione Lombardia può contare su una rete di 191 operatori dei servizi al lavoro, di cui 124 privati accreditati e 790 sportelli territoriali, di cui 618 garantiti da soggetti privati accreditati.

Nel modello concorrenziale lombardo la condizione di parità tra soggetti pubblici e privati accreditati si fonda sul riconoscimento economico dei servizi erogati, solo a risultato raggiunto, secondo il profilo di occupabilità dei lavoratori disoccupati. In tal modo, nel tempo, anche i centri pubblici lombardi hanno sviluppato modelli organizzativi e di intervento adeguati al raggiungimento del risultato.

È evidente che l'attuale testo dello schema di decreto non consentirà più la sussistenza di un modello concorrenziale pubblico/privato nella misura in cui affida ai centri per l'impiego funzioni esclusive, estromettendo quindi i privati dalla prima parte del processo di attivazione del lavoratore e non definisce quale sarà il ruolo dei soggetti accreditati a livello regionale e nazionale, né il rapporto tra questi ultimi.

Il rischio concreto per la Lombardia è di dover modificare un modello funzionante, con una capillare rete di sportelli al lavoro, causando un peggioramento di servizi al cittadino.

Non meno importanti sono le conseguenze economiche di tale scelta: dei circa 50 milioni annui che la Regione ha a disposizione tramite i fondi strutturali per l'erogazione dei servizi di politiche del lavoro, circa la metà dovrebbe essere obbligatoriamente destinata a coprire il costo del personale dei centri per l'impiego che entrerà nei ruoli regionali.

Pertanto, a fronte di risorse scarse, si riducono le possibilità da parte delle regioni di poter gestire e attuare le politiche attive sul territorio. Se infatti la Regione volesse comunque operare in un regime di quasi mercato con i soggetti privati accreditati, la sua disponibilità economica per la realizzazione dei servizi sarebbe almeno dimezzata a fronte dell'obbligo di sostenere le strutture pubbliche dei centri per l'impiego. Identica preoccupazione va estesa all'assegno di ricollocazione. Se non dovesse essere trovata la necessaria copertura a livello nazionale, il rischio è che le regioni non siano in grado di fronteggiare la domanda.

Si invita pertanto codesta Commissione a riflettere sul modello di organizzazione del mercato del lavoro proposto, che incide profondamente sui modelli regionali in assenza di un

investimento economico in grado di supportarne la realizzazione: l'esito potrebbe essere quello di **non riuscire a garantire** né le attuali **politiche attive** – gestite con efficacia a livello regionale – né le “nuove”, come nel caso dell’assegno di ricollocazione.

Conclusioni

Si auspica che intervengano modifiche a salvaguardia dei modelli territoriali funzionanti, affidando allo Stato un ruolo di coordinamento e di attivazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei LEP che, si ribadisce, devono limitarsi alla individuazione di principi generali e devono trovare la necessaria copertura economica a livello nazionale.

In tal senso, si chiede che la Commissione, alla luce delle motivazioni su espresse, valuti l'opportunità di proporre una modifica al testo nel senso di prevedere la pari dignità tra gli operatori pubblici e privati accreditati come attualmente previsto dal d.lgs. 181/2000. A tal fine, si propone di inserire nella individuazione dei soggetti che costituiscono la *“Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro”* (Art. 1), i *“servizi competenti”* definiti come: *“i centri per l'impiego di cui all'articolo 11 del presente schema di decreto, e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme nazionali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano”*. Correlativamente, si sollecita l'intervento della Commissione per superare la previsione di funzioni esclusivamente deputate ai centri per l'impiego e stabilire che tutte le funzioni siano svolte dai servizi competenti, individuati secondo la definizione suggerita.