

Il Sistema Integrato dei Servizi al lavoro in Italia: evoluzione storica e prospettive future

MASSIMO DE MINICIS¹ - MANUEL MAROCCO²

Offrire una serie di servizi per l'orientamento, la formazione e l'inserimento occupazionale collegati alle esigenze e criticità delle persone, rappresenta in una fase di crisi sistemica come quella che stiamo affrontando con livelli di disoccupazione drammatici³ un indispensabile strumento di coesione e crescita della nostra comunità e contemporaneamente un settore strategico d'impresa che vedrà nei prossimi anni la sua massima espressione. L'ultima riforma del mercato del lavoro interviene nuovamente in materia di servizi per l'impiego, a testimonianza che questa parte del diritto del lavoro, nonostante i profondi mutamenti avvenuti negli ultimi venti anni, continua, secondo il Legislatore, a necessitare di ulteriori rimaneggiamenti.

Premessa

Con la fine dell'era del «posto fisso» la ricerca di lavoro sembra essere destinata a diventare una «compagna di strada» per tutta la vita attiva degli individui e quindi riveste particolare rilievo il tema dell'intermediazione. Infatti efficienti strumenti di intermediazione garantiscono quella dinamicità nella collocazione lavorativa che smussa molte delle asperità delle sempre più frequenti occupazioni discontinue.

¹ Ricercatore ISFOL.

² Ricercatori ISFOL.

³ Il numero dei disoccupati manifesta un ulteriore forte aumento su base tendenziale nel 4 trimestre 2012 (+30,6%, pari a 581.000 unità). L'incremento, diffuso su tutto il territorio nazionale, interessa entrambe le componenti di genere e in oltre la metà dei casi persone con almeno 35 anni. La crescita è dovuta in un caso su due a quanti hanno perso la precedente occupazione. Il tasso di disoccupazione medio trimestrale (dati grezzi) è pari al 9,8%, in crescita di 2,1 punti percentuali rispetto a un anno prima; l'indicatore passa dal 6,7% del terzo trimestre 2011 all'8,8% per gli uomini e dal 9% all'11% per le donne. Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni sale dal 26,5% del terzo trimestre 2011 al 32,1%, con un picco del 43,2% per le giovani donne del Mezzogiorno.

Ma in Italia, a tredici anni dalla riforma dei servizi pubblici per l'impiego e dall'ingresso dei privati nel settore dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, il sistema integrato dei servizi per il lavoro costituisce uno degli aspetti più problematici del mercato del lavoro italiano.

D'altro canto, continuano ad essere scarse le risorse finanziarie che il nostro Paese continua a investire in questo sistema. Sulla base dei dati Eurostat 2010, l'Italia è al terz'ultimo posto, prima di Romania e Grecia, per incidenza della spesa relativa ai servizi per l'impiego sul Pil. Anche se il nostro Paese migliora la propria posizione relativamente agli investimenti nelle politiche attive in generale, posizionandosi a mezza classifica, con lo 0,35%, resta comunque ben distante dal paese ispiratore del modello della *flexicurity*, la Danimarca, che dedica ad esse ben l'1,4% del Pil. Non bisogna meravigliarsi allora se il complesso dei canali formali, secondo i dati ISFOL PLUS 2010, intermediano intorno ad un 10%⁴.

In questo contesto è intervenuta la recente riforma del mercato del lavoro – la cosiddetta Riforma Fornero (l. n. 92/2012) – che ispirandosi ai principi comunitari tradizionali della *flexicurity*⁵, dedica uno dei suoi capitoli alle politiche attive del lavoro (*active labour market policy*, Almp). In particolare l'intervento legislativo su queste politiche è strettamente legato a quello, simultaneo, sugli ammortizzatori sociali: le Almp sono cioè considerate un obbligo cui è condizionato il diritto a ricevere il sussidio di disoccupazione, dal cui mancato adempimento discende la perdita del sussidio stesso⁶.

Questi meccanismi, detti di *workfare* (dalla contrazione di *welfare to work*), anche essi promossi a livello comunitario⁷, sono espressione di un particolare approccio alla riforma dello Stato sociale, motivato da esigenze di contenimento della spesa pubblica, nonché dall'esigenza di contrastare il presunto effetto di-

⁴ Nei canali formali sono considerati i Centri per l'impiego, le Agenzie per il lavoro, le Scuole e le Università, gli Enti di Formazione i Sindacati e le organizzazioni datoriali. Si veda per maggiori dettagli MANDRONE E. - RADICCHIA D., 2011.

⁵ La strategia di *flexicurity*, ispirata al mercato del lavoro danese (Madsen, 2005), è una strategia coordinata di politiche basata su quattro componenti (forme contrattuali flessibili e affidabili; strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita; efficaci politiche attive del mercato del lavoro; sistemi moderni di sicurezza sociale promossa dalla Commissione Europea. Si veda la Comunicazione "Verso principi comuni di flessicurezza" del 27 giugno 2007 (COM [2007] 359 def.).

⁶ Nella legge n. 92, da una parte, è stabilito che i nuovi trattamenti in caso di disoccupazione (ASpI, mini-ASpI e indennità di fine rapporto per i lavoratori a progetto) sono riconosciute ai lavoratori che siano stati dichiarati disoccupati dalle istituzioni che gestiscono le Almp e, dall'altra, si dispone che la mancata partecipazione alle Almp determina la decadenza dagli stessi ammortizzatori sociali.

⁷ Fin dai suoi esordi, la Strategia Europea per l'occupazione, volta al coordinamento delle politiche del lavoro nazionali privilegiava – e continua a privilegiare – le Almp a scapito di quelle meramente curative, di mero sostegno al reddito (c.d. politiche passive).

sincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale (c.d. *unemployment trap*), che deriverebbe dall'elargizione di sussidi alla disoccupazione.

In questa veste – come strumento di attivazione dei disoccupati – è divenuto sempre più rilevante il ruolo delle politiche attive e delle istituzioni che le gestiscono, in quanto finalizzate al controllo nella disponibilità al lavoro dei disoccupati che ricevono un aiuto economico pubblico.

Peraltro, nei paesi che hanno promosso il *workfare* è emersa un'altra tendenza che chiama in causa il tema trattato nel presente scritto: il coinvolgimento, attraverso vari schemi, di operatori privati nella gestione delle stesse politiche di attivazione. È stato cioè sottolineato che tale coinvolgimento ha costituito – perlomeno in alcuni paesi – una necessaria trasformazione organizzativa del servizio pubblico per l'impiego, ritenuta idonea a garantire l'efficace svolgimento delle stesse politiche di attivazione dei disoccupati (T. Bredgaard, F. Larsen, 2008).

1. I PES e la Strategia EU 2020

Questa impostazione, divenuta principio culturale ispiratore delle politiche di riforma del mercato del lavoro negli ultimi 20 anni, sono oggi ulteriormente stressati e ridefiniti in relazione alla implementazione della Strategia Europea per l'Occupazione 2020.

In particolare nel recente documento "Public Employment Services' Contribution to EU 2020"⁸, la Commissione Europea ha ridefinito culturalmente ed organizzativamente la *mission* dei *Public Employment Services* (PES) all'interno della strategia di Europa 2020.

In tale documento si afferma che i servizi al lavoro pubblici dovrebbero orientarsi sempre più verso la domanda di lavoro, con particolare attenzione a quella della piccola e media impresa e che dovrebbero interagire tra loro con trasparenza a livello sovranazionale.

Si descrive, cioè, un sistema complesso caratterizzato da un elemento strategico: la predisposizione di "ponti" per risolvere le continue transizioni, prima dallo stato di inoccupazione alla occupazione, e poi quelle che avvengono nella carriera lavorativa di ciascun individuo all'interno e all'esterno del mercato del lavoro.

L'obiettivo rimane quello di orientare il sistema di protezione sociale verso il *workfare*, come già detto, volto a ridurre la dipendenza delle persone dai sussidi

⁸ In <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>

di disoccupazione, creando un insieme di servizi pubblici-privati adatti al nuovo mercato del lavoro.

Nel documento i servizi al lavoro pubblici vengono descritti come un sistema “olistico”, capace di creare una serie di transizioni positive, fondato su tre pilastri:

- A. la sicurezza attiva (l'insieme di servizi e protezioni economiche per i disoccupati e gli inoccupati tendenti a mantenere il soggetto in uno stato di sicurezza economica vincolata a continui processi di formazione, per un veloce reingresso nel mercato del lavoro);
- B. un ruolo “anticipatorio” di prevenzione dei passaggi nella disoccupazione;
- C. la capacità nell'orientare al meglio le persone lungo tutta la loro articolata carriera lavorativa fatta di continui passaggi e transizioni.

Secondo la Commissione, tale sistema va realizzato in una dimensione europea, mettendo in rete e trasparenza tutti i PES dei paesi membri. Nel documento si parla, infatti, di sistema e non di servizi per l'occupazione esprimendo così un'idea di un mercato del lavoro in cui la *governance* complessiva non è di un singolo ministero o di una agenzia pubblica locale o nazionale ma realizzata da un vero e proprio *Network*.

I servizi pubblici per l'impiego devono adottare una visione globale, definire processi che superino i confini istituzionali e geografici di ciascun paese membro.

Il sistema per l'occupazione è quindi un insieme di servizi che toccano il mercato del lavoro, l'Istruzione e la Formazione Professionale, il sistema di orientamento e tutte le strutture di riconoscimento e certificazione delle competenze.

Qual è lo *stato dell'arte* del Sistema italiano di fronte a questa *sfida* di riorganizzazione complessiva del sistema integrato dei servizi al lavoro e alla formazione imposta dalla strategia EU 2020? A questo quesito cercheremo di rispondere nelle pagine che seguono.

2. La cooperazione pubblico-privato nel settore dei servizi per l'impiego

L'intervento di operatori privati nella fase d'ingresso nel mercato del lavoro, stante l'intrinseca debolezza in questa fase dei lavoratori, è da sempre al centro dell'attenzione prima delle organizzazioni di rappresentanza sindacale, poi delle istituzioni politiche internazionali e nazionali. La diffidenza verso tale intervento ha robuste giustificazioni nella storia e riflette una valutazione negativa nei confronti dell'attività svolta dai privati che lucrano sulla necessità di lavorare, poi-

ché, nella pratica, tali attività hanno anche implicato fenomeni di elusione della disciplina del lavoro e, in particolare nei mercati caratterizzati da un eccesso di offerta, hanno presentato, e presentano, tratti di pericolosità sociale (Liso, 2002)⁹.

In Italia la cooperazione pubblico-privato nei servizi per l'impiego è un tema più recente, che ha risentito nel suo sviluppo, ritardato e non ancora completo, di una forte contrapposizione ideologica. D'altro canto, il monopolio pubblico del collocamento nazionale, così come altri istituti del diritto del lavoro, raggiunse il suo apice vincolistico negli anni Settanta con l'approvazione dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) e solo successivamente le difficoltà occupazionali, a partire dalla crisi economica della metà degli stessi anni, cominciarono a porre in luce chiaramente i limiti del rigido impianto della disciplina e misero in moto spinte per una sua revisione. Peraltro, quest'ultima avvenne gradualmente e, in una prima fase, fu caratterizzata da una finalità di "demolizione" del sistema più che di costruzione di uno nuovo.

In sostanza l'assetto organico della cooperazione pubblico-privato si è perfezionato solo successivamente alla Riforma Biagi del 2003. I prodromi di questa riforma sono rintracciabili in un documento dell'Esecutivo del giugno 2001: il *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, in cui si tracciavano le linee di politica del diritto che avrebbero guidato l'azione di governo. Nell'annunciare l'intenzione di procedere alla «modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego», si affermava che si sarebbe provveduto all'istituzione di un modello di organizzazione del mercato del lavoro che avrebbe contemplato «la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private». Il documento muoveva dall'idea che era «improponibile per l'operatore pubblico fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente *in-house* l'intero spettro di servizi». Il documento governativo considerava quindi il servizio pubblico gestibile mediante operatori pubblici e «strutture convenzionate (pubbliche e private)».

Le indicazioni di politica del diritto del Libro Bianco hanno trovato compiuta espressione nella legge n. 30 del 2003 (c.d. legge Biagi). In tale ambito il Governo era delegato alla «incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro».

⁹ A dimostrazione della perdurante pericolosità sociale del c.d. capolarato basti ricordare che, da ultimo (l. n. 148/2011), è stato introdotto nel codice penale un nuovo delitto, quello di «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» (art. 603-bis c.p.), per reprimere con durezza l'attività organizzata di intermediazione, caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione e approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori.

3. L'accreditamento nei sistemi di offerta ed erogazione di tre servizi pubblici: sanità, servizi sociali e Formazione Professionale

I principi e criteri della legge Biagi hanno trovato attuazione in un decreto delegato del 2003 (d.lgs. n. 276/2003), il quale, nel dettare la disciplina relativa alla "Organizzazione del mercato del lavoro", ha regolato un particolare strumento di cooperazione tra gli attori: l'accreditamento. Questo istituto ha una lunga tradizione all'interno dei sistemi di offerta ed erogazione delle prestazioni nell'area dei servizi alla persona, nonché, per venire a materie contigue al lavoro, nella Formazione Professionale.

L'accreditamento è stato dapprima introdotto in campo sanitario (d.lgs. n. 502/1992) e successivamente in quello sociale (l. n. 328/2000). In tali settori (come del resto in materia di servizi al lavoro) si è assistito ad un rafforzamento e consolidamento del ruolo delle Regioni, tuttavia, quello della legislazione regionale varia significativamente a seconda che si consideri il primo o il secondo settore. In quello sanitario, infatti, il quadro offerto dalla legislazione nazionale continua ad essere assai dettagliato e limitati sono i margini d'intervento delle Regioni. La situazione muta notevolmente nel settore dei servizi sociali: infatti la stessa legge n. 328 già riconosceva ampi margini all'intervento territoriale, margini poi rafforzati dalla riforma costituzionale del 2003, che ha inquadrato la materia nella competenza residuale delle Regioni¹⁰.

Peraltro differenze tra i due settori si riscontrano anche nella concreta disciplina dell'accreditamento.

In quello sanitario, la legge definisce una dettagliata procedura – la *sequenza delle tre A* (autorizzazione; accreditamento; accordo contrattuale) – cui è subordinato l'esercizio di attività sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale (Ssn). L'accreditamento (in questo settore denominato "istituzionale") si inserisce cioè in una procedura amministrativa complessa, in cui appare prevalente l'interesse a legare strettamente l'erogazione delle prestazioni del Ssn alla pianificazione delle risorse pubbliche disponibili. La fase finale, quella dell'accordo, è imprescindibile nell'ambito della *sequenza*: solo con essa, in connessione con l'accreditamento, si determina l'effetto finale dell'ingresso dell'operatore nel Ssn, sicché, in seguito a tale ingresso, l'attività da esso prestata sarà qualificabile come servizio pubblico in senso oggettivo. La Corte costituzionale ha difeso tale rigida procedura, affermando il carattere non assoluto del «principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e private» e del collegato principio della libera scelta,

¹⁰ Spetta comunque allo Stato la potestà esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in maniera analoga alla Formazione Professionale.

pur riconosciuti dalla legge: infatti, secondo la Consulta, il principio di eguaglianza sostanziale impone un temperamento della concorrenza ed in particolare una valorizzazione del «principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario».

La ricostruzione della *sequenza* nel settore dei servizi sociali risulta più incerta: nella legge n. 328/2000 non è neppure prevista, come fase necessaria, la stipula di un accordo tra autorità pubblica e soggetto accreditato. In sostanza non traspare nettamente l'obiettivo di legare detto sistema alla pianificazione delle risorse pubbliche disponibili. L'indeterminatezza del testo normativo sembra rispondere alle intrinseche caratteristiche del *mercato* dei servizi sociali (Albanese, 2007): se nel settore sanitario il sistema dell'accreditamento è espressione del bilanciamento dei principi di parificazione e di concorrenzialità e della programmazione, diversamente nei servizi sociali, dinanzi alla storica debolezza dell'offerta pubblica di prestazioni, quest'ultimo principio – quello della programmazione – perde di rilievo rispetto all'obiettivo prevalente di ampliare e migliorare l'efficienza complessiva del sistema, attraverso un *mix* integrato e coordinato di soggetti pubblici e privati.

Proprio l'indeterminatezza della legge ha consentito l'emergere a livello regionale di un duplice modello di organizzazione dei sistemi di erogazione dei servizi di assistenza sociale, ciascuno dei quali caratterizzato da una particolare modifica della ricordata *sequenza delle tre A*.

Alcune esperienze regionali, nella organizzazione del proprio sistema di erogazione dei servizi pubblici, hanno voluto privilegiare al massimo grado il principio della libera scelta da parte dell'assistito. La modifica della sequenza è avvenuta, da una parte, mediante l'eliminazione della fase dell'accordo e, dall'altra, attraverso l'introduzione, di un sistema alternativo di remunerazione delle prestazioni erogate dagli operatori accreditati: è stata prevista la distribuzione di titoli di acquisto (c.d. *voucher*) tra gli utenti del servizio pubblico, da spendere presso gli stessi operatori¹¹. In questo contesto l'accreditamento presenta una caratteristica ben diversa da quella dell'accreditamento "istituzionale": esso, infatti, consente l'accesso immediato all'offerta del servizio pubblico, senza cioè la necessità dell'accordo, che è funzionale ad esigenze di controllo e pianificazione della spesa pubblica. Per tale sua caratteristica, l'accreditamento può essere concesso ad una pluralità indefinita di soggetti e crea così un mercato *aperto*.

In altre esperienze regionali si è affermato un ulteriore modello di organizzazione dei sistemi di erogazione dei servizi di assistenza sociale. Esso è caratteriz-

¹¹ È la stessa l. n. 328 a disciplinare l'introduzione di «titoli per l'acquisto di servizi sociali», per la verità lasciando ampio margine di intervento alle Regioni. La legge si limita a prevedere che i Comuni possano concedere «su richiesta dell'interessato, titoli validi per l'acquisto di servizio sociale dai soggetti accreditati», affidandone poi la regolamentazione alle Regioni.

zato dalla previsione di una fase intermedia tra quella dell'accreditamento e quella dell'accordo: gli operatori, per accedere al servizio pubblico, non solo dovranno essere accreditati, ma sono inoltre tenuti a partecipare ad una gara per l'affidamento dei servizi. Solo in caso di esito vittorioso della stessa gara, gli operatori accederanno al servizio pubblico, sempre tramite la stipula dell'accordo contrattuale. In questo caso l'accreditamento finisce per risolversi nella iscrizione in una lista di potenziali fornitori del servizio pubblico, rimanendo incerto l'effettivo ingresso nel servizio pubblico, in quanto dipendente dall'esito della gara.

L'accreditamento, come detto, è da tempo utilizzato anche in relazione all'organizzazione dell'offerta di un servizio pubblico che la legge pretende "integrato" con quello relativo ai servizi per l'impiego¹²: la Formazione Professionale. Si può allora affermare che la successiva estensione dell'accreditamento anche al campo di nostro interesse sia riconducibile anche alla integrazione territoriale tra le due politiche, nonché – l'aspetto non va sottovalutato – agli analoghi canali di finanziamento utilizzati dalle Regioni: il Fondo Sociale Europeo (FSE).

La disciplina dell'istituto – come nel caso dell'assistenza sociale – è ora integralmente affidata alle Regioni, stante l'affermarsi in capo a quest'ultime di una potestà legislativa esclusiva in materia di Formazione Professionale. Tuttavia, va segnalato che, nel contesto costituzionale previgente, mentre il Pacchetto Treu (l. n. 196/97) faceva solo un implicito riferimento all'accreditamento nel tracciare le linee per una riforma complessiva della Formazione Professionale, un successivo atto legislativo (d.lgs. n. 112/1998) affidava comunque alla competenza dello Stato «la definizione dei requisiti minimi per l'accreditamento delle strutture che gestiscono la Formazione Professionale». Su tale base fu emanato un decreto ministeriale (d.m. n. 166/2001), in materia di accreditamento delle sedi formative ed orientative, che ancora continua a costituire uno dei fondamentali parametri cui le Regioni fanno riferimento nella costruzione dei propri sistemi di offerta degli interventi formativi.

Dall'esame delle normative regionali emerge che in alcuni territori il possesso dell'accreditamento non è considerato requisito per la partecipazione alle gare pubbliche per l'assegnazione dei servizi formativi, ma si dispone che esso sia posseduto solo nella fase successiva all'effettivo affidamento del servizio pubblico. La presenza di queste normative si giustifica per i dubbi sulla legittimità, rispetto alla disciplina comunitaria in tema di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, di norme regionali che riservino ai soli soggetti accreditati la partecipazione alle procedure bandite dalle autorità competenti. Si sono affermati, in sostanza, due distinti modelli, nei quali l'accreditamento svolge una

¹² Il già richiamato d.lgs. n. 469/1997 ha tra i suoi principi guida, «l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative».

diversa funzione¹³: nel primo, presente anche nel campo dei servizi di assistenza sociale, l'accreditamento costituisce il requisito indispensabile per la partecipazione alle procedure selettive bandite dalla amministrazione pubblica competente; nel secondo, invece, l'accreditamento diviene requisito indispensabile per l'effettivo "affidamento" del servizio pubblico. In quest'ultimo caso si produce una sensibile mutazione della funzione dell'accreditamento, poiché è spostato "a valle" il momento del controllo della affidabilità dello operatore e cioè nella fase successiva allo svolgimento della gara pubblica.

3.1. Una tassonomia delle forme di accreditamento previste nei sistemi di offerta dei servizi pubblici

Tirando le fila possiamo individuare tre modelli di accreditamento, distinguendoli con riferimento alla funzione che lo stesso istituto ha rispetto alla creazione del sistema pubblico di offerta dei servizi.

- 1) Nel primo modello, che chiameremo *accreditamento ingresso*, l'istituto rappresenta l'atto mediante il quale l'operatore entra a far parte di detto sistema. Qui l'accreditamento costituisce strumento di concretizzazione della decisione assunta dalla autorità pubblica in ordine all'assetto del sistema di offerta del servizio pubblico. Tale modello presenta due varianti, collegate al diverso sistema di remunerazione dell'operatore. Nella prima, che denomineremo *accreditamento vincolato*, la remunerazione è fissata dall'accordo contrattuale: sulla base di quest'ultimo e nei limiti da esso posti, l'amministrazione provvede a compensare l'operatore accreditato per le prestazioni da esso effettuate. Nella seconda variante, che definiremo *accreditamento libero*, la remunerazione passa attraverso il mercato: le prestazioni erogate sono remunerate mediante i voucher che l'operatore "incassa" dagli utenti del servizio pubblico che abbiano scelto di ricorrere ai suoi servizi.
- 2) Nel secondo modello, che chiameremo *accreditamento candidatura*, l'istituto non ha una connessione diretta con la creazione del sistema pubblico, poiché il provvedimento amministrativo si limita a costituire un requisito indispensabile che l'operatore deve possedere perché possa divenire destinatario dell'affidamento del servizio, affidamento che potrà poi avvenire in via diretta, ovvero tramite l'indizione di una gara selettiva. In altri termini l'accreditamento si esaurisce nella semplice iscrizione in una lista dei potenziali candidati, non ha alcun collegamento con le scelte del decisore pubblico in ordine agli assetti dell'offerta e rappresenta unicamente un vincolo in capo a que-

¹³ In verità i modelli sono tre, tenendo presente che la Lombardia ha optato per un'unica procedura integrata di accreditamento per i servizi formativi e del lavoro, in cui è prevista la distribuzione di voucher tra gli utenti. Vedi *infra*.

st'ultimo, poiché gli preclude la possibilità di affidare il servizio pubblico a soggetti che non siano muniti di accreditamento.

- 3) Nel terzo modello, che chiameremo *accreditamento confermativo*, l'istituto svolge la sua funzione solo "a valle" delle scelte già compiute dal decisore pubblico ed attuate attraverso l'espletamento di gare selettive degli operatori: in questo caso l'accreditamento costituisce una sorta di condizione sospensiva posta sul diritto all'affidamento dell'incarico scaturente dalla partecipazione vittoriosa alla stessa gara selettiva.

In sostanza l'accreditamento si configura come uno degli strumenti attraverso cui può essere formalizzata la cooperazione pubblico-privato, e la scelta tra i diversi modelli concretizza forme diverse di cooperazione. Tuttavia, secondo la tassonomia sopra esposta, si deve concludere che non è possibile, ovviamente, parlare di cooperazione, in senso stretto, tra servizio pubblico e privato in un sistema di accreditamento del modello a *candidatura*, dove l'istituto è un mero presupposto per l'instaurazione solo eventuale di un legame cooperativo. Allo stesso modo deve escludersi la cooperazione nel modello dell'accreditamento *ingresso libero*. Infatti, perché possa parlarsi di cooperazione, il decisore pubblico deve aver determinato i concreti assetti organizzativi del servizio, contemplando l'ordinata presenza sinergica degli operatori pubblici e privati; nel caso dell'accreditamento *libero*, invece, lo stesso decisore, si astiene da quella determinazione, rimettendola integralmente allo spontaneo funzionamento del mercato, cosicché il concreto conformarsi della organizzazione del servizio pubblico è affidato, piuttosto che alla cooperazione, alla competizione tra gli operatori.

4. L'accreditamento nei servizi per l'impiego

Come in tutte le aree sino ad ora considerate, anche nel campo dei servizi all'impiego, è nella normativa regionale che si ritrova la concreta disciplina dell'istituto; tuttavia la legislazione quadro nazionale fissata dalla Riforma Biagi, va detto, ha un duplice merito. In primo luogo, rispetto al passato, nel quale erano quasi del tutto assenti indicazioni al riguardo, essa ha il merito di aver fornito uno stabile *contenitore* entro cui far rifluire le già avviate esperienze di collaborazione pubblico-privato nel settore dei servizi per l'impiego. In secondo luogo, la disciplina è caratterizzata da una strutturale *elasticità*, poiché non contiene un'opzione per un particolare modello di accreditamento, è quindi – come si può dire per la normativa nazionale dell'accreditamento nella maggioranza dei settori in precedenza esaminati – aperta ad una pluralità di proiezioni applicative.

Passiamo ora ad esaminare la normativa regionale. Occorre preliminarmente considerare che, pur essendo trascorsi otto anni, l'invito del legislatore nazionale

a normare l'accreditamento è stato accolto soltanto da dodici Regioni (in ordine cronologico: Marche, Emilia-Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Campania, Veneto, Abruzzo e Lazio) e peraltro, come si vedrà, solo in sei di esse lo strumento è completamente operativo.

Da questo non si deve desumere che nelle restanti Regioni siano assenti forme di cooperazione; in esse continua ad essere presente il quadro normativo della fase del decentramento amministrativo: sopravvivono cioè le leggi di attuazione del decreto legislativo n. 469/1997 e le forme di collaborazione con gli operatori privati, ivi disciplinate. In buona sostanza, se si fa eccezione per quattro Regioni, nella stragrande maggioranza dei sistemi di erogazione dei servizi per l'impiego tutt'ora manca quel *contenitore* unitario entro cui far rifluire le esperienze di gestione *indiretta* del servizio pubblico. Tuttavia, un minimo comun denominatore si è prodotto come conseguenza del fatto che i servizi per l'impiego beneficiano di co-finanziamento comunitario; sono state infatti le regole di funzionamento del FSE a costituire la base legale su cui sono state costruite procedure di affidamento dei servizi, come avvenuto nel settore della formazione.

Nonostante questo, il quadro rimane insoddisfacente poiché, pur assicurati i principi comunitari di *par condicio* e concorrenzialità, non sono garantiti alcuni obiettivi che l'accreditamento mirava a raggiungere. In primo luogo, quello della verifica dell'affidabilità degli operatori chiamati ad erogare il servizio pubblico: i modelli di *collaborazione*, privi di tale verifica, comportano il rischio di una scarsa qualità dei fornitori esterni. In secondo luogo, è di difficile realizzazione un'attività nazionale di monitoraggio e valutazione: la mancanza delle liste dei soggetti accreditati rende pressoché impossibile avere dati certi e comparabili sui sistemi di offerta dei servizi.

Ad eccezione dell'Abruzzo e del Lazio che hanno provveduto direttamente con delibera di Giunta, l'accreditamento ha trovato la propria principale, ed iniziale, regolazione nella *seconda tornata* di leggi che le Regioni hanno emanato dal 2005, nelle quali si è provveduto a ri-disciplinare l'assetto organizzativo e le funzioni della complessiva struttura di erogazione dei servizi all'impiego. Tra le dodici Regioni che hanno provveduto, in verità, sola la metà (vedi tabella 1) ha effettivamente istituito gli elenchi degli operatori accreditati. Le altre si sono mosse solo su di un piano formale, perché non hanno ancora provveduto ad emanare gli atti di normativa secondaria previsti dalle stesse leggi¹⁴.

¹⁴ Vanno fatte delle precisazioni in merito a tale affermazione. La Campania ha sì emanato il regolamento di attuazione, ma questo atto è ancora piuttosto generico in materia di accreditamento e per questo richiede un'ulteriore normativa attuativa, a quanto consta, non ancora emanata. L'Abruzzo invece ha reso operativo l'elenco solo dal 13 dicembre 2012 ed, infine il Lazio, nonostante abbia approvato la normativa secondaria di immediata disciplina dell'accreditamento (vedi l'ultimo paragrafo), a quanto consta, non ha ancora istituito l'elenco dei soggetti accreditati.

Considerando, in ottica comparata, le caratteristiche generali dei dodici sistemi di offerta pubblica dei servizi per l'impiego in cui è stato normato l'accreditamento, emerge, innanzitutto, che tutte le Regioni, in forma esplicita o implicita, hanno riservato agli uffici provinciali i compiti di carattere strettamente burocratico; si tratta comunque di attività di notevole importanza in quanto destinate ad incidere sullo *status* dei soggetti e sulla pretesa dei cittadini/utenti a beneficiare del servizio pubblico. Su questo specifico aspetto, tuttavia, subito la Lombardia si differenzia dalle altre, aprendo agli operatori accreditati anche parte delle funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione¹⁵. Un secondo elemento è che tutte le Regioni, ad eccezione nuovamente della Lombardia, prevedono la *possibilità* della creazione di un sistema misto nel quale altri operatori, pubblici o privati, possono essere chiamati ad integrare l'attività delle Province. Alcune fra esse tengono ad affermare esplicitamente che l'eventuale intervento degli operatori accreditati è comunque non *sostitutivo*, ma *complementare* e di supporto alla attività di quelli istituzionali¹⁶.

In sostanza, allo Stato, solo la Regione Lombardia ha optato per un modello che comporta un deciso arretramento della mano pubblica, in quanto nega alle strutture provinciali il ruolo di *fulcro gestionale* dei servizi pubblici disegnato fin dal 1997. Essa infatti ha privilegiato un'offerta pubblica di tipo *competitivo*, nella quale tutti gli operatori, ivi compresi i Centri per l'impiego (Cpi) delle Province, sono tenuti ad accreditarsi.

Due sono pertanto i modelli di offerta dei servizi per l'impiego emergenti dalla legislazione regionale: uno *complementare a doppio canale* e uno *paritario a canale unico*.

Nel primo modello, adottato dalla maggioranza delle Regioni, accanto agli erogatori pubblici istituzionali (i Cpi), intervengono anche selezionati operatori accreditati per integrare l'offerta dei primi. In linea di principio, la Provincia mantiene il ruolo di principale erogatore del servizio pubblico. Il secondo, adottato dalla sola Lombardia, è caratterizzato dalla presenza di un *quasi mercato* di offerta del servizio pubblico. L'erogazione di quest'ultimo da parte delle Province è ammesso, ma in condizioni di parità con gli erogatori privati. In questo caso è

¹⁵ È stabilito che le attività di «acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione» e di «verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato» siano attribuite agli operatori accreditati. In sostanza, esclusi accertamenti di *status* cui sono ricollegati benefici statali, si persegue l'intento di un pieno coinvolgimento degli operatori accreditati, al di là della loro natura giuridica, nella gestione delle politiche di attivazione dei disoccupati.

¹⁶ A titolo esemplificativo in Emilia-Romagna si prevede che: «Tali soggetti (*n.d.a. i privati*) intervengono, in via integrativa e non sostitutiva delle funzioni delle Province, al fine di completare la gamma, migliorare la qualità ed ampliare la diffusione sul territorio delle funzioni dei servizi, nonché per fornire interventi specializzati per determinate categorie di utenti». Formulazioni analoghe si ritrovano nelle normative di: Liguria, Campania, Sardegna e Piemonte.

rafforzato il ruolo della Regione nella funzione di *gateway* (controllore di accesso) e di programmazione delle risorse pubbliche dedicate ai servizi per l'impiego, mentre i CPI provinciali, tenuti anch'essi a dotarsi dell'accREDITAMENTO, gareggiano in posizione paritaria con gli altri erogatori accREDITATI.

4.1. I modelli regionali di accREDITAMENTO

Le Regioni hanno adottato tre distinti modelli (vedi tabella 1), in coerenza con la scelta da esse fatta in ordine all'assetto complessivo del sistema di offerta dei servizi per l'impiego. La Lombardia ha adottato il modello di *accREDITAMENTO ingresso*, nel sottotipo *libero*, che comporta l'accesso diretto nel sistema di offerta pubblica dell'operatore accREDITATO e la presenza del voucher (c.d. Dote) come strumento di remunerazione della prestazione da essi resa. Le restanti Regioni hanno adottato modelli di accREDITAMENTO che escludono che esso sia di per sé determinativo dell'ingresso nel servizio pubblico, essendo quest'ultimo invece ricollegato ad un distinto atto, di concessione. Tra esse, la Toscana ha prescelto il modello di *accREDITAMENTO confermativo*, che, come si è visto, comporta l'accREDITAMENTO solo come momento successivo alla scelta del soggetto cui si prevede di affidare il servizio, le altre sembrano aver scelto quello *candidatura*, il quale, come si è detto, implica che l'accREDITAMENTO segni l'ambito dei soggetti tra i quali la scelta può essere effettuata¹⁷.

Tra le Regioni con sistema *complementare a doppio canale* alcune hanno esplicitamente previsto che l'atto di concessione debba essere preceduto dall'espletamento di una procedura di evidenza pubblica. Si riscontra pertanto un doppio livello di giudizio sulla qualità: l'autorità pubblica competente è tenuta a far seguire ad un primo giudizio qualitativo, quale effetto interno dell'accREDITAMENTO, un'ulteriore e rafforzata fase di comparazione, sottoponendo così il soggetto accREDITATO ad una duplice fase di controllo della qualità. Altre nulla dicono al riguardo, sebbene si debba comunque presumere che trovino applicazione le norme comunitarie in tema di concorrenza e *par condicio* nella scelta del contraente da parte delle pubbliche amministrazioni¹⁸.

Chiaramente il modello di accREDITAMENTO adottato incide notevolmente sul ruolo assegnato alle Province: il principio della parità di trattamento tra eroga-

¹⁷ In verità il modello *confermativo* non è radicalmente alternativo a quello *candidatura*, poiché la disciplina relativa a quest'ultimo non è formulata in termini tali da escludere che, nei casi in cui l'affidamento debba essere operato sulla base di una gara, l'accREDITAMENTO possa essere richiesto successivamente all'espletamento di quest'ultima. È questa l'esperienza applicativa in Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

¹⁸ In particolare, nel procedere a tale scelta, le pubbliche amministrazioni devono comunque applicare il c.d. Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), sempre che si tratti di contratto il cui importo superi la soglia di applicazione della normativa comunitaria.

tori pubblici e privati fortifica il ruolo della Regione nella funzione di controllore e di programmazione delle risorse pubbliche disponibili, creando un modello concorrenziale, invece nel modello a doppio canale – prescelto dalla maggioranza delle Regioni – la Provincia mantiene il ruolo di principale gestore.

Tab. 1 - *Benchmark* dei modelli di accreditamento e operatività

Regione	Candidatura	Confermativo	Libero	Operatività
Marche	X			
Toscana		X (*)		X
Emilia-Romagna	X (*)			
Friuli-Venezia Giulia	X (*)			X
Sardegna (**)				
Lombardia			X	X
Liguria	X (*)			
Piemonte	X (*)			X
Veneto	X			X
Campania	X			
Abruzzo	X (*)			X
Lazio	X (*)			

(*) Tali Regioni, esplicitamente, prevedono l'obbligo di ricorso a procedure di evidenza pubblica.

(**) La legge regionale Sardegna n. 20/2005 non consente una comparazione poiché rinvia la disciplina dell'accREDITAMENTO ad un atto regolamentare che al momento non risulta emanato.

5. Brevi conclusioni

Appare evidente come le maggiori problematiche del sistema italiano dei servizi pubblici al lavoro sono legate in origine, all'incapacità di realizzare congiuntamente con l'introduzione della flessibilità una parallela riforma della struttura del *Welfare*.

Il sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive non è stato investito mai da una riforma complessiva, ma ha subito parziali modifiche ricorrenti le nuove forme di flessibilità contrattuale.

In tale difficile contesto, si sono comunque generati in questi anni diversi modelli regionali di servizi pubblici integrati al lavoro, alcuni con un maggiore protagonismo dei soggetti privati (Lombardia), altri con un maggiore protagonismo di istituzioni pubbliche.

Ma ora, nel pieno di una crisi economica strutturale, tali servizi dovranno necessariamente essere ridefiniti tenendo in considerazione tre processi in atto che li investono direttamente:

- Il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi al lavoro su tutto il territorio nazionale definiti nella riforma Fornero e costituzionalmente garantiti;

- La modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro come imposto dall'approvazione del bilancio europeo FSE per la prossima programmazione 2014-2020;
- Le direttrici di riforma dei PES per tutti i paesi membri conseguenti alla piena realizzazione della strategia di sviluppo e coesione EU 2020.

Riferimenti bibliografici

- BREGGARD T. - LARSEN F., *Quasi-Markets In Employment Policy: Do They Deliver On Promises?*, in *Social Policy & Society*, 7:3, 341-352, Cambridge University Press, 2008.
- LISO F., *Collocamento e agenzie private*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 96, 2002, p. 591.
- MADSEN P.K., *How Can it Possibly Fly: the Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, Carma Research paper, 2, 2005.
- MANDRONE E. - RADICCHIA D., *La Ricerca di Lavoro, i canali di intermediazione e i centri per l'impiego*, in *Studi Isfol*, 2011.
- MAROCCO M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011.
- DE MINICIS M., *I servizi per l'impiego tra decentramento e apertura ai privati*, Rassegna Giovani, Roma, 2004.

Focus: Il nuovo sistema integrato dei servizi alla formazione e al lavoro della Regione Lazio

Libro Verde (Lazio 2020)

Le nuove frontiere delle politiche attive del lavoro nella Regione Lazio

Piano strategico regionale per il rafforzamento del mercato del lavoro:

La Regione Lazio intende passare dalla logica delle politiche che "assistono" a quella delle politiche che "promuovono e responsabilizzano". L'amministrazione vuole recuperare con chiarezza una funzione di servizio per il territorio valorizzando il ruolo e le capacità dei cittadini e dell'impresa nell'essere soggetti attivi e non solo destinatari di interventi".

La strategia Lazio 2020 si fonda sull'integrazione dei sistemi interessati che sono "Istruzione e Formazione" e "Lavoro", in un contesto in cui co-agiscono attori istituzionali di indirizzo e governo (Assessorati Regionali, Province e Servizi per il Lavoro), agenzie formative e educative (Università, Scuola, Enti Formazione, Fondi Interprofessionali...) e numerosi attori di azioni e rappresentanti delle parti interessate (Parti sociali, Agenzie del lavoro, Enti Bilaterali, Cooperazione sociale, ...).

Tutto è regolamentato in conformità con gli indirizzi regionali sul Sistema Regionale dei Servizi al Lavoro e quanto delineato dal Libro Bianco "Lazio 2020".

L'accreditamento dei servizi al lavoro offre la possibilità di erogare sul territorio regionale e/o provinciale le prestazioni dei servizi al lavoro, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche

La Nuova Regolamentazione del Sistema

Finalmente dopo quasi dieci anni dalla legge 30 del 2003 la Giunta regionale del Lazio con DGR 268 del 1.06.2012 ha deliberato la prima fase della definizione del sistema integrato dei servizi al lavoro e alla formazione per la costituzione di un unico sistema pubblico di servizi per l'occupazione che comprenda soggetti pubblici e privati.

Finalità

Attraverso l'istituto dell'accreditamento, la Regione Lazio riconosce a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a partecipare attivamente al sistema regionale dei servizi per il lavoro, erogando sul territorio regionale e/o provinciale le prestazioni dei servizi al lavoro anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche.

Tipologia dei servizi erogati

L'erogazione dei servizi da parte dei soggetti accreditati sono ricondotte alle seguenti funzioni:

- a) Accesso e prima informazione;
- b) Orientamento di primo livello;
- c) Incontro domanda e offerta;
- d) Orientamento specialistico;
- e) Accesso ai percorsi di accompagnamento al lavoro.

I soggetti che si accreditano per i servizi per il Lavoro, devono dichiarare di poter garantire almeno le prime tre funzioni di cui ai punti a), b), c).

Sono ritenute funzioni essenziali, ma non obbligatorie per ottenere l'accreditamento, quelle riconducibili ai punti d), e).

Potenziali soggetti che possono richiedere l'accreditamento

Possono richiedere l'accreditamento i seguenti soggetti:

- a) soggetti costituiti nella forma di società di capitali, le società cooperative ed i consorzi delle predette persone giuridiche;
- b) le Agenzie private del lavoro, autorizzate a livello nazionale all'attività di somministrazione e intermediazione ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 settembre 2007, n. 276;
- c) i Comuni e le Unioni dei Comuni;
- d) le Università e i consorzi universitari;
- e) le Camere di Commercio e le loro società speciali;
- f) le Scuole secondarie superiori;
- g) le Associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, che possono svolgere l'attività anche per il tramite delle associazioni territoriali, delle società di servizi controllate, nonché dei propri patronati;
- h) le Associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o regionale e aventi come oggetto la tutela, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità, nonché i patronati che a queste fanno riferimento;
- i) gli Enti Bilaterali;
- l) la Fondazione Lavoro, istituita dall'Ordine dei Consulenti del Lavoro ed in possesso di autorizzazione nazionale, ai sensi del Decreto Legislativo 10 Settembre 2003, nr. 276 articolo 6 comma 2 e successive modifiche ed integrazioni, attraverso i Consulenti del Lavoro delegati all'esercizio dell'intermediazione.

Requisiti su cui viene accreditato il soggetto pubblico-privato richiedente sono di quattro diverse tipologie

Requisiti giuridici finanziari;

Requisiti di carattere strutturale;

Requisiti riferibili alle competenze professionali degli operatori;

Requisiti atti a misurare l'efficacia ed efficienza degli interventi realizzati;

Non sono tenuti a dimostrare i requisiti strutturali previsti:

I soggetti in possesso di accreditamento alla formazione e/o all'orientamento ai sensi della Deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2007, n. 968 successive modifiche ed integrazioni;

I Centri di Assistenza Tecnica (CAT), istituiti ai sensi degli articoli 6 e 7 della Legge regionale 18 novembre 1999 n. 33 "Disciplina relativa al settore commercio", esonerati, in base alla Determinazione 16 febbraio 2012, n. B00948, dall'accreditamento alla formazione e/o all'orientamento secondo le disposizioni dell'articolo 3, comma 4 della Deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2007, n. 968 e successive modifiche e integrazioni.

In caso di affidamento di servizi per il lavoro collegati ad azioni di politiche attive del lavoro, la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi erogati è effettuata a partire dai seguenti principi:

- a) favorire l'occupazione delle persone in cerca di lavoro;
- b) favorire il più possibile forme di lavoro stabile e sicuro;
- c) favorire una riduzione media della permanenza nello stato di disoccupazione delle persone prese in carico;
- d) favorire un adeguato collegamento degli interventi alle azioni di rafforzamento delle competenze e riqualificazione professionale;
- e) dimostrare un elevato livello di soddisfazione da parte dei clienti (cittadini e datori di lavoro).

