

Welfare e servizi per il lavoro fra vecchi e nuovi paradigmi

LAURA GIULIANI¹

L'eclisse del tradizionale modello di welfare, centrato sull'erogazione di prestazioni di tipo monetario – dalle pensioni ai vari sussidi al reddito – ha lasciato progressivamente spazio a un diverso paradigma, fondato sull'idea che allo Stato si debba affiancare il mercato e il terzo settore, per fronteggiare la crescente domanda di servizi, legata ai mutati rischi e bisogni della popolazione.

The eclipse of the traditional welfare model, based on monetary service provision – from retirement benefits to various income benefits – has gradually left room for a different paradigm, based on the idea that the market and the third sector should support the State, in order to face the growing requirement of services, linked to changed risks and needs of the population.

1. Alla ricerca di un nuovo modello di welfare

In Italia, le tensioni sociali esacerbate dalla crisi economica e occupazionale hanno messo nuovamente al centro del dibattito accademico e pubblico l'inadeguatezza del nostro sistema di *welfare* per affrontare le nuove sfide, in un contesto sociale contrassegnato dalla scarsità di risorse pubbliche.

L'eclisse del tradizionale modello di *welfare*, centrato sull'erogazione di prestazioni di tipo monetario – dalle pensioni ai vari sussidi al reddito – ha lasciato progressivamente spazio a un diverso paradigma, fondato sull'idea che allo Stato si debba affiancare il mercato e il terzo settore, per fronteggiare la crescente domanda di servizi, legata ai mutati rischi e bisogni della popolazione.

La configurazione di questo nuovo modello di *welfare* chiama direttamente in causa l'Unione Europea. La formazione dell'UE, come sistema strutturato su differenti livelli, ha sollecitato un mutamento delle dinamiche relative alla formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, orientato ad accrescere l'interazione e la cooperazione fra attori pubblici e attori privati, operanti nelle varie sfere dell'agire sociale.

Questa prassi, almeno in parte connaturata alla stessa composizione e articolazione istituzionale dell'Unione Europea, è stata accompagnata da una crescente consapevolezza dell'importanza della creazione di spazi di concertazione e di partenariato, per fronteggiare non solo il *deficit* di integrazione comunitaria

¹ Ricercatrice INAPP.

ma anche la carenza del *policy-making* europeo sul piano delle procedure democratiche attivate.

In questo senso, si è delineato un nuovo stile di governo, alla ricerca di una non facile combinazione fra forme “verticali” e forme “orizzontali” di gestione collettiva dei problemi, esplicitamente finalizzato al rafforzamento della democrazia come pratica di governo in ambito comunitario e internazionale.

Per designare questo complicato processo si è fatto ricorso al concetto di *governance* europea, declinato dalla Commissione “come le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto in riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza”². Tali principi sono stati posti in stretta relazione al principio di sussidiarietà, declinato nella duplice accezione di *sussidiarietà verticale* (o territoriale), intesa come “ridistribuzione del potere decisionale ai diversi livelli”, e *sussidiarietà orizzontale* (o funzionale), intesa come “ridistribuzione di una responsabilità condivisa fra le istituzioni e gli attori della società civile organizzata”³.

In questo doppio significato il principio della sussidiarietà non viene semplicemente a rappresentare un criterio di ripartizione delle competenze fra l’Unione Europea e gli Stati membri (oltre che fra questi e le autonomie locali), quanto piuttosto a esemplificare l’idea di una politica della prossimità ai cittadini, conferendo agli stessi il ruolo di attori e non solo di destinatari del *policy-making*.

L’utilizzo del termine *governance* in luogo di *government* nei documenti dell’Unione Europea è riconducibile a questo mutamento di prospettiva, volto a qualificare i processi decisionali pubblici come peculiari forme di interazione sociale, fondate sull’intreccio fra pubblico e privato, nella logica di una definizione e attuazione delle azioni di *policy* come il prodotto di una interpretazione condivisa di bisogni, risorse e soluzioni per la comunità⁴.

² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La Governance europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 5.8.2001, COM (2001) 428 definitivo/2, p. 8.

³ Parere del Comitato economico e sociale, *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) – Contributo del Comitato all’elaborazione del Libro bianco*, Bruxelles, 25.04.2001, CES (2001) 535, p. 8.

⁴ Per lungo tempo, il termine inglese *governance* ha in realtà designato l’insieme delle attività riconducibili al processo del governare, in un significato sostanzialmente equivalente a quello di *government*. Tuttavia l’Unione Europea ha iniziato a farne uso nei documenti ufficiali con l’intento di promuovere la partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati al processo di elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche, come modalità non gerarchica di regolamentazione sociale. La ridefinizione del termine secondo questa particolare accezione, che ne rovescia completamente l’originaria prospettiva *top-down*, è in gran parte riconducibile ai cambiamenti indotti dal processo di integrazione europea. È stata proprio l’Unione Europea, difatti, a identificare in tale modello il più efficace sistema di gestione collettiva dei problemi ai diversi livelli: sovranazionale, nazionale e locale. Per una trattazione dettagliata circa l’elaborazione e l’evoluzione teorica del paradigma della *governance* politica si rinvia a Mayntz (1999) e alla bibliografia ivi indicata.

Inquadrata nella più ampia prospettiva dell'allargamento dell'Unione, la riforma della *governance* europea, all'inizio del 2000, è divenuta una delle priorità strategiche della Commissione. I principi della buona *governance* enunciati nel Libro Bianco sono stati esplicitamente evocati a fondamento di una democrazia a carattere transnazionale, come governo legittimo applicato a tutti i livelli – dal locale al globale – il cui corretto funzionamento dipende dalle sinergie messe in campo da poteri pubblici e soggetti privati, dai “produttori” e dai “destinatari” delle *policies*.

Dunque la riflessione sul rinnovamento delle modalità di esercizio del potere da parte dell'Unione Europea, attraverso la promozione di nuove forme di *governance*, si è sviluppata attorno a due questioni indissolubilmente legate: l'apertura del processo di elaborazione ed attuazione delle politiche europee, a ogni livello, e la conseguente responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti.

Dietro la spinta di questo processo, accompagnato dalla crescente crisi dei tradizionali sistemi di *welfare* nei diversi Paesi, anche in Italia si è assistito a un cambiamento di paradigma, da cui ha preso progressivamente corpo un “secondo welfare” (Maino F., 2013), teso a includere i soggetti privati e *non profit* nell'erogazione dei servizi pubblici alle persone. Coniata nel 2010 come mero titolo di un articolo di giornale, l'espressione “secondo welfare” è divenuta in pochi anni una vera e propria categoria interpretativa nel dibattito pubblico italiano sul sistema di *welfare*, acquisendo uno spessore concettuale ed empirico.

Come sottolinea Maurizio Ferrara (2015), rispetto ad altre categorie largamente in uso anche nel dibattito accademico (come *welfare* di comunità, *welfare mix*, *welfare* civile, etc.) la nozione di “secondo welfare” ha il vantaggio non solo di restare aperta sul piano descrittivo ma anche quello di mantenere una connotazione neutra sul piano valutativo.

Tale mutamento di paradigma è senza dubbio legato alla crescente rilevanza sociale ed economica assunta dal variegato arcipelago che costituisce il terzo settore: 301.191 istituzioni *non profit* attive nel nostro Paese (pari al 6,4% delle unità giuridico-economiche complessivamente presenti), con un coinvolgimento di oltre 5,7 milioni di persone, in prevalenza volontari (l'83,3%), rappresentate soprattutto da associazioni non riconosciute (pari al 66,7% del totale), seguite da associazioni riconosciute (22,7%), cooperative sociali (3,7%), fondazioni (2,1%) e istituzioni con altra forma giuridica (4,8%), rappresentate per lo più da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (dati ISTAT, 2013).

Non stupisce, quindi, che il “secondo welfare” poggi esplicitamente sull'apertura a soggetti *non* pubblici e sull'*empowerment* di tutti gli attori sociali. Si tratta, in altri termini, di un paradigma fortemente orientato a valorizzare le sinergie fra i tanti *stakeholders* dell'arena sociale, anche attraverso la costruzione di reti fra operatori pubblici e privati, in un'ottica di compartecipazione, attivazione e con-

seguinte responsabilizzazione dei fornitori dei servizi e dei beneficiari di *welfare*.

L'Italia, negli ultimi anni, è stata terreno di sperimentazione di vari interventi e programmi strutturati sulla base di nuove forme di collaborazione tra pubblico, mercato e privato sociale⁵.

Alla luce delle esperienze maturate, nel dibattito accademico sul rinnovamento dei sistemi di *welfare* si è fatta così strada una "terza opzione", basata sull'innesto fra la concezione di primo stampo, incentrata sull'intervento statale, e quella di secondo *welfare*, facente perno sull'idea che tutti i diversi attori sociali debbano mettersi realmente in gioco, per ridisegnare – insieme – l'architettura dei servizi erogati. Nell'ambito di questa rinnovata prospettiva, la sfida connessa al protagonismo degli attori *non* pubblici in un'arena proattiva, per la messa in cantiere di misure di *welfare*, risiede nella possibilità di agire in modo integrato e complementare a quello degli attori pubblici, al fine di ampliare la gamma dei servizi offerti ai cittadini e il grado di flessibilità degli interventi, in una logica integrativa e non sostituiva dell'intervento dello Stato.

2. Le politiche del lavoro in Italia

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, dietro l'impulso delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, le politiche attive del lavoro sono diventate il cuore delle rinnovate strategie di sviluppo.

Le istituzioni comunitarie hanno posto un'enfasi crescente sull'importanza, per i Paesi membri, di dotarsi di meccanismi di *workfare*, nonché di valorizzare la cooperazione pubblico-privato, in una logica tanto di complementarietà quanto di concorrenzialità dei servizi per il lavoro.

Nel 1997 è stata varata la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), reiterata a più riprese fino ad oggi, ed è all'interno di questa cornice di riferimento che il legislatore italiano ha introdotto una serie di riforme. Con il D.Lgs n. 469/1997 ha trasformato quello che era stato fino ad allora il collocamento pubblico nazionale, mediante il decentramento delle competenze dallo Stato alle Amministrazioni regionali e provinciali; con la Legge n. 196/1997 ha previsto la progressiva liberalizzazione dei servizi di intermediazione della manodopera; con il D.Lgs n. 181/2000 ha ridefinito i ruoli e i compiti dei Servizi per l'Impiego.

Se il cosiddetto "Pacchetto Treu" ha svolto la funzione di apripista all'ingresso degli operatori privati nel mercato dei servizi al lavoro, l'accelerazione nel processo

⁵ Per un'analisi approfondita e sistematica di esperienze di secondo welfare, nel nostro Paese, si rinvia al rapporto di ricerca "Il secondo rapporto sul secondo Welfare in Italia", a cura di Maino F. e Ferrara M. (2015).

di liberalizzazione dei predetti servizi si è avuta con la Legge n. 30/2003. La nota "Riforma Biagi" ha prefigurato un sistema misto pubblico-privato, costituito sia dai servizi pubblici per l'impiego sia da una pluralità di soggetti, che spaziano dalle agenzie private per il lavoro, accreditate su base regionale, ai vari Enti (pubblici e privati), autorizzati all'attività di intermediazione su base nazionale (università, scuole, enti locali, organismi bilaterali e consulenti del lavoro).

Negli ultimi vent'anni, il mercato del lavoro italiano è stato costante terreno di riforme, con particolare riguardo a tre tematiche: la regolamentazione delle tipologie del contratto di lavoro, la complessa materia degli ammortizzatori sociali e i servizi pubblici per l'impiego.

Nel frattempo, le politiche attive del lavoro hanno acquisito sempre più rilevanza anche nel nostro Paese. Il ricorso a interventi pubblici destinati a individui, famiglie o imprese, a cui offrire un servizio o erogare un incentivo, è divenuto ricorrente e infine massiccio, soprattutto per fronteggiare la grave crisi economica e occupazionale, esplosa nel 2008. In Italia, la crisi economica e finanziaria ha accentuato in modo drammatico le disuguaglianze socio-economiche, contribuendo ad aumentare l'atavico divario territoriale fra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Mezzogiorno. Il tema della riforma del *welfare* è diventato così ineludibile.

Nella speranza che si trattasse di una crisi congiunturale e non strutturale, le azioni di *policy* a maggiore impatto sul mercato del lavoro si sono inizialmente concentrate su coloro che rappresentano gli "insider" del tessuto produttivo, ovvero chi rischiava di perdere il posto di lavoro e chi lo aveva già perduto, tralasciando la categoria degli inoccupati.

La ragione di una simile scelta è abbastanza intuitiva. Se promuovere l'occupazione in tempo di crisi è compito davvero arduo, senza dubbio più immediati, soprattutto nel breve periodo, sono gli effetti delle politiche passive di sostegno al reddito per gli individui, nonché gli incentivi in favore delle imprese, per ridurre il costo del lavoro.

L'obiettivo prioritario delle politiche del lavoro intraprese in questa prima fase è stato dunque quello di salvaguardare la struttura produttiva ed occupazionale esistente, garantendo in particolare sussidi al reddito in deroga, sia a coloro che si trovavano nella condizione di sospesi temporaneamente dall'orario di lavoro sia ai disoccupati.

Nell'ambito di un sistema di tutele essenzialmente disorganico e frammentato, quale quello italiano, la scelta di ricorrere agli ammortizzatori sociali in deroga è stata, peraltro, dettata dall'esigenza di estendere la tutela del sostegno al reddito a categorie sociali altrimenti escluse dai meccanismi di protezione sociale, sulla base di vari criteri selettivi (l'appartenenza di settore, la dimensione dell'azienda e/o la tipologia del contratto di lavoro, l'anzianità anagrafica e quella contributiva).

Il massiccio ricorso a tali strumenti è stato previsto dal decreto legge n. 185 del 2008 recante “Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”, convertito nella Legge n. 2 del 2009.

È in virtù di questo dispositivo normativo che lo spazio e il ruolo delle politiche attive del lavoro, nel nostro Paese, è andato incontro a un processo di profonda ridefinizione. Le misure di contrasto alla crisi occupazionale introdotte dalla Legge 2/2009 (suggerite dall’Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e reiterate il 20 aprile 2011) hanno agito prioritariamente su due fronti: l’estensione della platea dei beneficiari degli ammortizzatori in deroga (in termini di imprese e categorie di lavoratori) e l’adozione di un approccio integrato fra politiche attive del lavoro e politiche passive di sostegno al reddito, attraverso una programmazione finanziaria congiunta fra Stato e Regioni.

Sul fronte dell’estensione della platea dei beneficiari degli ammortizzatori in deroga, si è assistito al coinvolgimento di imprese che non potevano accedere agli strumenti ordinari previsti dalla normativa vigente, nonché al coinvolgimento degli apprendisti e dei somministrati.

Sul fronte dell’integrazione fra politiche attive del lavoro e politiche passive di sostegno al reddito, si è assistito all’introduzione, in via sperimentale, di un “imprescindibile” nesso fra le due forme.

La partecipazione agli interventi di politica attiva, sotto forma di servizi per l’impiego e servizi formativi, è divenuta, per il soggetto sussidiato dall’ammortizzatore in deroga, condizione indispensabile per beneficiare del sostegno al reddito (principio di condizionalità).

All’interno di un sistema di *governance* in materia di mercato del lavoro che assegnava alle Regioni funzioni di programmazione e attuazione delle politiche attive e della Formazione Professionale, per meglio aderire alle caratteristiche dei mercati locali del lavoro, il principio di condizionalità è intervenuto in modo significativo nel riconfigurare il ruolo dei diversi attori in gioco e dell’insieme dei processi e delle procedure attivati.

Sotto i riflettori di una regia regionale, l’individuo si è ritrovato al centro di un intervento pubblico, articolato in un *mix* complesso di azioni messe in atto da soggetti competenti (pubblici e privati), deputati all’erogazione di servizi per l’impiego e servizi di Formazione Professionale, scarsamente integrati sul territorio e, in alcuni casi, autoreferenziali.

La necessaria integrazione fra politiche passive e attive del lavoro, e nell’ambito di quest’ultime fra servizi per l’impiego e servizi formativi, in assenza di un quadro nazionale di riferimento relativamente a metodi e procedure, ha dischiuso la possibilità di sperimentare differenti modelli di *governance* a livello regionale e locale.

Coinvolte direttamente nel finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga tramite l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo, le Amministrazioni regionali e provinciali sono andate faticosamente incontro a un imponente processo di ridefinizione e adeguamento delle proprie programmazioni e relativi processi amministrativi, nonché al contestuale potenziamento dei sistemi territoriali dei servizi per il lavoro, nell'intento di garantire la corretta e funzionale sinergia tra le diverse misure, la qualità delle azioni e la loro sostenibilità finanziaria.

Tuttavia, sono stati proprio la maggior parte dei sistemi locali dei servizi per il lavoro, chiamati a svolgere un ruolo fondamentale per la presa in carico dei soggetti e l'erogazione dei servizi di politica attiva, a rivelarsi almeno in parte inadeguati, non ultimo per il grande carico di lavoro a cui sono stati sottoposti, a fronte della scarsità di risorse umane impiegate.

A ciò non ha giovato, di certo, la mancata implementazione, nel nostro Paese, dei sistemi di accreditamento dei servizi privati al lavoro.

Previsti sul piano normativo dal D.Lgs. 276/2003, tali sistemi sono stati disciplinati e implementati, nella gran parte dei contesti territoriali, soltanto a partire dal 2012, dietro l'esigenza di avviare programmi innovativi di politica attiva del lavoro, come "Garanzia Giovani", per arginare gli effetti negativi sull'occupazione derivanti dal perdurare della crisi economica e finanziaria.

3. La rete dei servizi per il lavoro

L'istituto dell'accREDITAMENTO dei servizi per il lavoro, come già detto, è stato introdotto nel nostro Paese dal D.Lgs n. 276/2003, attuativo della legge n. 30/2003. Con la cosiddetta riforma Biagi è stato ridisegnato un modello di organizzazione del mercato del lavoro a carattere regionale e con funzioni concorrenti fra operatori pubblici e privati, che ha portato a compimento il percorso inaugurato dalla Legge n. 196/1997 di superamento del regime di monopolio pubblico sul collocamento, in favore di una collaborazione fra i rinnovati servizi pubblici per l'impiego e le agenzie di intermediazione private.

L'intento di estendere la platea dei soggetti abilitati alle attività di intermediazione è stato perseguito dal legislatore attraverso l'introduzione di due nuovi istituti: l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO.

L'autorizzazione viene definita come il "provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, denominati agenzie per il lavoro, allo svolgimento delle attività di intermediazione ed altri servizi al mercato del lavoro" (art. 2, comma 1, punto e del D.Lgs n. 276/2003), mentre l'accREDITAMENTO come il "provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di ri-

ferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda ed offerta" (art. 2, comma 1, punto f del D.Lgs n. 276/2003).

Dedicato agli "Accreditamenti" regionali è invece l'articolo 7 del D.Lgs. n. 276/2003, che al comma 1 definisce i principi generali in base ai quali gli operatori pubblici e privati possono accreditarsi per l'erogazione dei servizi per il lavoro, negli ambiti territoriali di riferimento.

I principi e criteri a cui devono attenersi le Regioni per l'istituzione degli elenchi dei soggetti accreditati nel proprio territorio sono:

- a) la garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio;
- b) la salvaguardia di *standard* omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- c) la costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse;
- d) l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;
- e) il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

Il comma 2 dell'art. 7 prevede, inoltre, che i provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco dei soggetti accreditati per i servizi al lavoro disciplinino i seguenti aspetti:

- le forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 o accreditati ai sensi del presente articolo, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro;
- requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento;
- le procedure per l'accREDITAMENTO;
- le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati;
- le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

Dal 2003 ad oggi, avvalendosi degli istituti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO, il legislatore ha cercato, a più riprese, di allargare la platea degli operatori abilitati alle attività di intermediazione, semplificandone i requisiti di ac-

cesso. Basti pensare alle disposizioni contenute nelle Leggi n. 111/2011 e n. 183/2011, che hanno notevolmente semplificato i requisiti di ingresso per i cosiddetti “soggetti autorizzati in regime particolare” ai sensi dell’art. 6 del D.Lgs. n. 276/2003, rispetto ai requisiti previsti per le agenzie private per il lavoro di cui all’art. 4 del D.Lgs n. 276/2003.

Ad oggi, la rete dei servizi per il lavoro è articolata in sei categorie di soggetti “autorizzabili”:

1. operatori che esercitano una funzione pubblica, assimilabili ai Servizi pubblici per l’impiego;
2. operatori autorizzati, che erogano servizi iscritti nella sezione nazionale dell’Albo, nell’ambito della quale rientrano:
 - le agenzie per il lavoro generaliste;
 - le agenzie di somministrazione a tempo indeterminato;
 - le agenzie di intermediazione;
 - le agenzie di selezione;
 - le agenzie di supporto alla ricollocazione;
3. soggetti autorizzati a livello nazionale all’attività di intermediazione, in “regime particolare di autorizzazione”, ai sensi dell’art. 6 comma 1 del D.Lgs. n. 276/2003, riformato dalla Legge n. 111/2011 e dalla Legge n. 183/2011. In questo ambito sono ricompresi:
 - gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti all’ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio;
 - le Università, pubbliche e private, e i consorzi universitari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio;
 - i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, e le camere di commercio;
 - le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate;
 - i patronati, gli Enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l’assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l’erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità;
 - i gestori di siti internet, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che rendano pubblici sul sito medesimo i dati identificativi del legale rappresentante;

- l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico, con esclusivo riferimento ai lavoratori dello spettacolo, come definiti ai sensi della normativa vigente;
- 4. soggetti autorizzati a livello nazionale all'attività di intermediazione, in regime particolare di autorizzazione, ai sensi dell'art. 6 comma 2 del D.Lgs. n. 276/2003, riformato dalla Legge n. 111/2011. Entro questa categoria, l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di un'apposita fondazione o di altro attore, dotato di personalità giuridica, costituito all'interno del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, per lo svolgimento, a livello nazionale, di attività di intermediazione;
- 5. soggetti autorizzati a livello di singola Regione o di Provincia Autonoma all'attività di intermediazione, in specifico regime di autorizzazione ai sensi dell'art. 6 comma 3 del D.Lgs. n. 276/2003, riformato dalla Legge n. 111/2011;
- 6. operatori pubblici e privati, accreditati ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 276/2003, per erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, in base alle procedure definite a livello di singola Regione o di Provincia Autonoma.

Rispetto a questa potenziale platea di soggetti attualmente autorizzabili all'attività di intermediazione, vale la pena di sottolineare che la gran parte dei sistemi regionali individua "a monte" la propria platea di attori accreditabili ai servizi per il lavoro, rispecchiando la classificazione operata dal D.Lgs. n. 276/2003 in materia di implementazione dell'autorizzazione nazionale. Ciò significa che in larga parte delle vigenti regolamentazioni regionali i soggetti accreditabili ai servizi per il lavoro corrispondono alle agenzie private per il lavoro, disciplinate dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 276/2003, e agli intermediari speciali (pubblici e privati), disciplinati dall'articolo 6 dello stesso⁶.

Altro aspetto degno di nota è che la tipologia di soggetti che erogano servizi formativi è potenzialmente in grado di entrare a far parte dei sistemi territoriali dei servizi per il lavoro, a vario titolo e con modalità differenti, avvalendosi sia dell'istituto dell'autorizzazione nazionale e regionale, sia dell'istituto dell'accreditamento regionale.

Se poi si tratta di Enti di formazione già accreditati in base alle procedure vigenti per il sistema di riferimento, è chiaro che le *chance* di riuscire a dimostrare una serie di requisiti di diversa natura per accedere al sistema dei servizi per il lavoro aumentano in misura significativa.

⁶ Per un approfondimento sulla platea dei soggetti accreditabili ai servizi per il lavoro, nonché sui requisiti e le procedure di accreditamento per la loro erogazione, si rinvia al Rapporto di Monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015, (ISFOL, 2016) e in particolare al paragrafo 3.2, pp. 49-56.

Non a caso, secondo le stime più recenti, gli attori del sistema della Formazione Professionale costituiscono la gran parte dell'universo dei soggetti accreditati nei sistemi dei servizi per il lavoro.

Il Rapporto di Monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015, curato da ISFOL (2016), segnala una marcata presenza degli Enti di formazione negli albi dei sistemi territoriali di accreditamento dei servizi per il lavoro, pari alla maggioranza relativa dell'intera platea di attori accreditati (319 soggetti formativi su un totale di 800 operatori accreditati ai servizi per il lavoro, corrispondenti al 39,9% dell'intera platea).

Nel paragrafo seguente illustreremo come il *Jobs Act* è intervenuto, in materia di accreditamento dei servizi per il lavoro, su questa potenziale platea di soggetti autorizzabili all'attività di intermediazione.

4. Il D.Lgs. n. 150/2015 e la nuova architettura dei servizi per il lavoro

Il *Jobs Act*, attraverso la Legge n. 183/2014 e i decreti delegati n. 22, n. 148, n. 149, n. 150 e n. 151 del 2015, è intervenuto in maniera sistematica su tutti gli strumenti di governo del mercato del lavoro.

Se con i D.Lgs. n. 22 e 148 del 2015 è stata completamente riconfigurata la disciplina degli ammortizzatori sociali, rafforzando peraltro l'interconnessione tra le politiche passive e attive del lavoro e il meccanismo della condizionalità, con il D.Lgs. n. 150/2015 è stato rivoluzionato l'intero sistema di gestione delle politiche attive del lavoro, tentando di ridisegnare, da un lato, le competenze in materia di Stato e Regioni e, dall'altro, spostando l'accento dal servizio pubblico a quello privato.

In estrema sintesi, la riforma del sistema di gestione delle politiche attive del lavoro è ruotata attorno a due assi: il tentativo di ri-accentramento, da parte dello Stato, delle competenze trasferite in questo campo alle Regioni, per quasi un ventennio, attraverso le riforme federaliste del 1997 e del 2001⁷, e la volontà di valorizzare il ruolo dei servizi privati al lavoro, finora residuale rispetto a quello esercitato dagli attori pubblici, nel quadro di una nuova regia nazionale.

In effetti, sotto entrambi i profili, l'Italia costituiva ormai da tempo quasi un'eccezione nel panorama internazionale. La mancanza di un'autorità centrale preposta alla gestione del mercato del lavoro non trovava, peraltro, contrappeso nella capacità di intermediazione nei servizi per l'impiego mostrata dal modello

⁷ Ci si riferisce alla Legge n. 59 del 1997 (cosiddetta Legge Bassanini) e alla Legge costituzionale di Riforma del titolo V, parte II, della Costituzione n. 3 del 2001.

prevalentemente pubblico, centrato sui CPI, risultando tale capacità non solo piuttosto bassa ma anche disomogenea fra le varie Regioni e addirittura fra le Province di una stessa Regione (cfr. Sartori A, 2013, 480). D'altro canto, le Regioni non si erano affrettate a coinvolgere le agenzie private nell'erogazione dei servizi al lavoro, secondo quanto disposto dal D.Lgs. n. 276 del 2003, manifestando non poca resistenza ad introdurre l'istituto dell'accreditamento, per estendere la platea di soggetti abilitati all'erogazione dei servizi al lavoro, negli ambiti territoriali di riferimento.

Come conseguenza di questo peculiare assetto, il rapporto fra pubblico e privato nei sistemi italiani dei servizi per il lavoro è risultato per lungo tempo contrassegnato, in generale, da scarsa cooperazione e scarsa integrazione funzionale, nonché disomogeneo sul territorio, in quanto determinato essenzialmente dai differenti modelli di *governance* attuati a livello regionale⁸.

Mentre a livello internazionale si consolidavano varie forme di collaborazione fra operatori pubblici e privati nell'erogazione dei servizi al lavoro, lungo un *continuum* polarizzato fra il ruolo marginale ricoperto da quest'ultimi in Svezia e il ruolo del tutto centrale occupato in Olanda e in Australia, nel nostro Paese venivano a configurarsi sostanzialmente due approcci speculari: il più tradizionale e diffuso risultava orientato ad avvalersi dell'accreditamento dei soggetti privati come strumento per esternalizzare solo alcune prestazioni specialistiche; il più innovativo, di cui oggi è emblematico l'ormai consolidato sistema Dote Unica Lavoro della Regione Lombardia⁹, si mostrava incline a sperimentare un modello di quasi mercato, fondato sulla concorrenza fra soggetti pubblici e privati, parimenti accreditati, per l'erogazione dei servizi al lavoro.

Sul piano normativo, il processo di riaccantonamento dei servizi al lavoro disegnato dal *Jobs Act* è stato anticipato dai meccanismi attivati per implementare "Garanzia Giovani", varata dal Consiglio dell'Unione Europea nell'aprile 2013. In attuazione della *Youth Guarantee*, infatti, è stata fin da subito istituita una cabina di regia unitaria presso il Ministero del lavoro (Legge n. 99/2013), allo scopo di sperimentare l'introduzione di una serie di innovazioni nel processo di gestione

⁸ Per un'analisi approfondita dei modelli regionali di accreditamento dei servizi per il lavoro, si rinvia alla tassonomia costruita da Marocco M. in *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali* (2012), con riferimento alla funzione che l'istituto dell'accreditamento ha rivestito nella creazione del sistema pubblico di offerta dei servizi.

⁹ Il sistema Dote Unica Lavoro della Regione Lombardia consiste nell'offerta di *voucher* ad alcune categorie di disoccupati, come avviene ad esempio in Germania. Nato nell'ambito dell'istruzione, tale sistema è stato dapprima esteso alla Formazione Professionale e poi ai servizi per il lavoro. Dopo una fase sperimentale, la DUL è stata difatti implementata come forma di finanziamento integrato per l'erogazione di servizi di Istruzione, Formazione Professionale e lavoro, con la delibera regionale n. 8/8864 del 2009. Attualmente la Dote Unica Lavoro è disciplinata dalle delibere regionali n. 10/4150 e n. 10/4526 del 2015.

degli interventi. Fra queste innovazioni si segnalano: l'introduzione di una profilazione statistica dell'utenza; l'applicazione del criterio del pagamento delle prestazioni agli operatori autorizzati e accreditati *solo* a risultato conseguito, con una differenziazione dello stesso sulla base del grado di svantaggio del giovane; la costruzione di un sistema di monitoraggio sia *in itinere* sia *ex post* dell'intero programma, nell'ottica della sperimentazione di una banca dati delle politiche attive e passive del lavoro e dell'interoperabilità delle banche dati di fonte nazionale e regionale.

Il tentativo di ri-accentramento delle competenze di gestione delle politiche attive del lavoro nelle mani dello Stato non poteva non chiamare in causa l'intera architettura istituzionale dei sistemi dei servizi al lavoro. In questa prospettiva è stata istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, un'Agenzia esecutiva del Ministero del Lavoro – l'ANPAL – con competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro, replicando un modello abbastanza diffuso in Europa (si pensi alla Svezia o alla vicina Germania).

Nel nuovo assetto delineato dal D.Lgs. n. 150/2015, convergono in capo al Ministero del Lavoro il potere di indirizzo in materia di politiche del lavoro, la definizione dei livelli minimi che le prestazioni devono assumere su tutto il territorio nazionale, il controllo dell'applicazione dei LEP individuati, nonché il monitoraggio delle politiche occupazionali, mentre alla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), partecipata da Stato, Regioni e Province Autonome, è affidata la cabina di regia dell'intera politica attiva, ovvero il delicato compito di coordinare tutta la rete dei Centri Pubblici per l'Impiego e delle agenzie private per il lavoro¹⁰.

Sempre in capo al Ministero del lavoro si configurano varie competenze in tema di Formazione Professionale, fra cui l'indirizzo sul sistema della Formazione Professionale Continua (compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali e dai fondi bilaterali), nonché la definizione delle linee guida per l'accredito degli Enti di formazione, previa intesa siglata in sede di Conferenza permanente fra Stato, Regioni e Province Autonome.

Inoltre, in cooperazione con l'ANPAL, il Ministero del Lavoro esercita competenze in tema di Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPOL) e di Sistema Informativo della Formazione Professionale (SIFOP).

¹⁰ In attesa della definizione dei LEP, il Ministero del Lavoro ha stipulato con ciascuna Regione e Provincia Autonoma una *convenzione* per regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l'impiego e delle Politiche Attive del Lavoro. Inoltre il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province Autonome sono tenuti a definire congiuntamente un *Piano* finalizzato all'erogazione delle politiche attive mediante l'utilizzo coordinato di fondi (nazionali, regionali e del Fondo Sociale Europeo).

Spettano invece all'ANPAL: il coordinamento tecnico-operativo in materia di servizi per il lavoro, Politica Attiva del Lavoro e assicurazione sociale per l'impiego; la regolamentazione di alcuni profili relativi ai nuovi servizi per il lavoro (gli *standard* di servizio per la politica attiva, le modalità operative del nuovo assegno di ricollocazione, le metodologie di profilazione degli utenti); la competenza di accreditare un'agenzia privata di somministrazione e di intermediazione, che intenda svolgere servizi per il lavoro a livello nazionale; il potere di sostituirsi alle Regioni nella gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle Politiche Attive del Lavoro, laddove si riscontri un disallineamento nei confronti dei LEP definiti a livello ministeriale. All'ANPAL possono anche essere delegate competenze gestionali in materia di Politiche Attive del Lavoro, ma solo per effetto delle convenzioni tra Ministero e singola Regione, sottoscritte in attesa della definizione dei LEP.

È evidente che in base al nuovo impianto di riparto delle competenze fra Stato e Regioni il ruolo di queste ultime in materia di mercato del lavoro sarebbe risultato circoscritto sul piano funzionale al rispetto dei LEP e sul piano strutturale dalle competenze di coordinamento della rete di tutti gli operatori pubblici e privati, attribuite all'ANPAL, secondo un modello da alcuni definito come "riaccentramento partecipato" (Garofalo D., 2016, 138). In base a questo modello sarebbero restare in capo alle Regioni le competenze in materia di programmazione di Politiche Attive del Lavoro e in materia di accreditamento dei servizi, sebbene secondo gli indirizzi e i criteri stabiliti dal Ministro del Lavoro, nonché la possibilità di delega della funzione legislativa alle Regioni virtuose in materia di Politiche Attive del Lavoro e in materia di Formazione Professionale (art. 116, ultimo comma, della Costituzione).

La consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, però, ha bocciato la modifica dell'art. 117 della Costituzione, confermando la competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di mercato del lavoro.

Ad oggi, pertanto, le Regioni continuano ad esercitare un ruolo centrale per quanto concerne la definizione e l'erogazione delle politiche attive, l'organizzazione dei servizi per l'impiego, le forme di cooperazione tra pubblico e privato e le procedure per il collocamento dei lavoratori, così come riconosciuto nel 2001 dalla prima Riforma del Titolo V, Capo II della Costituzione. Pertanto anche il ruolo e le competenze dell'ANPAL, appena descritti, ne escono depotenziati in partenza.

Secondo alcuni, "La storia insegna che le politiche del lavoro si giocano nei mercati locali del lavoro, che sono oltre 600 secondo ISTAT, mentre sono i più recenti studi economici sulla nuova geografia del lavoro a insegnarci che, nella catena globale di produzione del valore, perdono peso sia il livello nazionale che quello aziendale, mentre acquistano nuova forza vitale i nodi territoriali di una economia che si sviluppa e connette in termini reticolari. È da qui che si deve ora ripartire se si vuole davvero rimettere al centro il lavoro e il rilancio del Paese:

dalle persone e dai territori e da politiche sussidiarie che diano maggiore libertà e responsabilità a quei corpi intermedi che sono l'architrave di una società complessa (...)" [Tiraboschi M., 2016].

Comunque, d'ora in avanti, occorrerà uno sforzo congiunto da parte dello Stato e delle Regioni per supportare l'infrastruttura dei sistemi dei servizi per il lavoro, nella logica dell'erogazione ai cittadini di politiche attive personalizzate ed efficaci rispetto a un veloce inserimento lavorativo, ben al di là dei principi riferibili alle sfere di rispettiva competenza costituzionale.

Diverso appare il discorso sulla spinta verso l'istituto dell'accreditamento dei servizi al lavoro. L'inefficacia del collocamento dei disoccupati da parte dei servizi pubblici per l'impiego ha da tempo orientato il legislatore verso il sistema privato dei servizi per il lavoro.

Occorre allora cercare di comprendere al meglio lo spirito con cui viene nuovamente incoraggiato il coinvolgimento delle agenzie private nell'erogazione dei servizi.

Il D.Lgs. n. 150/2015 dispone che le agenzie private per il lavoro accreditate a livello regionale partecipano alla nuova rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, concorrendo con i servizi pubblici per l'impiego nel sostenere l'inserimento o il re-inserimento lavorativo delle persone. L'accreditamento delle stesse è riconnesso allo svolgimento della funzione pubblica, a cui vengono preposte.

Ogni Regione e Provincia Autonoma resta in grado di definire il proprio sistema territoriale di accreditamento, ma nel rispetto di cinque principi direttivi, stabiliti dal Ministro del Lavoro. In base all'art. 12 del D.Lgs. n. 150/2015, «Le Regioni e le Province Autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei seguenti principi:

1. coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003;
2. definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere;
3. obbligo di interconnessione con il sistema informativo di cui all'articolo 13 del presente decreto (SIUPOL), nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro;
4. raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione;

5. definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23».

Sempre l'art. 12 del D.Lgs. n. 150/2015, al comma 4, introduce un'ulteriore novità in tema di accreditamento dei servizi al lavoro, prevedendo l'accREDITAMENTO "automatico" allo svolgimento di attività di ricerca e selezione del personale, nonché di supporto alla ricollocazione professionale, per le agenzie già autorizzate ex art. 6 del D.Lgs. n. 276/2003 allo svolgimento *senza scopo di lucro* dell'attività di intermediazione.

È evidente che questo nuovo scenario pone in una posizione del tutto strategica anche gli attori dei sistemi di accreditamento per la Formazione Professionale, dal momento che circa la metà dei soggetti accreditati per l'erogazione dei servizi al lavoro risultano parimenti accreditati sui territori anche per l'erogazione dei servizi formativi¹¹.

Peraltro, le politiche attive si configurano come un percorso personalizzato, articolato in una pluralità di "servizi integrati", che spaziano dall'orientamento/Formazione Professionale alla ricerca intensiva di un lavoro.

L'art. 18 del D.Lgs. n. 150/2015, riprendendo la normativa previgente, elenca un nutrito gruppo di misure di Politica Attiva del Lavoro, erogabili tanto dai CPI quanto dai soggetti privati accreditati, alle seguenti categorie di soggetti: disoccupati; beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro; lavoratori a rischio di disoccupazione; disabili.

Le misure di Politica Attiva del Lavoro, identificate dal decreto come livelli essenziali delle prestazioni, sono:

1. l'orientamento di vario tipo;
2. la profilazione;
3. l'ausilio alla ricerca di una occupazione;
4. la formazione;
5. l'accompagnamento al lavoro, anche tramite l'assegno individuale di ricollocazione;
6. il tirocinio;
7. gli incentivi al lavoro autonomo e alla mobilità territoriale;
8. la conciliazione dei tempi di lavoro-badanza;
9. i lavori socialmente utili (LSU).

Le Regioni, a cui spetta la responsabilità gestionale dei CPI come diretta conseguenza della soppressione delle Province, possono decidere di erogare *in house*, attraverso i propri CPI, le predette misure di Politica Attiva del Lavoro oppure

¹¹ Secondo i dati aggiornati al 30 maggio 2016 del Programma ACT, curato da Italia Lavoro, su un totale di 1039 soggetti accreditati per i servizi al lavoro, 503 sono Enti di formazione.

decidere di avvalersi dei soggetti privati accreditati, salvaguardando la facoltà di scelta degli utenti.

Resta comunque in capo al Centro Pubblico per l'Impiego, senza possibilità di esternalizzazione del servizio, la presa in carico del lavoratore e dunque la stipula del patto di servizio, a conferma del fatto che l'obiettivo della riforma non è quello di sostituire il settore pubblico con quello privato ma di innovarlo in una logica integrativa¹².

Sulla base di questi presupposti, non stupisce che nel riordinare la normativa sui servizi per il lavoro e le politiche attive, il D.Lgs. n. 150/2015 tenga in considerazione gli organismi di Formazione Professionale sotto vari profili. Oltre a prevedere, come già detto, il raccordo dei dispositivi territoriali di accreditamento dei servizi per il lavoro con i sistemi regionali di accreditamento per la Formazione, il decreto attuativo individua gli Enti accreditati a svolgere attività di Formazione Professionale come uno dei *partner* fondamentali della nuova rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dall'ANPAL, a cui spetta anche il compito di istituire un Albo nazionale degli stessi, laddove attualmente vigono tanti albi territoriali quante sono le Regioni/Province Autonome.

Più dettagliatamente, il D.Lgs. n. 150/2015 prefigura:

- l'istituzione di una *Rete Nazionale dei servizi per le Politiche del lavoro*, coordinata dall'ANPAL, formata dalle strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli Enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'ISFOL, nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle Università e dagli altri Istituti di scuola secondaria di secondo grado;
- l'istituzione, a cura dell'ANPAL, di un *Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di Politiche Attive del Lavoro*, accompagnato da un sistema informativo delle politiche del lavoro e dal fascicolo elettronico del lavoratore;
- l'istituzione, a cura dell'ANPAL, di un *Albo nazionale degli Enti accreditati a svolgere attività di Formazione Professionale*;
- la *ridefinizione di alcune categorie di soggetti*, come quella di lavoratore disoccupato, lavoratore dipendente che subisce una riduzione di orario e quella di lavoratore a rischio di disoccupazione;

¹² Anche l'erogazione del nuovo assegno individuale di ricollocazione, su cui ci si soffermerà a breve, si configura in capo al CPI, sebbene il beneficiario sia libero di scegliere se spenderlo presso il CPI oppure un soggetto privato accreditato.

- *l'Assegno di ricollocazione*, quale nuovo strumento di Politica Attiva del Lavoro, in favore dei soggetti disoccupati, percettori della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), il cui *status* di disoccupato ecceda i quattro mesi;
- l'istituzione della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro persegue due fondamentali obiettivi: da un lato quello di promuovere l'effettività del diritto al lavoro e alla Formazione Professionale, secondo quanto disposto dagli artt. 1-4, 35 e 37 della Costituzione, e dall'altro quello di garantire a ogni individuo l'accesso a servizi di collocamento gratuiti e auspicabilmente efficienti, secondo quanto disposto dall'art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Nell'ambito della rete, il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province Autonome esercitano un ruolo di indirizzo politico in materia di Politiche Attive del Lavoro per le parti di rispettiva competenza, sotto la regia dell'ANPAL.

L'istituzione degli Albi nazionali dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di Politiche Attive del Lavoro e attività di Formazione Professionale risponde all'obiettivo di valorizzare le sinergie fra soggetti pubblici e privati operanti in entrambi i settori, nell'ottica di incrementare la qualità dei servizi, concepiti come prestazioni sempre più interconnesse fra loro.

In questa prospettiva, per accelerare l'adozione da parte di tutte le Regioni di sistemi di accreditamento degli operatori che erogano servizi per il lavoro, è previsto che nell'Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di Politiche Attive del Lavoro vengono iscritte anche le agenzie private che intendono operare nei territori delle Regioni che non hanno ancora istituito un proprio dispositivo di accreditamento.

Per quanto concerne la ridefinizione di alcune categorie di soggetti, come quella di lavoratore disoccupato, di lavoratore dipendente che subisce una riduzione di orario e di lavoratore a rischio di disoccupazione, vale forse la pena di sottolineare che tutti coloro che risultano beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito, incluso l'Assegno di disoccupazione (ASDI), hanno l'obbligo di sottoscrivere un *patto di servizio personalizzato* presso un Centro Per l'Impiego, che formalizza anche l'immediata disponibilità del soggetto richiedente la prestazione a partecipare ad azioni formative e/o di politica attiva, unita a quella di accettare congrue offerte di lavoro.

Nell'ottica di rafforzare il meccanismo della condizionalità, tutti i percettori di prestazioni di sostegno al reddito che, senza giustificato motivo, non partecipano alle azioni previste dal patto di servizio personalizzato sono sottoposti a sanzioni, che vanno dalla decurtazione di un quarto di mensilità alla decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.

La vera novità in tema di condizionalità è rappresentata dai meccanismi

previsti per rendere effettivo il processo sanzionatorio appena descritto. Alla responsabilità disciplinare e contabile del funzionario che deve applicare i provvedimenti di decurtazione o di decadenza dalla prestazione si accompagna, difatti, la previsione di un meccanismo “premiale” per colui che li adotta.

Emblematico dell’apertura ai soggetti privati accreditati è senza dubbio il nuovo strumento dell’assegno di ricollocazione, che viene a configurarsi come una misura di ricerca attiva di un impiego attraverso corsi di formazione e riqualificazione, spendibile, a piacimento del beneficiario, tanto presso il Centro Per l’Impiego che lo prende in carico, quanto presso un’agenzia privata accreditata. In altri termini, il disoccupato, previa profilazione e stipula del patto di servizio personalizzato presso il Centro Per l’Impiego, una volta decorsi quattro mesi, matura il diritto a ricevere dallo stesso CPI un *voucher*, graduato in funzione del profilo personale di occupabilità, che può decidere di spendere anche presso un soggetto privato accreditato, da lui individuato.

In questa misura di politica attiva non è possibile non rintracciare lo spirito della Dote Lavoro implementata nella Regione Lombardia. D’altro canto lo strumento dei *voucher*, nell’ambito del cosiddetto *contracting out*, rappresenta uno dei principali meccanismi di realizzazione di un quasi mercato nei servizi al lavoro, utilizzato con successo in Germania e nei Paesi Bassi. Tale meccanismo, difatti, risponde sia al paradigma dell’attivazione da parte del disoccupato, oggi radicato a livello internazionale, sia a una logica competitiva fra operatori pubblici e privati nell’erogazione dei servizi al lavoro.

Compete all’ANPAL, previa approvazione del Ministero del Lavoro, determinare l’ammontare dell’assegno di ricollocazione e le modalità operative, sulla base di alcuni principi direttivi, fra cui spicca, senza dubbio, quello del riconoscimento della remunerazione “prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto”: l’assegno verrà riscosso per la maggior parte del suo ammontare dal centro pubblico o dall’agenzia privata accreditata solo quando il disoccupato avrà trovato lavoro, proprio come accade nei Paesi maggiormente orientati al mercato (Gran Bretagna, Australia e Paesi Bassi)¹³.

Spetta ancora all’ANPAL la gestione della valutazione comparativa degli operatori privati accreditati (il cosiddetto “*rating*”), a garanzia di un esercizio autonomo e “consapevole” della libertà di scelta da parte dell’utente, ma è evidente

¹³ Anche la correlazione del meccanismo di pagamento ai risultati occupazionali – il cosiddetto *outcomes-based* – è uno degli strumenti di cui si avvalgono i Paesi orientati al mercato, secondo l’approccio attualmente dominante a livello internazionale del “*no cure less pay*”, scelto dal legislatore italiano. Per la ricca letteratura sul quasi mercato dei servizi per il lavoro, si rinvia alla bibliografia indicata in Sartori A., *Servizi per l’impiego e politiche dell’occupazione in Europa. Idee e modelli per l’Italia* (2013).

che tale esercizio presuppone anche l'esistenza di una infrastruttura informativa messa a disposizione dei cittadini.

In tema di Formazione Professionale, il D.Lgs n. 150/2015 distribuisce le competenze tra Ministero del lavoro, ANPAL, ISFOL, Regioni e agenzie private per il lavoro.

Al Ministero del Lavoro spetta il potere di indirizzo sul sistema della Formazione Professionale Continua, anche se finanziata dai fondi interprofessionali o dai fondi bilaterali (art. 3, comma 3, lett. c).

Compete, inoltre, al Ministero del Lavoro definire in sede di Conferenza permanente le linee-guida per l'accREDITAMENTO degli Enti di formazione (art. 3, comma 4), mentre l'ANPAL esercita un potere di controllo e di vigilanza sui fondi interprofessionali e sui fondi bilaterali.

All'INAPP, nuova denominazione dell'ISFOL, è riconosciuto un ruolo di studio, ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche statali e regionali, in materia di Istruzione e Formazione Professionale, restando alle Regioni la competenza in materia di accREDITAMENTO degli Enti di formazione, nell'ambito dei criteri definiti in Conferenza permanente dal Ministero del Lavoro.

A fronte della nuova cornice di riferimento appena delineata, alcune riforme previste dal *Jobs Act* sono ad oggi operative (si pensi alla materia degli ammortizzatori sociali), ma non altrettanto può dirsi per quelle che riguardano le Politiche Attive del Lavoro. Così la sfida fra vecchi e nuovi paradigmi di *welfare* continua.

Bibliografia di riferimento

- ISFOL, "Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015", 2016.
- ISFOL, "L'accreditamento delle strutture per la formazione professionale", 2016.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016.
- CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, ADAPT, Labour Studies, e-book series, n. 54, 2016.
- CARUSO S.B., CUTTONE M., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *DRI*, n. 1, 64, 2016.
- TIRABOSCHI M., "Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza" in *Annuario del Lavoro 2016*, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 61, 2016.
- BRESCIANI G., SARTORI A., *Innovare i servizi per il lavoro: fra il dire e il fare... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Franco Angeli, 2015.
- MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Il secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, disponibile su www.secondowelfare.it, 2015.
- GOTTARDI D., BAZZANI T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 2015.
- CIARINI A., *Servizi alle persone e creazione di nuova occupazione. L'esperienza del Cesu in Francia e le possibili riforme per l'Italia*, Fondazione Eyu, 2015.
- GAROFALO D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, ADAPT, e-Book series n. 32, 2014.
- SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Rimini, Maggioli, 2013.
- MAINO F., *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia* disponibile su www.secondowelfare.it, 2013.
- BONOLI G., NATALI D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- TROJSI A., *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Giappichelli, 2013.
- PERSIANI M., LIEBMAN S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, UTET, 2013.
- MEZZANZANICA M. (a cura di), *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi*, Roma, Aracne, 2012.
- MAROCO M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Milano, Giuffrè, 2011.
- LAGALÀ C., D'ONGHIA M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, Ediesse, 2010.
- ASCOLI U., RANCI C. (a cura di), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic, 2002.
- 2001 – Commissione delle Comunità Europee, *La Governance europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 5.8.2001, COM (2001) 428 definitivo/2
- PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) – Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco*, Bruxelles, 25.04.2001, CES (2001) 535.
- HIX S., "The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rival", *Journal of European Public Policy*, n. 1, 1998.
- MAYNTZ R., "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1., 1999.