

€ 00,00
2977-83



MANUEL MAROCCO - Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali

ADAPT
www.adapt.it

Collana
Adapt-Centro Studi
"Marco Biagi", n. 0

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali

di
Manuel Marocco

con prefazione di
Franco Liso



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE-SOMMARIO

<i>Prefazione</i> di Franco Liso.	XI
<i>Introduzione</i>	XVII

Capitolo I

IL RUOLO DEGLI OPERATORI PRIVATI NEL MERCATO DEL LAVORO

1. L'evoluzione dell'approccio dell'Organizzazione internazionale del lavoro: dal divieto alla "complementarietà"	1
1.1. Cooperazione e complementarietà nell'ordinamento giuridico internazionale.	8
2. L'influsso del diritto comunitario: la spinta al superamento del monopolio pubblico del collocamento ed alla modernizzazione dei servizi all'impiego	14
2.1. I servizi sociali di interesse generale e i servizi per l'impiego .	23
2.2. La modernizzazione del servizio pubblico per l'impiego	32
3. Le indicazioni di <i>policies</i> provenienti dalle fonti internazionali: promuovere la complementarietà tra gli attori	37

Capitolo II

LA COOPERAZIONE PUBBLICO-PRIVATO ANTE RIFORMA BIAGI

1. L'erosione endogena del monopolio pubblico del collocamento italiano.	41
2. La prima fase: l'ingresso dei privati e l'assenza di una regolazione del rapporto pubblico-privato	46

3. La seconda fase: l'inizio del processo di regolazione della cooperazione pubblico-privato.	51
3.1. Le leggi regionali di attuazione del decreto n. 469/1997: il profilarsi dei modelli territoriali di cooperazione con i soggetti privati.	54
3.2. La legge finanziaria per il 2001: la definizione di mediazione privata	58
4. La terza fase: la riforma Biagi. I prodromi	61

Capitolo III

IL NUOVO REGIME DI ABILITAZIONE DEI PRIVATI E LA COOPERAZIONE CON IL SOGGETTO PUBBLICO NELLA LEGGE BIAGI

1. La riforma Biagi	71
1.1. Le barriere di ingresso: il nuovo regime delle autorizzazioni	77
2. Gli strumenti di cooperazione pubblico e privato: in particolare la somministrazione finalizzata all'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati	87
2.1. Lo strumento della convenzione e i regimi premiali	93

Capitolo IV

L'ACCREDITAMENTO NEI SISTEMI DI OFFERTA ED EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

1. Gli accreditamenti nei sistemi dei servizi alla persona.	105
2. L'accREDITAMENTO delle sedi formative ed orientative.	116
2.1. La disciplina regionale dell'accREDITAMENTO in materia di formazione	125
3. Una tassonomia delle forme di accREDITAMENTO previste nei sistemi di offerta dei servizi pubblici.	129

Capitolo V

L'ACCREDITAMENTO NEL SISTEMA DI OFFERTA ED EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO

1. L'accREDITAMENTO nella riforma Biagi.	131
1.1. Considerazioni di sintesi	147
2. I modelli regionali di offerta dei servizi per l'impiego.	149

3. La disciplina regionale dell'accREDITAMENTO.	158
4. Prime indicazioni sull'operatività dei modelli di accREDITAMENTO in Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Veneto.	169

Capitolo VI

IL MERCATO LOMBARDO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

1. Le principali caratteristiche del sistema di offerta dei servizi per l'impiego in Lombardia.	177
2. Parità tra sfera pubblica e privata e principio di sussidiarietà orizzon- tale.	183
3. I modelli di <i>quasi mercato</i> in alcune esperienze nazionali.	191
4. Raffronto con il <i>quasi mercato</i> lombardo.	199

PREFAZIONE

Accingendomi a presentare questo interessante volume mi vengono alla mente dei *flash back* che voglio velocemente riportare nella loro successione perché credo che possano essere utili a fotografare – esonerandomi quindi da complessi percorsi argomentativi – aspetti che possono essere considerati emblematici della materia in esso trattata.

Nel 1995 partecipai ad un convegno che si tenne a Novara, invitato da Pierantonio Varesi. In quel Convegno venne fuori, tra l'altro, l'esperienza di una società (*Promolavoro*) che era stata costituita dalla camera di commercio, dal comune e dalle parti sociali al fine di curare la promozione della ricollocazione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, cura che evidentemente le strutture deputate non erano in condizione di esercitare. La meritoria attività di quella società era stata paralizzata da una diffida, intimata con solerzia burocratica che avrebbe meritato ben altre direzioni: *Promolavoro* non poteva svolgere quell'attività perché essa costituiva oggetto di monopolio da parte di quelle che allora erano chiamate sezioni circoscrizionali.

Alla situazione si cercò di porre rimedio inserendo in un decreto legge una disposizione con la quale – in attesa della riforma dei servizi all'impiego – si conferiva agli uffici territoriali del Ministero la possibilità di stipulare, con organismi a partecipazione pubblica o espressione delle parti sociali, convenzioni per lo svolgimento di attività che rientravano nella competenza dei predetti uffici (Marocco ne parla a p. 52). Un chiaro invito perché questi ultimi si aprissero all'esterno e intrecciassero una rete di relazioni.

Il decreto, non convertito in legge, venne reiterato, ma senza quella disposizione. Se essa non venne riproposta dal Governo,

non fu per la ragione che fosse venuta meno la convinzione in ordine alla sua bontà (ed infatti, pur nella sua breve esistenza, qualche buon frutto lo diede), bensì per il motivo che, nel corso dei lavori parlamentari, quella sinistra che Giugni chiamava “benaltrista” – intrisa di ideologia e del tutto aliena da atteggiamenti pragmatici – l’aveva cassata, evidentemente leggendola come un attentato al ruolo della mano pubblica. Quella disposizione non venne riproposta, quindi, solo per il rispetto di quella prassi che prevedeva non dovessero essere toccate le parti del decreto sulle quali le commissioni parlamentari – nei lavori per la conversione – avessero avuto già modo di apportare correzioni o arricchimenti (quella prassi finiva per arricchire il contenuto del decreto legge reiterato, facendone il veicolo anche della volontà parlamentare). Vale la pena incidentalmente far qui presente che quanto ora ricordato non vuole essere una testimonianza a favore della tesi, abbastanza diffusa, secondo la quale, se i privati sono riusciti ad entrare nel nostro sistema, lo si deve esclusivamente alla famosa sentenza *Job Centre* della Corte di giustizia. Marocco giustamente richiama come fossero già presenti corpose tracce dell’orientamento a favore di quell’ingresso (vedi nota 19 a p. 46).

Sempre in quel periodo (mi riferisco al periodo del Governo Dini) grande impegno venne profuso nella redazione di un disegno di legge che mirava ad affidare la gestione della funzione di incontro tra domanda ed offerta di lavoro ad un ente nazionale, a gestione tripartita (mano pubblica – Ministero e Regioni – e parti sociali) ed articolato in strutture regionali. Si pensava che in questo modo si sarebbe potuta intraprendere la strada della costruzione di un moderno sistema, capace di realizzare il massimo di sinergie professionali (mettendo a frutto, a beneficio di tutto il Paese – le poche esperienze positive esistenti) ed il massimo di decentramento, per consentire una gestione che avesse piena aderenza alle esigenze del territorio (le strutture territoriali sarebbero state presiedute dall’assessore regionale competente ed anche esse gestite in forma tripartita). Il responsabile del coordinamento delle Regioni bocciò subito questo disegno. Le regioni miravano a prendersi tutto e – come sappiamo – furono accontentate qualche anno dopo, dal governo successivo, con il forte decentramento amministrativo realizzato da Bassanini. In un convegno di carattere non accademico che si tenne a Venezia l’unico a parlare

appassionatamente a favore del disegno governativo fu Mario Napoli, che segnalò come esso mirasse a seguire il modello esistente in Paesi con maggiore tradizione nel campo.

In quel tempo ebbi un colloquio con un lobbista di una multinazionale del lavoro interinale. Mi colpì quello che mi disse dei frequenti contatti che aveva con le imprese per illustrare ad esse i benefici di quella forma di lavoro. Gli capitava spesso di percepire come l'imprenditore non capisse la ragione per la quale avrebbe dovuto delegare ad altri il compito del reperimento della manodopera. In altri termini, per essere espliciti, l'assunzione era concepita dall'imprenditore come una forma di esercizio di un potere che tornava utile per la gestione di reti clientelari.

Qualche anno dopo mi capitò di organizzare per i collocatori di Napoli un'azione formativa. In quel contesto invitai una funzionaria del sistema svedese perché ci illustrasse come andavano le cose nel suo Paese. Lei proiettò le sue *slides*, nelle quali in successione apparvero uffici spaziosi, lindi e luminosi, tavoli per colloqui tra lavoratori e addetti all'ufficio, computer, ecc. Cominciò poi ad illustrare qual'era il rapporto che l'ufficio aveva con il lavoratore in cerca di occupazione. Parlò di un accordo che l'ufficio raggiungeva con quest'ultimo in ordine alla sua possibile collocazione, dei percorsi alternativi che a tal fine gli venivano prospettati e dei relativi presumibili tempi di attesa che ciascuno di quei percorsi avrebbe comportato per l'inserimento lavorativo. Disse che vivevano come una sconfitta il non riuscire a procurare alle aziende il personale di cui esse avevano bisogno per sviluppare la propria attività, cosa che avrebbe avuto a sua volta ricadute positive sul versante dei livelli occupazionali.

Si può ben immaginare quale fu la reazione dei funzionari napoletani. La dose che avevo somministrato era stata troppo forte. La realtà dei partecipanti al corso era lontana mille miglia, dal punto vista logistico e, quel che più conta, dal punto di vista del sistema. La loro realtà era tutt'altro che quella di un servizio reso anche alle aziende. Essi avevano contatto con i lavoratori attraverso il vetro blindato, a protezione di liste che fissavano una graduatoria in vista della candidatura a qualche eventuale beneficio (prevalentemente assistenziale o di qualche avviamento al pubblico impiego nelle basse qualifiche) e che erano essenzialmente deputate a certificare il loro stato di bisogno, soprattutto in funzione della anzianità della loro disoccupazione. Ragione per la

quale era costume diffuso che ci si iscrivesse al collocamento sin dal periodo scolastico.

Si potrebbe continuare con i ricordi, ma questi sono già sufficienti a far comprendere alcune delle ragioni che contribuiscono a giustificare il nostro grave ritardo nella materia dei servizi all'impiego. Le resistenze, troppo a lungo durate, ad abbandonare la cultura del collocamento burocratico, distributivo ed assistenziale, e nel contrastare pregiudizialmente l'ingresso di operatori privati professionali presenti in una parte influente della sinistra (politica e sindacale); un ceto imprenditoriale mediamente non in grado di stimolare lo sviluppo di una cultura dei servizi all'impiego, perché generalmente alieno dal pretenderli ed interessato piuttosto alla rimozione di impacci; una miope "voracità" delle Regioni che non ha agevolato il formarsi di una capacità di regia a livello nazionale ed ha rafforzato la realtà a macchia di leopardo del nostro Paese, rendendola irreversibile.

Su tutta questa materia interviene il lavoro di Marocco che focalizza un profilo particolare e poco indagato della disciplina dei servizi all'impiego, quello dell'accreditamento, cioè dello strumento che la Regione deve utilizzare ove voglia organizzare il sistema di offerta dei servizi pubblici all'impiego con il contributo di altri soggetti, come è negli auspici del legislatore nazionale, ma anche negli indirizzi di *policy* dell'OIL e dell'Unione europea, che vedono in quella cooperazione una via per promuovere l'efficienza e l'efficacia del servizio pubblico.

L'istituto è disciplinato da una disposizione cornice del decreto legislativo n. 276/2003, per certi aspetti criptica e malferma. Lui riesce a svelarcene i contenuti, anche perché la analizza alla luce dell'esperienza di settori nei quali l'istituto ha già avuto un collaudo. Segnala, infatti, come anche in materia di servizi per l'impiego si sta producendo un'evoluzione normativa paragonabile a quella che si è da lungo tempo prodotta in altri settori dei servizi alla persona, ove l'istituto è stato introdotto per disciplinare l'accesso dei soggetti privati alla gestione dei predetti servizi.

L'analisi si estende, come era doveroso, anche alla normativa regionale, alla quale spetta il compito di dettare la disciplina operativa. Colpisce come a tanti anni di distanza dal decreto legislativo non siano molte le regioni che hanno provveduto a normare e come non tutte quelle che hanno provveduto hanno poi dato concreta attuazione alla disciplina. Le Regioni, dunque, stentano ad

attuare l'istituto. I modelli operativi adottati divergono sensibilmente. Da una parte si riscontrano sistemi di offerta dei servizi per l'impiego ancorati alla prevalenza di forme di organizzazione pubblicistica dell'erogazione del servizio, dall'altra il modello della Lombardia, in cui il sistema è per la gran parte direttamente affidato al mercato ed ad una programmata ritrazione dell'attore pubblico.

Giustamente Marocco esprime riserve sul sistema della Lombardia rilevando come esso – rimettendo tutto alla competizione e riducendo enormemente nei fatti la presenza dell'attore pubblico (aggravata dall'inesistenza del sistema di valutazione sulle *performances* degli operatori, sebbene previsto dalla legge regionale) – costituisca un *unicum* nel panorama internazionale e si ponga in controtendenza anche rispetto ai principi – affermati internazionalmente e condivisi anche dalla riforma Biagi – di “coesistenza attiva” e quindi di cooperazione e complementarità tra tutti gli attori. Parimenti condivisibile è la critica che egli rivolge alla pretesa di leggere il sistema lombardo come genuina applicazione del principio di sussidiarietà, inteso come principio che debba portare ad un arretramento della mano pubblica. Al fondo, questa posizione è intrisa di un'ideologia che sembra decisamente speculare a quella dei benaltristi prima richiamati.

Franco Liso

INTRODUZIONE

Nella materia degli accreditamenti regionali, affrontata in questo studio, diritto del lavoro, diritto amministrativo, diritto comunitario, ma anche scienze economiche e sociologiche, si intrecciano dando luogo ad un *affresco* multidisciplinare, dai colori vividi, che spero, modestamente, di aver reso sufficientemente chiaro.

Per ricostruire la disciplina nazionale in materia ci si è mossi dall'ordinamento internazionale e comunitario, dal cui studio emerge non solo la piena legittimazione dell'intervento privato sul mercato del lavoro, ma – per quel che più interessa – anche i riflessi che quest'ultima novità ha prodotto sulle modalità con cui la mano pubblica interviene sullo stesso mercato. D'altro canto – come emerge in particolare dall'analisi della giurisprudenza comunitaria – si tratta di fenomeno che investe complessivamente i sistemi di sicurezza sociale, nel cui ambito, sempre più frequentemente, l'intervento dell'autorità pubblica avviene anche *indirettamente*, poiché essa si spoglia della funzione di erogazione dei servizi, concedendola ad operatori, che intervengono in nome e per conto di essa.

Proprio questo fenomeno di raccordo tra gli operatori pubblici e privati – che in verità le Regioni, seppure in via sporadica, avevano cominciato a conoscere fin dai primi anni Novanta, e sui i quali il legislatore del decentramento amministrativo aveva steso un colposo velo di silenzio – la riforma Biagi ha voluto razionalizzare e promuovere, disciplinando l'istituto dell'accredimento.

Quest'ultimo ha già un consolidato riconoscimento nella legislazione relativa ad altri settori dei servizi alla persona; pertanto si è tentato di *contestualizzare* la disciplina contenuta nella riforma Biagi, in un più ampio ambito, quello che concerne la regola-

zione dell'integrazione di operatori privati nei sistemi di offerta dei servizi pubblici. Un dato emerge chiaramente dall'analisi di questa regolazione: la presenza di modelli di accreditamento territorialmente differenziati, in conseguenza degli assetti istituzionali disegnati dalla riforma costituzionale del 2001, che conferiscono un ruolo centrale alla legislazione regionale.

La stessa situazione si è prodotta nella nostra materia, quando il legislatore del 2003 ha chiamato le Regioni ad introdurre l'istituto nei propri sistemi di offerta pubblica dei servizi per l'impiego, dettando a tal fine una disciplina *elastica*, che, pur aperta all'intervento dei legislatori regionali, ha però una cornice non sovvertibile da questi ultimi: essa contempla la promozione di "forme di coordinamento e raccordo" tra attore pubblico e privato. Questo obiettivo si presenta nel nostro ordinamento, oltre che in conseguenza di spinte *endogene*, anche per l'influsso esercitato dall'ordinamento internazionale e di quello europeo (il quale, attraverso la Strategia europea per l'occupazione, promuove la "modernizzazione" dei servizi pubblici per l'impiego).

Ma come hanno reagito le Regioni all'invito del legislatore nazionale?

La risposta a tale quesito deve essere a tinte grigio-scure.

Poche Regioni si sono attrezzate. Questo non vuol dire tuttavia che nelle altre sia assente il fenomeno del ricorso ad operatori esterni per gestire parte della propria offerta di servizi, in alcune è presente, ma si preferisce affrancarsi dalla funzione di controllo dell'affidabilità degli operatori, che accompagna l'istituto dell'accREDITAMENTO e da funzioni di valutazione delle politiche pubbliche, che lo stesso istituto dovrebbe implicare.

Le poche Regioni che hanno reso operativo l'istituto dell'accREDITAMENTO, d'altro canto, si sono mosse in modo non omogeneo sulla base di letture antagonistiche che contrappongono interesse pubblico a quello privato e che sono controproducenti rispetto all'obiettivo della cooperazione. Accanto a chi a relegato *in un angolo* gli operatori accREDITATI, vi è chi ha dato luogo a *quasi mercati* competitivi.

Se, come è stato proposto, l'accREDITAMENTO va letto alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, d'altra parte, quest'ultimo principio non può essere inteso come arretramento della mano pubblica e mero incentivo alla gestione privata dei servizi pubblici. L'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, deve

essere “autonoma”, così recita l’articolo 118, comma 4, della Costituzione; in altre parole, deve essere “complementare” alla azione pubblica, e non programmaticamente diretta a sostituirla.

L’attuale crisi finanziaria e produttiva, e l’impatto della stessa sui livelli occupazionali, chiama viepiù la Repubblica ad assicurare una rete di servizi, che renda effettivo il diritto al lavoro. Peraltro l’attuazione del programma costituzionale, anche inserendo in questa rete operatori a tal fine accreditati, non può esonerare l’autorità pubblica dalla vigilanza su di un uso razionale delle risorse, nonché dall’esigenza, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, di porre in essere quei meccanismi di *governance* pubblica, che garantiscano l’efficienza e l’efficacia del servizio pubblico ed orientino l’azione del sistema a non lasciare indietro i cittadini con maggiori difficoltà di ingresso o reingresso nel mercato del lavoro.

