## Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive: una prospettiva (troppo) pubblicistica di intervento sul mercato del lavoro

di Silvia Spattini, Michele Tiraboschi

Dalla lettura del Capo VI del disegno di legge n. 3249, dedicato alle disposizioni in materia di politiche attive e servizi per l'impiego, si ricava immediatamente l'idea di un sostanzioso rafforzamento del ruolo dell'Inps a cui vengono molto opportunamente affidate nuove competenze in ragione della esigenza di un maggiore e migliore raccordo tra politiche attive e passive.

Probabilmente poco visibile, ma rilevante nelle finalità e nelle relative implicazioni, è l'inclusione dell'Inps tra i soggetti autorizzati a svolgere in regime di autorizzazione particolare l'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276. L'idea è che l'ente previdenziale, erogatore dei sussidi, possa contemporaneamente svolgere attività di collocamento con l'obiettivo di agevolare il reinserimento dei lavoratori disoccupati beneficiari di prestazioni. Un siffatto modello è stato adottato in passato in Olanda (mentre è stata successivamente realizzata la fusione tra l'ente previdenziale e i servizi pubblici per l'impiego), dove appunto l'ente previdenziale era competente per il reinserimento dei beneficiari di prestazioni. Tale impianto trova la sua *ratio* nell'idea che l'ente sia particolarmente incentivato a reinserire nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile i percettori di sostegno al reddito, perché questo rappresenta evidentemente un risparmio per le casse dell'ente previdenziale stesso.

Nella ipotesi italiana, l'Inps non è obbligato a svolgere tale attività di intermediazione, ma ne ha facoltà. Se ci interroghiamo poi sulle eventuali modalità di realizzazione di tale attività, sicuramente gli attuali operatori dell'Istituto non hanno le competenze necessarie per svolgere anche l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Conseguentemente, escludendo che l'ente possa assumere nuovo personale da dedicare a tale attività, si può ipotizzare la riqualificazione di parte del personale in forza per lo svolgimento della attività di intermediazione ovvero, più verosimilmente, l'Inps potrebbe affidare su base contrattuale a terzi, già autorizzati ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003 ovvero ai servizi pubblici per l'impiego, la realizzazione concreta della attività di intermediazione. D'altra parte, su un sistema di questo tipo si basava il modello olandese, con un meccanismo di premialità per incentivare la realizzazione dell'obiettivo del reinserimento nel mercato del lavoro nel minor tempo possibile.

Con l'obiettivo di semplificare le procedure in materia di acquisizione dello stato di disoccupazione (come dichiara la rubrica dell'art. 61), il disegno di legge prevede la possibilità di rendere all'Inps, invece che al servizio competente (di fatto il centro per l'impiego), la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di una attività lavorativa di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000. Se a una prima lettura questa disposizione sembra effettivamente snellire le procedure, in realtà fa sorgere diversi interrogativi. La citata dichiarazione di immediata disponibilità è il presupposto per

l'acquisizione dello stato di disoccupazione, che secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000 si ottiene presentandosi al servizio competente per territorio. Poiché, inoltre, lo stato di disoccupazione è la condizione necessaria per l'ottenimento della indennità di disoccupazione, sembra comunque necessario la prestazione della dichiarazione di immediata disponibilità al centro per l'impiego. In base a tali considerazioni, la disposizione normativa sembrerebbe priva di possibilità applicativa, a meno che non si interpreti che l'acquisizione dello stato di disoccupazione coincide con la prestazione di tale dichiarazione e quindi la possibilità di rendere tale dichiarazione all'Inps non equivalga a dire che lo stato di disoccupazione può essere certificato anche dall'ente previdenziale attraverso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di una nuova attività lavorativa.

Tutto ciò induce a ritenere che, forte della recente esperienza olandese e del sostanziale fallimento di ogni tentativo di riforma dei servizi pubblici al lavoro, dalla riforma Biagi in poi, il Legislatore avrebbe invero potuto osare molto di più fino a giungere alla fusione tra Inps e servizi pubblici al lavoro o all'affidamento all'Inps delle competenze in materia di servizi pubblici per l'impiego nella prospettiva della costituzione di una unica agenzia nazionale in grado di realizzare in modo organico e unitario politiche attive e politiche passive.

Il disegno di legge intende altresì abrogare il comma 10 dell'art. 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, che prevede una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale da rilasciare all'Inps da parte di tutti i beneficiari di un trattamento di sostegno al reddito. Se per i disoccupati percettori di un beneficio in effetti occorre rilasciare una doppia dichiarazione, i percettori non disoccupati (cassaintegrati) sono tenuti a dichiarare la loro disponibilità a un percorso di riqualificazione professionale soltanto all'Inps. L'abrogazione del comma 10 libera i percettori non disoccupati dal rilasciare tale dichiarazione, anche se l'art. 62 del disegno di legge prevede comunque la decadenza dal trattamento in caso di rifiuto da parte del beneficiario ad essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo. Se per un verso, permane la condizionalità del trattamento di sostegno al reddito rispetto alla disponibilità a un percorso di riqualificazione, la norma attuale consente ai percettori di acquisire consapevolezza dei loro obblighi attraverso la sottoscrizione di una dichiarazione che li specifica, mentre la novella prevede la sanzione per un mancato comportamento senza consentire al beneficiario di avere uno strumento che espliciti e gli renda chiari i suoi obblighi.

Con l'obiettivo di incrementare la condizionalità delle prestazioni, sono state inasprirete le condizioni di perdita dello stato di disoccupazione. Infatti, è stata abrogata la lett. a dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000, per cui non è più possibile per un beneficiario conservare lo stato di disoccupazione, anche se svolge una attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Nella stessa direzione, la modifica che riduce da 8 a 6 mesi la durata di un contratto di lavoro subordinato che consente la sospensione dello stato di disoccupazione. Si prevede, inoltre, la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, indipendentemente dalla durata del contrato, mentre nella legislazione vigente lo stato di disoccupazione non viene perso se si rifiuta un contratto di lavoro che sia inferiore agli 8 mesi (4 se si tratta di giovani).

A completamento delle norme volte a incentivare i beneficiari alla ricerca attiva di un lavoro e al loro reinserimento, nonché rendere più stringente la condizionalità delle prestazioni sociali, viene specificata la decadenza da un trattamento collegato allo stato di disoccupazione o inoccupazione in caso di: rifiuto di partecipare senza giustificato motivo a una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposti dai servizi competenti o di partecipazione non regolare; rifiuto di una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto all'importo lordo della indennità cui ha diritto. Viene inoltre precisato che le attività lavorative o di formazione o riqualificazione sono da considerare congrue se si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici, riprendendo

quanto previsto dall'art. 1-quinques del decreto legge n. 249/2004, che viene contestualmente abrogato. Affinché il sistema di condizionalità sia efficace, occorre che siano effettive le sanzioni, per cui è previsto che i servizi competenti debbano comunicare all'Inps gli eventi che determinano la decadenza dal trattamento. In realtà, la formulazione del disegno di legge è più restrittiva di quella attualmente in vigore, definita dal decreto inteministeriale 19 maggio 2009 (in applicazione del comma 10 dell'art. 19, decreto legge n. 185/2008), che prevede l'obbligo di comunicare gli eventi che determinano la cessazione del trattamento anche da parte di responsabili di attività formative o agenzie per il lavoro. Con specifico riferimento alle politiche attive per il lavoro volte al reinserimento dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro e alla prevenzione della disoccupazione di lungo periodo, accanto agli indirizzi generali, sono definiti (con l'introduzione del comma 1-bis e 1-ter all'art. 3 del decreto legislativo n. 181/2000) i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dai servizi competenti nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori. L'obiettivo è, quindi, individuare degli standard nazionali di riferimento rispetto a interventi di politica del lavoro e fare in modo che si realizzino nei confronti di tutti i percettori per una loro effettiva attivazione nella ricerca di un nuovo lavoro, un supporto concreto in questa ricerca, nonché un incremento della loro occupabilità attraverso interventi formativi. Nel dettaglio, si prevede quindi che ai disoccupati beneficiari di prestazioni debbano essere offerti: un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; opportunità di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adequata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Le azioni così individuate sono rivolte, come espressamente indicato, nei confronti di beneficiari di prestazioni. Questa ha la sua ragione, come anche in precedenza richiamata, nel fatto che anche per ragioni strettamente economiche, l'interesse principale è reinserire nel mercato del lavoro i lavoratori che siano percettori di prestazioni sociali, riducendo quindi l'aggravio sulle casse dell'ente previdenziale. Le modifiche in materia di politica del lavoro sono previste anche nei confronti di beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi. In questo caso, il livello essenziale degli interventi rivolti a tale categoria di beneficiari è rappresentato dall'offerta di almeno una possibilità di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a 2 settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato.

Le novità normative prevedono altri provvedimenti volti a incrementare l'integrazione delle politiche attive e passive e in particolare il raccordo tra diversi enti, quali in particolare l'Inps e i servizi competenti, con lo scopo di una maggiore sinergia ed efficacia delle azioni dirette al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e della loro attivazione. L'art. 60 prevede infatti che l'Inps debba predisporre e mette a disposizione dei servizi competenti una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficia. La banca dati richiamata è già esistente e corrisponde al Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito, istituito dal comma 4, dell'art. 19, decreto legge n. 185/2008, che ha le caratteristiche individuate dalla novella. Tale strumento aveva già l'obiettivo di essere un concreto strumento a disposizione dei servizi competenti per conoscere la situazione di ogni percettore e selezionare in modo appropriato gli interventi da attuare. In realtà, il disegno di legge potrebbe essere l'occasione per specificare che i dati relativi ai lavoratori dovrebbero contenere informazioni aggiuntive, perché quelle indicate sono insufficienti per realizzare azioni adeguate di politica del lavoro. Per esempio, non sono presenti riferimenti per un contratto con il lavoratore, se non l'indirizzo di residenza o domicilio. Non è pensabile che i centri per l'impiego o le agenzie per il lavoro scrivano ai lavoratori lettere di convocazione, ma servirebbero recapiti telefonici o di posta elettronica. Analogamente, scarsi sono anche i dati sui profili professionali dei lavoratori, che sarebbero indispensabili per individuare i lavoratori con le caratteristiche adattate a ricoprire determinate *vacancies*.

Molto rilevante è, invece, la previsione normativa che introduce l'obbligo per i servizi competenti di inserire nel sistema predisposto dall'Inps i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Questa azione consente di monitorare i servizi e le attività effettivamente erogate ai beneficiari anche nell'ottica della verifica del rispetto di livelli essenziali.

Con l'obiettivo dello scambio di flussi informativi ai fini di un migliore e più efficace supporto al reinserimento dei percettori nel mercato del lavoro deve essere letto anche l'art. 60, comma 2, che stabilisce che le regioni e le province mettano a disposizione dell'Inps le informazioni relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata, nonché i dati necessari per l'individuazione degli incentivi all'assunzione. Le stesse informazioni devono inoltre essere messe a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro (Cliclavoro). Questo in effetti consente anche ai datori di lavoro direttamente e non soltanto ai servizi competenti di conoscere quali lavoratori siano portatori di eventuali incentivi all'assunzione.

Il Governo inoltre intende fare rivivere la delega contenuta nel comma 30 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, incentivi all'occupazione e apprendistato, specificando ulteriori principi e criteri direttivi oltre a quelli già presenti al comma 31. Nel dettaglio, la delega deve tenere in considerazione: l'attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; la qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; la formazione nel continuo dei lavoratori; la riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento; il collocamento di soggetti in difficile condizione.

La volontà di esercitare la delega in materia di servizi per l'impiego e politiche per il lavoro suggerisce l'idea che il Governo intenda probabilmente portare a compimento le modifiche introdotte dal disegno di legge, forse proprio nella direzione di attribuire all'Inps la competenza dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro.

Tale scelta potrebbe svilupparsi secondo due diverse direttici, una di impostazione più pubblicistica e l'altra più privatistica o mista. Nel primo caso l'erogazione dei servizi per l'impiego avverrebbe ad opera delle strutture pubbliche, nel caso specifico l'Inps, mentre nella seconda opzione prevarrebbe l'esternalizzazione dei servizi e l'erogazione degli stessi da parte di privati su incarico dell'ente competente, attuando in questo modo il modello di regolamentazione del mercato del lavoro c.d. di quasi-mercato.

La riforma proposta ha una impostazione tendenzialmente pubblicistica, infatti non è stata incentivata la partecipazione degli operatori privati nella direzione della realizzazione di specifici interessi pubblici, come il reinserimento dei beneficiari di prestazioni nel mercato del lavoro, né sono stati previsti spazi particolari per l'iniziativa privata. Tuttavia, nel caso di una riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, data la criticità della situazione attuale, dovrebbe essere considerata seriamente la necessità di una impostazione nuova, basta su un modello misto di *governance* dei servizi per il lavoro, in una variate tendenzialmente privatistica, caratterizzato dalla erogazione diretta dei servizi base, realizzati in economia, e dalla esternalizzazione a privati, su base contrattuale, di servivi specialistici e avanzati.