

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

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

Servizi per l'impiego e regimi di accreditamento

Una strategia di potenziamento del sistema pubblico

Pier Antonio Varesi

Già Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università Cattolica del Sacro Cuore

Working Paper n. 2/2023

ABSTRACT

Il contributo ha per oggetto il tema dell'accREDITAMENTO dei servizi per il lavoro introdotto dal d.lgs. n. 276/2003. L'obiettivo è quello di ricostruire il funzionamento e le finalità dell'istituto che, nella storia delle politiche del lavoro in Italia, ha il merito di aver aperto la rete dei servizi per l'impiego ad attori diversi dai centri pubblici per l'impiego. L'Autore analizza l'evoluzione della normativa di riferimento, dalle l. n. 196/1997 e n. 469/1997 sino al d.lgs. n. 150/2015, individuando i principi ispiratori dei diversi interventi legislativi e i contrastanti posizionamenti politico-ideologici in materia. In particolare, l'istituto dell'accREDITAMENTO è posto in comparazione con quello dell'autorizzazione, i cui scopi e funzioni sono ben differenti. In conclusione, anche in considerazione del coinvolgimento degli enti accREDITATI nell'attuazione del programma nazionale di Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori, l'Autore rilancia l'importanza dell'accREDITAMENTO, inteso come chiave per potenziare il sistema pubblico dei servizi per l'impiego.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- L'accREDITAMENTO dei servizi per l'impiego, introdotto dalla legge Biagi nel solco del progetto avviato dal legislatore del 1997, ambiva a promuovere servizi per il lavoro erogati anche da attori diversi dai centri per l'impiego.
- Prima del d.lgs. n. 276/2003, l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro avveniva solo di rado per il tramite dei servizi (pubblici o privati) per il lavoro.
- L'accREDITAMENTO consente alle Regioni di svolgere la propria competenza in materia di lavoro ricorrendo anche a soggetti privati riconosciuti idonei.
- L'accREDITAMENTO è diverso dall'autorizzazione che si limita ad abilitare gli operatori a svolgere alcune attività senza con ciò renderli affidatari di interventi e risorse pubblici.
- Per motivi ideologici, molte Regioni hanno tardato nella costruzione dei propri sistemi di accREDITAMENTO.
- L'attuale quadro normativo consente la cooperazione tra pubblico e operatori diversi dai Cpi, con l'accREDITAMENTO che si configura quale opportunità per il potenziamento della qualità dei sistemi regionali, anche nell'attuazione del programma GOL.

IL MESSAGGIO

Il potenziamento dell'offerta dei sistemi regionali in materia di politiche attive e servizi per il lavoro, indispensabile alla luce delle limitazioni di organico e delle inefficienze dei centri per l'impiego, non può che realizzarsi attraverso un pieno coinvolgimento di ulteriori operatori, ivi inclusi quelli privati. L'istituto dell'accREDITAMENTO, introdotto ormai vent'anni fa dalla legge Biagi, è profondamente strategico e innovatore, per la capacità di ripensare il sistema dei servizi per il lavoro oltre lo schema dicotomico pubblico vs privato. Mediante l'accREDITAMENTO, infatti, sono identificati soggetti di qualità che possono essere affidatari da parte delle amministrazioni regionali di servizi al lavoro. In tal modo le Regioni hanno l'opportunità di ampliare la quantità e la gamma dei servizi da offrire ai lavoratori.

Indice

1. Premessa.....	4
2. Gli esiti insoddisfacenti del d.lgs. n. 469/1997	4
3. La sfida raccolta dal d.lgs. n. 276/2003.....	6
3.1. Autorizzazione e accreditamento: definizioni e rapporto tra i due provvedimenti	7
4. Conclusioni: l’accreditamento ovvero una delle chiavi per promuovere il potenziamento del sistema pubblico di servizi per l’impiego	9
4.1. Accreditamento e programma GOL.....	10

1. Premessa

Spesso si attribuisce al d.lgs. n. 276/2003 l'ammissione di soggetti privati all'erogazione di servizi per l'impiego; in proposito è opportuno precisare che questa apertura è da ricondurre a provvedimenti antecedenti al d.lgs. n. 276/2003. Infatti, sono stati la l. 24 giugno 1997, n. 196 ⁽¹⁾, che ha ammesso lo svolgimento da parte di soggetti privati di un particolare tipo di servizio per l'impiego (la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, attualmente denominata "somministrazione di lavoro"), e l'art. 10 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (che disciplina la concessione dell'autorizzazione a soggetti privati a svolgere attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro) ⁽²⁾ a porre fine al c.d. "monopolio pubblico" del collocamento ⁽³⁾. Queste riforme, invero, non sono attribuibili unicamente a nuovi orientamenti maturati nel nostro Paese. Non possono essere sottovalutate, infatti, le influenze esterne: mi riferisco in particolare alla nota sentenza della Corte di giustizia europea sulla illegittimità del monopolio pubblico in materia di collocamento ⁽⁴⁾ ed alle autorevoli sollecitazioni dell'OIL alla creazione di un sistema "misto" di servizi per l'impiego ⁽⁵⁾.

Questa precisazione non impedisce di riconoscere il ruolo decisivo svolto dal titolo II (*Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*) del d.lgs. n. 276/2003 nel riordinare la legislazione in materia e nel tracciare nuovi percorsi. Proprio in riferimento agli aspetti più innovativi merita specifica attenzione la disciplina dell'accreditamento, purtroppo a lungo ostaggio di riserve ideologiche che hanno impedito a questo istituto di dispiegare a pieno le sue potenzialità.

2. Gli esiti insoddisfacenti del d.lgs. n. 469/1997

La prima domanda che necessita di risposta è la seguente: per quale ragione, a pochi anni dal d.lgs. n. 469/1997, il legislatore ha ritenuto di dover reintervenire sulla stessa materia?

⁽¹⁾ Si vedano gli artt. 1-11.

⁽²⁾ È interessante notare che tra i requisiti richiesti per ottenere l'autorizzazione, il comma 2, lett. *a*, dell'art. 2 della l. n. 196/1997 richiedeva l'individuazione della fornitura di lavoro temporaneo «quale oggetto esclusivo» di attività; in perfetta sintonia, il comma 3 dell'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 richiedeva che venisse indicato quale oggetto sociale esclusivo l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

L'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 è stato successivamente modificato dall'art. 117 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, ampliando l'area dei servizi in cui era ammessa l'attività di soggetti privati: oltre all'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro essi erano ammessi anche allo svolgimento di attività di ricerca e selezione del personale e ad attività di supporto alla ricollocazione professionale (c.d. *outplacement*).

⁽³⁾ A questo esito il legislatore giunge in via indiretta: non procede alla abrogazione dell'art. 11 della l. n. 264/1949 (norma che vieta «l'esercizio della mediazione anche se gratuito quando il collocamento è demandato agli Uffici autorizzati») ma si limita ad escludere dall'applicazione delle sanzioni le attività di mediazione, ricerca e selezione di personale e supporto alla ricollocazione professionale svolte da soggetti a ciò autorizzati.

L'art. 27 della l. n. 264/1949, dedicato alle sanzioni volte a colpire l'esercizio della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro in violazione di quanto previsto dall'art. 11 della stessa legge, è stato invece espressamente abrogato e sostituito con specifiche sanzioni penali ed amministrative.

⁽⁴⁾ Si veda C. giust. 11 dicembre 1997, C-55/96 in *RIDL*, 1998, II, 22, con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*.

⁽⁵⁾ Si veda convenzione OIL C 181/1997 sulle agenzie per l'impiego private, adottata il 19 giugno 1997.

Erano già emerse con evidenza le difficoltà di attuazione registrate in entrambi i principali filoni di riforma del d.lgs. n. 469/1997, sia sul versante del decentramento di poteri amministrativi alle Regioni ed agli Enti locali, sia su quello dell'apertura a soggetti privati.

Trascorso più di un quinquennio un nodo fondamentale permaneva irrisolto: la capacità del sistema italiano di servizi per l'impiego (ricomprendendo in questo concetto l'insieme dei soggetti pubblici e privati) di erogare servizi in misura adeguata rispetto alle esigenze espresse dai datori di lavoro e dai lavoratori interessati. Non era un problema di scarso rilievo se si hanno a mente gli impegni, continuamente rinnovati ed emblematicamente ripresi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, volti ad assicurare ai cittadini «il diritto ad accedere a un servizio gratuito di collocamento»⁽⁶⁾.

L'inadeguatezza delle strutture pubbliche a soddisfare da sole la domanda di servizi «in un mercato esteso e differenziato, per di più soggetto, a causa dello sviluppo economico e sociale, a grandi mutamenti», è stata acclarata dalla Corte di giustizia europea⁽⁷⁾ ed è stata per l'appunto all'origine dell'apertura ai privati, disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997. A oltre cinque anni di distanza da quest'ultimo provvedimento il Paese ha dovuto prendere atto che i servizi per la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro non erano ancora sufficientemente sviluppati; non lo erano per la parte offerta da strutture pubbliche e non lo erano per la parte offerta da soggetti privati. Le indagini sul punto indicavano che in Italia i centri per l'impiego incrociavano solo tra il quattro ed il cinque per cento degli incontri tra domanda ed offerta di lavoro⁽⁸⁾. A questo dato andava aggiunto qualche punto percentuale da ricondurre all'attività di soggetti privati (all'incirca il cinque per cento)⁽⁹⁾, la cui modesta entità può essere attribuita principalmente al fatto che sono stati pochissimi i privati che hanno richiesto l'autorizzazione o l'accreditamento per svolgere i servizi per l'impiego ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997⁽¹⁰⁾.

L'Italia denotava quindi livelli significativamente inferiori a quelli dei principali Paesi europei: il panorama a livello europeo, nello stesso periodo, segnalava infatti che gli incroci tra domanda ed offerta realizzati da strutture specializzate raggiungevano in molti Paesi tra il venti ed il venticinque per cento del totale degli incontri, con punte ancor più alte in Francia⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Cfr. art. 29, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sottoscritta al Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000, GU C 364, del 18 dicembre 2000.

⁽⁷⁾ Cfr. C. giust. 11 dicembre 1997, C-55/96, cit.

⁽⁸⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO, *Libro bianco sul mercato del lavoro*, ottobre 2001.

⁽⁹⁾ Secondo indagini Istat su chi ha trovato il primo lavoro dipendente nel settore privato negli anni 1997-1999, risulta che il 5,2% vi è riuscito grazie alle agenzie private, per lo più di lavoro interinale (si veda Istat, *Rapporto sulla situazione del Paese*, 1999).

⁽¹⁰⁾ Sulla base dei dati forniti dal Ministero del lavoro, in applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 erano stati autorizzati all'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro n. 65 soggetti privati; altri 377 soggetti sono stati accreditati per attività di ricerca e selezione di personale e 44 soggetti sono stati accreditati per attività di supporto alla ricollocazione professionale (c.d. *outplacement*).

⁽¹¹⁾ J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Directorate V, 1999; Konle-Seidl e Walwei, *Job placement regimes in Europe: Trends and impacts of changes*, IAB Labour Market Research Topics, n. 46, 2001; E. REYNERI, *I servizi per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, in Prisma, Ires-Cgil Marche, 2004, n. 27. Secondo Reyneri «se tralasciamo la Francia, ove quasi una persona su cinque dichiara di aver trovato lavoro grazie ai servizi pubblici per l'impiego [a cui devono aggiungersi quindi le mediazioni realizzate da soggetti privati, ndr], in nessun altro Paese la quota di posti di lavoro vacanti riempiti grazie ai servizi per l'impiego, sia pubblici che privati, va oltre il 20-22%. In particolare, secondo indagini condotte presso le imprese, in

Il titolo II del d.lgs. n. 276/2003 può dunque essere letto come il tentativo di elevare la quota degli incroci tra domanda ed offerta di lavoro realizzati da strutture specializzate, come richiede un mercato del lavoro sempre più complesso e sofisticato, nel tentativo di superare il divario che ci separava da realtà in cui la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro era svolta con metodi e con forme organizzative più efficaci ed efficienti.

L'importanza di questo traguardo non poteva sfuggire; l'obiettivo interessava sia i datori di lavoro, che avrebbero potuto così essere aiutati in tempi rapidi ed in forma puntuale nel reperimento della manodopera necessaria, sia i lavoratori, in quanto buoni servizi per l'impiego avrebbero reso trasparente il mercato del lavoro e sarebbero stati dunque fondamentali per far funzionare non solo in modo efficace ma anche equo l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. In particolare, i lavoratori socialmente e culturalmente più deboli, quelli esclusi o ai margini delle reti informali di mediazione, avrebbero potuto trarre notevole giovamento da un sistema volto ad assicurare la circolazione delle informazioni sui posti vacanti e forme di aiuto (o addirittura di accompagnamento) nella corretta lettura di tali informazioni e nella predisposizione dei percorsi orientativi e/o formativi necessari per colmare l'eventuale divario tra professionalità posseduta e professionalità richiesta.

3. La sfida raccolta dal d.lgs. n. 276/2003

Nell'illustrare i contenuti del titolo II del decreto in esame (*Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*) molti commentatori hanno interpretato la riforma come indirizzata a favorire essenzialmente la presenza di soggetti privati a scapito di quelli pubblici: è una lettura diffusa, che ha sorprendentemente accomunato coloro che hanno criticato aspramente questa parte del d.lgs. (secondo i quali l'obiettivo perseguito era quello di creare un mercato dei servizi per l'impiego in cui avrebbero operato solo «agenzie che non potrebbero essere che private» con un'implicita emarginazione delle strutture pubbliche) ⁽¹²⁾ ed anche una parte di coloro che, invece, l'hanno apprezzata ma nel nome di un'interpretazione dilatata del principio di sussidiarietà orizzontale ⁽¹³⁾. Non condividendo queste letture, ritengo fosse possibile allora (ed a maggior ragione è possibile ora, a venti anni di distanza) interpretare le norme del titolo II superando visioni incentrate sulla contrapposizione (prevalentemente ideologica) tra pubblico e privato.

Germania, Olanda e Gran Bretagna la quota di mercato dei servizi pubblici raggiunge il 12-13% e quella delle agenzie private va dal 2% al 9%. In tutti gli altri casi, l'incontro tra aziende e lavoratori avviene grazie ad annunci, domande spontanee o canali informali (il «passaparola» tra parenti, amici conoscenti e colleghi di lavoro)».

⁽¹²⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Le Agenzie per il lavoro*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Ipsa, 2004, in specie pp. 119-121, dove l'A. esprime con forza il suo dissenso rispetto ad una prospettiva che pone al centro del sistema i privati e che considera «gli uffici pubblici sempre incapaci».

⁽¹³⁾ Si veda in particolare P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, 2003, in specie pp. 43-48, dove l'A. auspica un sistema integrato pubblico-privato che, partendo invero da una lettura non condivisibile del d.lgs. n. 181/2000, sembrerebbe addirittura precludere alle strutture pubbliche competenti l'intervento laddove operino soggetti privati accreditati.

Vi sono tratti della riforma che risultano particolarmente innovativi ed apprezzabili anche a distanza di tempo, come dimostra il fatto che l'alternarsi delle diverse maggioranze politiche non vi ha apportato modifiche strutturali.

Mi riferisco in particolare ai seguenti punti:

nel d.lgs. n. 276/2003 il concorso dei privati al sistema di servizi per l'impiego è disciplinato in modo più puntuale mediante l'utilizzo di due distinti istituti (l'autorizzazione e l'accreditamento) nell'intento di delineare possibili ruoli diversi dei soggetti privati nel mercato del lavoro;

per quanto riguarda i soggetti autorizzati la novità che appare più incisiva è rinvenibile nella norma che prevede il superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale, onde favorire il dispiegamento da parte dello stesso soggetto di tutta la gamma di servizi che è in grado di erogare (dalla somministrazione, all'intermediazione, alla ricerca e selezione del personale ed al supporto alla ricollocazione professionale);

come si è detto, in questa sede preme accendere i riflettori sull'accreditamento, istituto peraltro già sperimentato in altri campi (si veda, ad esempio, la sanità), in quanto offre l'opportunità di ripensare il sistema di servizi per l'impiego oltre lo schema dicotomico pubblico vs privato.

Il fine perseguito dal legislatore delegato era di offrire ai sistemi regionali per l'impiego l'opportunità di potenziare la loro azione sul mercato del lavoro, attuando quanto previsto dalla programmazione pubblica sia mediante le strutture pubbliche (i centri per l'impiego), sia ricorrendo al supporto di soggetti privati riconosciuti idonei ad erogare "servizi al lavoro". In questo quadro, gli operatori accreditati, diversamente dai soggetti autorizzati, svolgono un servizio pubblico; nella fattispecie in esame ricorrono infatti congiuntamente i due elementi essenziali che qualificano il servizio pubblico: le attività sono finalizzate al soddisfacimento degli interessi della collettività ed è rinvenibile uno specifico vincolo o collegamento organizzativo tra il gestore accreditato ed il soggetto pubblico⁽¹⁴⁾.

3.1. Autorizzazione e accreditamento: definizioni e rapporto tra i due provvedimenti

Nell'intento di illustrare meglio il disegno del legislatore delegato di coinvolgere anche soggetti privati nel sistema pubblico di servizi per l'impiego può essere opportuno rileggere brevemente la disciplina degli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento. Come è noto, l'autorizzazione è definita come il provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, di intermediazione, di selezione e ricerca di personale e di supporto alla ricollocazione professionale. L'autorizzazione è esclusivamente finalizzata allo svolgimento, da parte delle agenzie per il lavoro (di cui all'art. 4), delle attività sopra indicate.

L'accreditamento è invece definito (si veda art. 2, comma 1, lett. f) come «il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei

⁽¹⁴⁾ Cfr. G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 2001, p. 955.

servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro tra domanda ed offerta»⁽¹⁵⁾. Mediante l'accreditamento vengono identificati soggetti in possesso dei requisiti per essere potenziali affidatari da parte della pubblica amministrazione di attività rientranti nelle funzioni e nei compiti in materia di servizi per l'impiego affidati alle istituzioni competenti (al tempo erano le Regioni e le Province). Nella visione del legislatore delegato la costruzione del sistema pubblico dei servizi per l'impiego, si articola fonda, oltre che sui centri per l'impiego, su una rete di qualificati operatori, «adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio»⁽¹⁶⁾, rigorosamente selezionati (mediante l'accreditamento, per l'appunto) in quanto potenziali partners della pubblica amministrazione.

L'accreditamento è dunque lo strumento mediante il quale si persegue non solo il potenziamento del sistema pubblico ma anche l'innalzamento della qualità dei servizi per l'impiego erogati, imponendo un vincolo all'amministrazione pubblica che intenda affidare alcune attività di propria competenza a soggetti diversi dai centri per l'impiego (pubblici o privati): infatti, gli eventuali affidatari dovranno essere scelti esclusivamente tra i soggetti accreditati⁽¹⁷⁾.

Accreditamento ed autorizzazione svolgono dunque funzioni molto diverse e conseguentemente dischiudono ai soggetti privati e pubblici interessati due orizzonti assai diversi⁽¹⁸⁾. L'autorizzazione rimuove il divieto ad operare nel campo dei servizi per l'impiego⁽¹⁹⁾ e, più precisamente, consente ai soggetti autorizzati di erogare (solo) i quattro tipi di servizi citati (oltre alla somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione, supporto alla ricollocazione) su committenza dei datori di lavoro e dietro compenso da parte di questi ultimi.

L'accreditamento, invece, include il soggetto tra i potenziali affidatari di un servizio pubblico e più precisamente di attività rientranti nel sistema regionale di servizi per l'impiego. Si può agevolmente notare che in questa seconda ipotesi il committente dei servizi è la pubblica amministrazione, che individua partners idonei al fine di dare compiuta realizzazione alle attività programmate ai diversi livelli istituzionali. Come avviene nel campo della formazione professionale e della sanità (settori in cui l'accreditamento è sperimentato da tempo), l'accreditamento non abilita ad erogare i servizi, ma semplicemente riconosce l'idoneità a farlo in partnership con la pubblica

⁽¹⁵⁾ Così l'art. 2, comma 1, lett. f, del d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹⁶⁾ Così l'art. 7, comma 1, lett. a, del decreto in esame.

⁽¹⁷⁾ Del tutto analoga la scelta del legislatore nel campo della formazione professionale: si veda in proposito l'art. 17, comma 1, lett. c, della l. 24 giugno 1997, n. 196. A commento della norma sia consentito il rinvio a P.A. VARESI, *Riordino della formazione professionale. Commento sub art. 17*, in M. NAPOLI (a cura di), *Commentario alla l. n. 196/1997*, in *NLCC*, 1998, p. 1347 e ss.

⁽¹⁸⁾ In questo senso anche V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., p. 194 e V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., p. 35. Di segno opposto pare invece l'interpretazione di G. FONTANA, *op. cit.*, p. 152, secondo cui «la funzione dell'accreditamento regionale, come quella dell'autorizzazione regionale è dunque analoga alla funzione dell'autorizzazione del Ministero; dal quale tuttavia si distingue per la portata più circoscritta ovvero limitata, ovviamente, all'ambito territoriale della Regione ed alla mera attività di intermediazione di manodopera». La tesi non appare convincente, considerato che il decreto ben chiarisce che l'accreditamento (regionale) non è assimilabile all'autorizzazione, tant'è che è stata disciplinata l'autorizzazione regionale. Che senso avrebbe disciplinare due provvedimenti amministrativi, affidati alla stessa istituzione (la Regione), se avessero la stessa funzione?

⁽¹⁹⁾ Come si desume dal fatto che in mancanza della prescritta autorizzazione si incorre in sanzioni penali.

amministrazione competente ⁽²⁰⁾. Tra l'altro, se così non fosse, l'accreditamento equivarrebbe ad una sorta di autorizzazione regionale a requisiti diversi da quella statale, in un'inestricabile confusione di funzioni e strumenti ⁽²¹⁾. Il soggetto accreditato può dunque operare solo a seguito di un atto negoziale (usualmente una convenzione o contratto di servizio) finalizzato ad identificare gli obblighi reciproci, con l'indicazione del tipo di servizio affidato e degli standard di qualità da rispettare, nonché del corrispettivo che verrà erogato dalla pubblica amministrazione a fronte dei servizi erogati ⁽²²⁾. La conferma di questa impostazione si ha laddove il legislatore delegato indica, tra i principi e criteri che devono ispirare le Regioni nel disciplinare la materia, la «costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse» (art.7, comma 1, lett. c). Accanto al provvedimento amministrativo vi sarà dunque anche un atto negoziale (convenzione o contratto di servizio) tra l'amministrazione pubblica competente all'esercizio delle funzioni amministrative in materia ed il soggetto accreditato prescelto.

4. Conclusioni: l'accreditamento ovvero una delle chiavi per promuovere il potenziamento del sistema pubblico di servizi per l'impiego

In sintesi: l'accreditamento era (ed è) destinato a consentire al sistema pubblico di potenziare la propria azione poiché, accanto alle strutture pubbliche (i centri per l'Impiego) possono essere chiamati ad operare, in veste cooperativa, altri soggetti privati (o pubblici, diversi dai centri per l'impiego) accreditati, nell'intento di ampliare l'offerta di servizi (penso in particolare alle attività di formazione). L'intento è palese: dare effettività alla promessa di assicurare ai cittadini almeno i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

La debolezza strutturale dei centri per l'impiego (poco personale, attrezzature inadeguate, assenza – almeno fino all'istituzione dell'ANPAL – di un centro di coordinamento nazionale delle politiche in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, scarsità di risorse per promuovere politiche attive), avrebbe dovuto consigliare, già agli

⁽²⁰⁾ Si veda in proposito M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1970, vol. I, pp. 745-746, precisa che il conferimento di servizi pubblici si realizza «con un provvedimento che di solito conferisce all'imprenditore la legittimazione a svolgere l'attività, ed un contratto di servizio che similmente regola i profili patrimoniali. [...] Se non vi fosse il rapporto contrattuale accanto a quello amministrativo, la materia del primo dovrebbe essere disciplinata interamente da clausole del provvedimento, senonché le norme non possono prevedere la varietà di circostanza che si presentano nella realtà e dettare disposizioni idonee a fornire all'autorità i diversi poteri necessari. Adottandosi lo strumento contrattuale, la disciplina della materia viene ad essere rimessa alla volontà delle parti, onde, nei limiti delle norme imperative, l'autorità da un lato ed il privato dall'altro possono ciascuno ottenere il consenso della controparte su clausole che non si saprebbe come stabilire altrimenti».

⁽²¹⁾ Si veda G. FONTANA, *Commento artt. 6 e 7*, cit., p. 152, secondo cui autorizzazione ed accreditamento sono due istituti «che convivono confusamente nell'incertezza del dato testuale del decreto legislativo in commento».

⁽²²⁾ Sembra propendere per una diversa interpretazione sul punto P. TULLINI, cit., p. 124, che include invece l'accreditamento tra i provvedimenti che abilitano ad operare.

inizi degli anni 2000, di agire su due fronti: il potenziamento dei centri per l'impiego, assumendo a modello le esperienze più avanzate a livello europeo (in specie quelle di Francia e Germania) e l'ampio coinvolgimento dei soggetti accreditati.

In realtà, questo disegno ha incontrato molti ostacoli. Limitandoci all'esame delle difficoltà incontrate dall'accreditamento, possiamo notare che per oltre un decennio (dal 2003 al 2014) solo una minoranza delle Regioni ha disciplinato l'accreditamento o gli ha dato effettiva attuazione ⁽²³⁾.

Questa scelta non può essere attribuita ad una banale "sottovalutazione" dell'istituto ma discende dai vivaci contrasti sul punto: valorizzare o circoscrivere l'accreditamento era diventato, infatti, uno dei temi politicamente più delicati del dibattito sul rapporto "pubblico/privato" nell'erogazione di servizi per l'impiego.

Ad ulteriore prova delle riserve nei confronti dell'accreditamento può essere segnalato il fatto che il legislatore ancora nel 2015, mediante il d.lgs. n. 150, abbia dovuto introdurre nuove norme per rendere omogenei i criteri di accreditamento tra le diverse Regioni e per dare effettività all'istituto in tutto il territorio nazionale al fine di superare l'eventuale inerzia del legislatore regionale (si veda in proposito l'art. 12). All'Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL) è stata infatti demandata l'istituzione e la gestione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. A tale Albo possono iscriversi, a richiesta, le Agenzie per il lavoro autorizzate all'attività di somministrazione ed alla attività di intermediazione (art. 12, comma 2); esse, in tal modo, risultano automaticamente accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Nell'Albo possono essere dunque iscritte anche le Agenzie che intendono operare nel territorio di Regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.

4.1. Accreditamento e programma GOL

Messo a punto il quadro normativo, ora le speranze per un pieno sviluppo del "sistema misto" sono racchiuse nell'attuazione di uno dei pilastri dell'intervento del PNRR in materia di politica del lavoro: il programma GOL. Questo programma tende esplicitamente a valorizzare la cooperazione tra sistema pubblico e privato. È infatti un obiettivo dichiarato del Programma «far crescere in maniera strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e quelli privati, anche nella condivisione delle informazioni, ad esempio favorendo la trasparenza della domanda di lavoro proveniente dalle imprese mediante la collaborazione tra le piattaforme di recruiting pubbliche e private».

La messa in atto di azioni di tipo cooperativo si va rivelando indispensabile per il raggiungimento dei diversi target del Programma. Basti pensare che degli oltre 600.000 lavoratori presi incarico alla data del 30 novembre 2022, quasi il cinquanta per cento è inserito nei percorsi 2 e 3 che richiedono attività di formazione (aggiornamento o riqualificazione). Per adempiere agli impegni assunti con l'Unione europea sarà quindi necessario porre in essere una stretta collaborazione con le strutture di formazione professionale, in larga parte costituite da Enti di formazione accreditati. Anche il passo successivo (la messa in contatto dei lavoratori formati con imprese in cerca di

⁽²³⁾ L'affermazione è giustificata dal fatto che per oltre un decennio (dal 2003 al 2014) solo una minoranza delle Regioni ha disciplinato l'accreditamento. Sul punto si veda M. CORTI, *I modelli della legislazione regionale*, in M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, cit., 164, e P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il Mercato del lavoro*, cit., 248-251.

“competenze”) non potrà che trarre beneficio da azioni sinergiche con le Agenzie per il lavoro.

Non posso quindi che condividere quanto affermato con lungimiranza nelle pagine del Programma: «la messa a fattor comune dei fabbisogni di competenze identificati e della disponibilità di offerte di lavoro è cruciale per il successo del Programma».