



CENTRE FOR THE STUDY OF  
EUROPEAN LABOUR LAW  
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

# Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 351/2018

© Sergio Vergari 2018

Dirigente del Servizio Lavoro della Provincia Autonoma di Trento

sergio.vergari1@gmail.com

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X

Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania

On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012

Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)

Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020

csdle@lex.unict.it

<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro<sup>α</sup>**

**Sergio Vergari**  
**Provincia Autonoma di Trento**

1. Premessa. I ritardi del Paese rispetto ai fattori di cambiamento.	2
2. Cosa serve per rivitalizzare l'area dei servizi per il lavoro? .....	5
3. I segni tangibili dell'impostazione unitaria del nuovo sistema. ..	7
3.1. La condivisione delle fonti di regolamentazione del sistema.	8
3.2. La condivisione del modello organizzativo.....	10
3.3. Segue: disallineamenti non risolti tra livello nazionale e quello regionale. ....	14
3.4. La gestione (potenzialmente) unitaria dei servizi per l'impiego.....	18
4. Il difficile abbinamento tra funzioni amministrative e servizi all'utente.....	21
5. La centralità del cittadino tra diritti esigibili e servizi personalizzati. ....	23
6. L'innesto problematico dei servizi a risultato. ....	29
7. Cosa manca per il funzionamento reale del sistema unitario? .	32
8. Il dialogo necessario tra politiche e strumenti nazionali e quelli regionali.....	34
9. Possibili traiettorie della fase post-referendaria. ....	36
10. Quale ruolo gestionale per l'Anpal? .....	38

---

<sup>α</sup> Il presente contributo è in corso di pubblicazione sulla Rivista italiana di diritto del lavoro.

## 1. Premessa. I ritardi del Paese rispetto ai fattori di cambiamento.

Riconoscere il forte ritardo del Paese nell'erogazione ai cittadini di adeguati e diffusi servizi professionali per il lavoro è un passaggio necessario per affrontare il discorso sui cambiamenti in atto in ambito pubblico e sulle condizioni per il loro sviluppo.

Per invertire significativamente la rotta non sono bastate le stagioni del monopolio sul collocamento e quella della sua successiva rottura a favore del mercato<sup>1</sup>. Non è bastata nemmeno l'alternanza storica, sul crinale del nuovo secolo, tra titolarità esclusivamente statale e quella concorrente regionale sulla materia<sup>2</sup>.

Da troppi anni la quota di intermediazione garantita dai servizi professionali, pubblici e privati, è largamente insufficiente e poco rilevante al cospetto dei canali di reperimento del lavoro più diffusi ed informali<sup>3</sup>, quali la segnalazione, la conoscenza diretta, il passaparola. Ancora oggi 8 disoccupati su 10 chiedono aiuto alle reti parentale o amicale di appartenenza<sup>4</sup>.

Al contempo, il rapporto fra politiche passive e politiche attive continua ad essere di 6 a 1<sup>5</sup>, mentre la competizione su larga scala rende ineludibile l'aggiornamento continuo dei sistemi produttivi e dei fattori di competitività aziendale. L'esigenza correlata di favorire la crescita della produttività induce ad investimenti incessanti sulla qualificazione delle risorse umane,

---

<sup>1</sup> Sulla trasformazione del sistema del collocamento in servizio pubblico, cfr. F. LISO, *I servizi all'impiego*, in D. GAROFALO - M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, 591 ss.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione di tale passaggio cfr. P. SESTITO - S. PIRRONE, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006.

<sup>3</sup> Cfr. E. MANDRONE - R. LANDI - M. MAROCCO - D. RADICCHIA, *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*, in ISFOL, *Collana Isfol Research Paper*, n. 31, maggio 2016.

<sup>4</sup> Cfr. M. DEL CONTE, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in A. DI MAIO - A.R. MARMO (a cura di), *Vent'anni e un giorno di riforme del lavoro. Dal Pacchetto Treu alla legge Biagi, al Jobs Act*, Rubettino, 2016, 110.

<sup>5</sup> I dati pubblicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel proprio studio su "Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro Anno 2013" (*Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro*, n. 7 - luglio 2015) svelano che la spesa complessiva per le politiche attive, compresa quella per gli incentivi alle assunzioni, è stata nel 2013 di 5.494.903 euro. Quella per le politiche passive ammonta nello stesso anno a 25.161.715 euro. A commento di tali dati, G. CAZZOLA (*Le politiche del lavoro: aumenta la spesa, diminuiscono i soggetti beneficiari*, in *Bollettino Adapt* del 31 agosto 2015) fa notare le modifiche intervenute nella composizione della spesa rispetto al 2009, quando la quota riservata alle politiche attive (*misure*) era pari al 22,7% e quella rivolta alle politiche passive (*supporto*) era pari al 77,3%.

pure suggerita dallo sviluppo di nuove tecniche produttive e dalle sfide della ricerca e dello sviluppo<sup>6</sup>.

Oggi, più che mai, è lo stesso mercato del lavoro ad imporre l'accompagnamento professionale dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. L'inefficienza allocativa dei lavoratori è certificata dalle posizioni di rincalzo occupate dall'Italia nella classifica del livello di coerenza tra competenze possedute e posizioni lavorative occupate e dai conseguenti bassi livelli di produttività. La stessa crescita continua del tasso di sostituzione delle professioni e delle professionalità tende ad acuire la distanza tra le esigenze occupazionali delle imprese e la capacità di reperimento di lavoratori in possesso dei requisiti richiesti.

Il radicamento e la diffusione dei servizi di orientamento e di sostegno soddisfano, per questa parte, un interesse trasversale, che comprende tanto quello dei datori di lavoro e dei cittadini in cerca di lavoro quanto quello proprio delle istituzioni scolastiche e formative e delle strutture preposte allo sviluppo economico ed occupazionale.

Anche il diritto del lavoro, come noto, è esposto a cambiamenti profondi<sup>7</sup>. La nuova direzione, come segnalato ormai da tutti, è lo spostamento progressivo dell'ambito d'incidenza delle tutele dal rapporto verso il mercato<sup>8</sup>. All'interno di questa seconda area sono in atto, tra l'altro, importanti riforme che, per sostenere la qualificazione e la limitazione della spesa pubblica, riscrivono le condizioni di accesso agli ammortizzatori

---

<sup>6</sup> Cfr. D. DE MASI, *Il futuro del lavoro. Fatica e ozio nella società postindustriale*, Feltrinelli, 2003; S. NEGRELLI, *Sociologia del lavoro*, Laterza, 2005.

<sup>7</sup> Parla esplicitamente di "riorientamento del diritto del lavoro" T. TREU, *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, *DLRI*, 4, 2015, 179. Sui mutamenti di paradigma del diritto del lavoro cfr. A. PERULLI, *L'idea di diritto del lavoro, oggi*, *LD*, 2016, 1, 17 ss.; L. MARIUCCI, *Stereotipi, circolarità e discontinuità nel diritto del lavoro*, *LD*, 2015, 209 ss.

<sup>8</sup> Cfr., per tutti, U. ROMAGNOLI, *La transazione infinita verso la flessibilità "buona"*, *LD*, 2013, 2, 155 ss.; D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di flexicurity: andata e ritorno*, *LD*, 2, 2015, 239 ss.; S. SCARPONI, A. LASSANDARI, *Le politiche attive nel mercato del lavoro. Presentazione*, *LD*, 2016, 2, 187 ss.; L. MARIUCCI (a cura di), *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro*, *LD*, 2016, 2, 193 ss.; M. MAGNANI, *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il codice dei contratti*, *DLRI*, 2015, 4, 960 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Introduzione*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il diritto all'occupazione dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017, 1 ss.

sociali<sup>9</sup> e insieme allontanano il tempo del pensionamento, per collegarlo alle aspettative di vita<sup>10</sup>.

Ne risulta fortemente condizionato anche il citato rapporto tra ammortizzatori sociali e politiche attive, con la necessità, ormai ineludibile, di conferire nuovo slancio alle seconde, pur in un quadro finanziario incerto. Appare inesorabile, altresì, lo spiazzamento delle tradizionali forme gestionali degli esuberanti imperniati sull'accompagnamento privilegiato alla pensione<sup>11</sup>.

È dunque necessario ridare un senso nuovo alle politiche di *flexicurity*, reinterpretare e sostenere la componente di sicurezza sociale, troppo a lungo sacrificata in nome del potenziamento della sola flessibilità<sup>12</sup>, e dare maggiore equilibrio complessivo al mercato del lavoro<sup>13</sup>.

È fondamentale, altresì, un forte passaggio culturale. Serve accogliere l'esempio di altri Paesi che hanno creduto negli investimenti pubblici nelle politiche attive del lavoro quale volano per i processi di sviluppo economico, allontanandosi dall'approccio passivo e inibente per cui è l'economia che crea il lavoro<sup>14</sup>. Serve accompagnare la riforma degli ammortizzatori sociali, anche in funzione della qualificazione della spesa, mediante politiche attive capaci di rilanciare e riscrivere l'assetto delle tutele<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Sulla direzione intrapresa dalle recenti novità normative cfr. E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, Adapt Labour Studies e-book series, University pres. Modena, ebook n. 32, 1 ss.; M. CINELLI- C.A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre. Il nuovo assetto degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, RIDL., III, 2015, 245 ss.; D. GAROFALO, *La ratio della riforma*, in E. BALLETTI - D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, 11 ss.; ID., *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI - M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 353 s.

<sup>10</sup> Sul progressivo distacco della legislazione recente dal modello storico delle tutele sociali praticato nel Paese per molti lustri cfr. M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, RDSS, 2015, 2, 285 ss.

<sup>11</sup> Cfr. M. DEL CONTE, *op. cit.*, 109.

<sup>12</sup> Cfr. P. FALCO, A. GARNERO - S. SCARPETTA, *Il lavoro senza qualità*, Lavoce.info di data 01 aprile 2016; A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT n. 249/2015.

<sup>13</sup> Cfr. T. TREU, *La lunga stagione del nuovo lavoro*, in A. DI MAIO - A.R. MARMO (a cura di), *op. cit.*, 2016, 13 s.; R. PESSI, *Ripensare il mercato del lavoro*, RDSS, 2014, 2, 2015 ss.

<sup>14</sup> Cfr. R. BENINI, M. SORCIONI, *Il Fattore umano. Perché è il lavoro che fa l'economia e non il contrario*, Donzelli, 2016; F. FERRANTE, *Per la crescita ripartire dalle risorse umane*, Lavoce.info di data 04 novembre 2016; A. PERULLI, *L'idea di diritto del lavoro, oggi*, cit., 30 ss. Anche B. CARUSO (*Le risposte*, in L. MARIUCCI, *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro*, LD, 2016, 2, 215) ritiene che al Sud le politiche attive, «se integrate in una strategia di sviluppo e innovazione, possono diventare un fattore strategico di cambiamento».

<sup>15</sup> Per l'enfaticizzazione del collegamento tra politiche attive e quelle passive quale strumento di innovazione cfr. M. DEL CONTE, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il diritto dell'occupazione*, cit., 4.

Ma il Paese è davvero in grado di raccogliere questa sfida? Gli ultimi mesi dimostrano che è in atto uno sforzo di rivitalizzazione del sistema, complice il nuovo disegno organizzativo inaugurato con il d.lgs. n. 150/2015. Il percorso è particolarmente tortuoso, poichè il riposizionamento del pendolo a favore di un maggior centralismo, seppur ora condizionato dal fallimento della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi<sup>16</sup>, costringe a governare una doppia riforma, rispettivamente, nel rapporto con i cittadini e nella relazione tra le istituzioni statali e quelle regionali.

## **2. Cosa serve per rivitalizzare l'area dei servizi per il lavoro?**

Le norme del 2015 offrono due chiare indicazioni rispetto alle condizioni per il potenziamento dei servizi per il lavoro.

La prima rinvia alla creazione di un sistema dei servizi per il lavoro unitario e coeso, improntato al gioco di squadra tra Stato e Regioni. La seconda richiama la centralità del cittadino rispetto al percorso da intraprendere, al cui sostegno concreto devono essere rivolte tutte le energie.

Sul primo versante, l'idea di fondo perseguita sottende il progetto di unificazione dei sistemi regionali per il lavoro, per il quale, anche a Costituzione invariata, gli stessi dovrebbero collegarsi tra di loro all'interno di un più ampio sistema nazionale. L'espressione "Sistema unitario", che il legislatore utilizza solo con riferimento a quello informativo, ben si adatta, in conseguenza, alla descrizione e denominazione di un unico spazio di azione condiviso, imperniato su regole comuni e coordinato al proprio interno.

L'importanza della sua realizzazione non è solo organizzativa. Essa riguarda, soprattutto, la valorizzazione degli interessi del cittadino, per abilitarlo ad un rapporto non più solo con la singola Provincia o Regione di appartenenza, ma anche con le altre istituzioni regionali e statali del sistema.

Proprio l'attenzione al cittadino, nella doppia accezione di persona ed impresa, costituisce, pur al di fuori di declamazioni espresse, il secondo asse portante della riforma<sup>17</sup>. Alla soddisfazione dei suoi bisogni appare ora

---

<sup>16</sup> Come noto, il 4 dicembre 2016 è stato sottoposto a referendum il disegno di legge di riforma costituzionale approvato il 12 aprile 2016 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 15 aprile 2016. Tra i suoi punti qualificanti, vanno ricordati, per quanto più qui interessa, l'abolizione delle Province e la modifica dell'art. 117 Cost., con l'enucleazione della nuova competenza in materia di politiche attive del lavoro e la sua attribuzione esclusivamente allo Stato.

<sup>17</sup> Della stessa opinione è M. DEL CONTE, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, cit., 8 ss.

seriamente rivolta l'intera revisione organizzativa dei compiti istituzionali, tant'è che mai prima d'ora si era giunti ad una declinazione nazionale dei livelli essenziali dei servizi per l'impiego<sup>18</sup>. Al contempo, mai ci si era spinti a declamare in legge, come poi avvenuto con l'introduzione dell'assegno di ricollocazione, la centralità del risultato occupazionale nei servizi di assistenza al cittadino<sup>19</sup>.

Nelle vicende organizzative del mercato del lavoro, la sentenza del 1997 sul caso Job Center II era stata l'ultimo vero atto proteso a dare sfogo e ascolto alle istanze di attenzione del cittadino. A fronte della forte perdita di efficacia e di credibilità del sistema pubblico dell'epoca, l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea e la conseguente dichiarazione di illegittimità del monopolio pubblico sul collocamento<sup>20</sup> avevano permesso di consegnare i problemi occupazionali a soluzioni di mercato e all'intervento efficiente dei privati.

Oggi, a differenza di allora, senza smentire il ruolo del mercato, si punta a rigenerare il sistema pubblico, per renderlo idoneo ad affiancare doverose risposte a tutti i cittadini, soprattutto a quelli più deboli, e a promuovere la tutela degli interessi occupazionali dei cittadini all'interno di un rinnovato paniere di servizi.

Mercato e servizi pubblici rimangono, com'è naturale, in potenziale concorrenza. Al cittadino, tuttavia, si vuole ora rivolgere un'offerta pubblica congegnata anche per bilanciare ciò che il mercato non può risolvere autonomamente. Un'offerta imperniata sulla promozione di nuovi schemi concorrenziali tra pubblico e privato, sulla costruzione di spazi pubblici dedicati (le reti dei servizi)<sup>21</sup> e sulla disponibilità di finanziamenti pubblici mirati.

---

<sup>18</sup> L'unico vero precedente normativo è coinciso con l'avvenuta sostituzione, ad opera dell'art. 33, comma 4, della legge n. 92/2012, della rubrica dell'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000 e la sua intitolazione ai "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego". Prima della sua soppressione ad opera del d.lgs. n. 150/2015, in quell'articolo era disciplinati i servizi minimi da erogare ai soggetti disoccupati. Sul significato di tale originaria operazione normativa cfr. P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92/2012. Una prima ricognizione delle novità*, RDSS, 2012, 453 ss.

<sup>19</sup> La prima iniziativa in questa direzione si può rinvenire nel programma della c.d. Garanzia Giovani, nelle cui schede operative è stata prevista una remunerazione a risultato riservata agli operatori impegnati nei servizi di accompagnamento al lavoro. Su tale programma europeo, cfr. la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 (2013/C 120/01) e il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani del 23 dicembre 2013.

<sup>20</sup> Cfr. C. giust. 11 dicembre 1997, C-55/96 ed i relativi commenti espressi da P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, RIDL, 1998, II, 22 ss. e M. RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Center II*, DLRI, 1998, 145 ss..

<sup>21</sup> Si parla, in proposito, di "quasi mercato", ovvero di un sistema chiuso, dotato di talune prerogative tipiche del mercato. Su tale categoria applicata ai servizi per il lavoro cfr. M.

Il cittadino-lavoratore è posto finalmente al centro di tale prospettiva, benché, come si dirà, nella posizione ambivalente, e per ciò stesso complessa, di titolare di diritti esigibili e, insieme, di utente di servizi pubblici. Meno netta è l'attenzione riservata al cittadino-datore di lavoro, cui il d.lgs. n. 150/2015 non riserva specifiche prescrizioni<sup>22</sup>.

### **3. I segni tangibili dell'impostazione unitaria del nuovo sistema.**

Secondo un giudizio recente, il d.lgs. 150 è pervaso da un'ideologia neocentralistica, che lo rende sostanzialmente eversivo rispetto all'impostazione regionalista dell'assetto costituzionale<sup>23</sup>. Si tratta di una visione solo parzialmente giustificata, poiché il disegno promosso dal nuovo testo normativo pare ricercare, più che l'egemonia statale sui servizi per il lavoro, un'impostazione più bilanciata, capace di coniugare le istanze statali di uniformità dei servizi minimi e le inclinazioni regionali alla diversificazione dell'offerta ed alla sua qualità.

In tale direzione, l'esperienza maturata nella costruzione e nella gestione del programma "Garanzia Giovani"<sup>24</sup> rivela il nuovo corso istituzionale perseguito, imperniato sulla condivisione responsabile di Stato e Regioni del processo di costruzione delle regole del gioco, del nuovo impianto organizzativo e della sua gestione. A tale processo si deve la costruzione di un'innovativa cornice nazionale dei servizi e delle politiche, prima del tutto inesistente. Si deve anche la realizzazione di un'inedita convergenza procedurale tra gli enti regionali e tra gli stessi e lo Stato.

Nel solco di tale esperienza, il d.lgs. 150/2015 introduce opportunità multiple di collaborazione istituzionale e svela il disegno politico di sostenere il co-protagonismo di Stato e Regioni, applicato, nel caso di specie, sia alla costruzione che all'impostazione e alla gestione del nuovo sistema unitario. La misura e gli equilibri di tale impostazione sono lasciati volutamente indefiniti, per dare spazio alle libere interpretazioni delle parti. Rimane fermo, in ogni caso, il valore dell'investimento su entrambi i centri direzionali del nostro ordinamento.

---

MAROCCO, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, DLRI, 2016, 203 ss. Sul trionfo del quasi mercato in Europa, cfr. P.G. BRESCIANI - A. SARTORI, *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare...*, Franco Angeli, 2015, 47 ss.

<sup>22</sup> Sulla diffusa carenza, nell'offerta pubblica dei servizi per il lavoro, di misure dedicate ai datori di lavoro cfr. S. VERGARI, *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in *Commentario al d.lgs. n. 150/2015*, a cura di E. GHERA - D. GAROFALO, Cacucci, 2016, 59 ss.

<sup>23</sup> V. FILÌ, *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, RGL, 2016, n. 3, 513 ss.

<sup>24</sup> Cfr. i riferimenti menzionati alla nota n. 19.

### 3.1. La condivisione delle fonti di regolamentazione del sistema.

La prima forma di collaborazione istituzionale è espressa dalla condivisione delle fonti di regolamentazione del sistema, che la legge rimette, per tre aspetti fondamentali, proprio agli accordi tra Stato e Regioni<sup>25</sup>. Si allude, rispettivamente, alla determinazione dell'indirizzo politico in materia di politiche del lavoro, al coordinamento delle risorse finanziarie e, non da ultimo, al coordinamento dei meccanismi di gestione amministrativa.

Il ruolo d'indirizzo politico è assegnato, già all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 150, alla responsabilità congiunta del Ministero del lavoro e delle Regioni, seppur riferita alle parti di rispettiva competenza. In tal modo, pur a fronte di una previsione anfibia<sup>26</sup>, per il suo essere compatibile tanto con l'assetto costituzionale vigente, quanto con quello promosso nella legge costituzionale bocciata dal recente referendum del 4 dicembre 2016, si evita qualsivoglia ascrizione ad uno solo dei due Enti del potere di determinazione dinamica delle strategie da perseguire. Entrambi sono chiamati allo svolgimento del medesimo compito e ad entrambi ne è consentito l'esercizio in comune, in adesione all'obiettivo della massima condivisione possibile delle scelte e dei criteri di sviluppo delle politiche attive.

Nei fatti, le vicende concrete degli ultimi anni testimoniano la netta preferenza per il metodo unitario, come si evince dall'Accordo quadro stipulato da Stato e Regioni il 30 luglio 2015, quale viatico per il successivo d.lgs. 150/2015, e dal più recente accordo del 22 dicembre 2016 in materia di politiche attive per il lavoro per il 2017.

La legge, per questa parte, assume un concetto evolutivo di politica del lavoro, per il quale i suoi contenuti devono sfuggire a qualsivoglia cristallizzazione normativa, per essere periodicamente declinati, in via amministrativa o convenzionale, in conformità ai tempi ed alle esigenze di volta in volta emergenti<sup>27</sup>.

Nella logica collaborativa trova giustificazione, per altra parte, la scelta di rimettere alla responsabilità binaria di Stato e Regioni anche gli aspetti organizzativi, vero snodo per l'attuazione concreta delle politiche e

---

<sup>25</sup> Anche per A. LASSANDARI (*La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, LD, 2016, 2, 245) la riforma della *governance* del sistema, pur ispirata dall'obiettivo di recupero di predominanza dell'indirizzo statale, è fondata soprattutto sul consenso politico-istituzionale tra Stato e Regioni, che si regge, per l'appunto, sulla condivisione dei compiti, ma soprattutto sugli accordi inter-istituzionali.

<sup>26</sup> V. FILÌ, *op. cit.*, 513.

<sup>27</sup> Su tale concetto, si veda l'illuminante insegnamento di M. NAPOLI, *Strategie per l'occupazione e politiche del lavoro*, in M. NAPOLI, *Politiche del lavoro occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, 1988, 172 ss.

l'erogazione dei servizi. Ad entrambi i livelli, non a caso, la legge affida la definizione congiunta di un piano di rafforzamento (art. 15, d.l. 78/2015, convertito nella l. 225/2015), il cui scopo prioritario, al di là della generica garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi, lep), è rintracciabile nella predisposizione di un programma coordinato dei fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo sociale europeo.

La condivisione dell'utilizzo delle risorse è un aspetto centrale della riforma del 2015, che mira, una volta di più, a superare la divisione illogica dei poteri di spesa e le insidie di sistemi costruiti su presupposti di incomunicabilità e di incomparabilità.

Poco importa che le bozze di piano di rafforzamento sin qui elaborate scontino la difficile fase di avviamento del d.lgs. 150/2015, nonché i problemi generati dal riordino delle Province e le difficoltà di fornire continuità ai centri per l'impiego<sup>28</sup>. Il punto centrale di attenzione rimane ancorato all'opzione metodologica da esso espressa, costituita dalla richiesta convergenza di Stato e Regioni verso scelte comuni di investimento finanziario.

Alla stessa logica paritaria e binaria è ispirato, coerentemente, l'esercizio della facoltà di riallocazione delle funzioni amministrative, che la legge, in taluni casi, consente di affidare a soggetti diversi da quelli indicati come titolari. E' previsto, a tale scopo, lo strumento delle convenzioni bilaterali<sup>29</sup>, cui è rimesso, di fatto, un potere di deroga alle scelte organizzative operate dal legislatore.

Tanto nella versione promossa all'art. 11, d.lgs. n. 150/2015, quanto in quella contenuta all'art. 15, d.l. n. 78/2015, non è ovviamente messo in discussione il criterio di ordinario di riparto delle attribuzioni. Ciò che si persegue, in entrambe le norme, è l'introduzione di meccanismi coordinati di gestione amministrativa, per favorire la convivenza razionale ed efficiente tra quanto assegnato alla responsabilità dell'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (d'ora in poi, Anpal) e gli spazi di competenza regionale.

---

<sup>28</sup> Su tali aspetti cfr. G. LELLA, *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, *DLRI*, 2016, 1, 185 ss.

<sup>29</sup> Lo strumento delle convenzioni bilaterali, quale viatico per la determinazione dell'assetto di competenze, ha trovato spazio per la prima volta nell'ambito dell'attuazione del Programma operativo nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani". Tramite quest'ultimo, adottato nel luglio 2014, l'Italia ha dato attuazione alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013, istitutiva di una Garanzia per i giovani.

Certo, le convenzioni sottoscritte per il biennio 2015/16, e poi per l'anno 2017<sup>30</sup>, hanno perseguito un obiettivo diverso e più emergenziale, volto a sostenere la continuità dei servizi già erogati dalle Province e a favorire la compartecipazione finanziaria delle Regioni per un terzo dei costi. Nondimeno, la funzione propria delle convenzioni bilaterali rimane ancorata ad un progetto potenzialmente più alto, di possibile adattamento e variazione dello scenario organizzativo prestabilito, con conseguente allocazione dei compiti amministrativi ad un livello diverso da quello naturale. È prevista, infatti, la possibilità per la Regione di attribuire ad Anpal una o più delle funzioni proprie dei centri per l'impiego (art. 11, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 150/2015).

Siffatta disposizione svela la cedevolezza del riparto di compiti stabilito dal d.lgs. n. 150/2015, che richiama una concezione procedimentale e consensuale del principio di sussidiarietà e ne attesta la dipendenza da un atto pattizio istituzionale. Pur nel silenzio della norma, a quest'ultimo è rimesso un ampio potere multidirezionale di distribuzione delle competenze, tale da abilitarlo, non solo a togliere funzioni alla Regioni per conferirle ad Anpal, ma anche ad assegnare ai privati accreditati compiti ed obblighi propri dei centri per l'impiego (cfr. art. 11, comma 4, d.lgs. n. 150/2015).

### **3.2. La condivisione del modello organizzativo.**

Anche il modello organizzativo espresso dal d.lgs. n. 150/2015 rivela il progetto di unificazione del ruolo e dei compiti di Stato e di Regioni all'interno di un disegno comune e unitario.

I due cardini del progetto consistono, rispettivamente, nella condivisione degli indirizzi generali in materia di politiche attive e nell'istituzione della rete nazionale dei servizi e delle politiche del lavoro.

Quanto agli indirizzi, la loro definizione è rimessa ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 150/2015).

Il richiamo all'intesa esprime lo snodo metodologico assunto, che pone al centro del sistema il ruolo congiunto e paritetico di Stato e Regioni<sup>31</sup>. Del resto, nell'assetto costituzionale vigente nel 2015, ora confermato

---

<sup>30</sup> L'accordo per il 2017 è stato sottoscritto in Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome il giorno 22 dicembre 2016.

<sup>31</sup> Sul ruolo fondamentale assegnato alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, cfr. G. CARPARI, *La conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulini, Bologna, 2006; G. D'AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di un'indagine conoscitiva*, QC, 2017 (di prossima pubblicazione).

dall'esito referendario, non sarebbe stata ammissibile la sostituzione eversiva dello Stato ad un potere programmatico comunque assegnato alla competenza legislativa concorrente.

La stessa previsione, capace di attrarre la responsabilità statale esclusiva in materia di definizione dei lep, assume un secondo fondamentale significato. Essa mira ad ottenere l'allineamento reciproco delle Regioni e delle Province Autonome attorno a visioni ed impegni comuni. Sino ad oggi, come noto, ognuna di esse ha potuto operare in perfetta autonomia e a velocità differente, con il risultato della diffusione di modelli e pratiche di governo dei servizi per l'impiego non del tutto sovrapponibili.

Il vincolo all'elaborazione di indirizzi comuni costituisce, sul piano tattico, una grande occasione di unificazione del Paese e stimolo ad un lavoro comune basato sulla contaminazione di esperienze differenti e sulla valorizzazione delle pratiche migliori. Anche il contenuto assegnato a tali indirizzi può fungere da facilitatore della crescita auspicata. La legge non chiede più alle Regioni di preoccuparsi dei tempi di realizzazione dei servizi e dell'assistenza ai disoccupati, secondo l'approccio primitivo<sup>32</sup>. Essa spinge al perseguimento prioritario di obiettivi occupazionali stringenti e sfidanti, da misurare mediante parametri d'incremento della quota d'intermediazione tra domanda ed offerta e di riduzione dei tempi di disoccupazione.

In concreto, è revocabile in dubbio l'esistenza già oggi delle condizioni per l'elaborazione di strategie unitarie e innovative, capaci di elevare in termini apprezzabili il ruolo dei servizi pubblici. Da un lato, vi è l'aspettativa che nuovi indirizzi comuni possano dare slancio a politiche imperniate su obiettivi sfidanti e misurabili e forniscano il criterio di organizzazione del rapporto tra gli atti di programmazione statale e quelli regionali. Dall'altro, agiscono i condizionamenti negativi costituiti da un quadro ancora incerto e instabile delle risorse a favore delle Regioni, dalla insussistenza di un legame certo e automatico tra la qualità dei servizi per il lavoro e l'elevazione del tasso di occupazione e, non da ultimo, dalla difficoltà politica di far competere tra di loro le Regioni, posto che tale impostazione precluderebbe, tra l'altro, alla valutazione comparativa della capacità di attrazione occupazionale dei diversi territori.

Con siffatti presupposti, è possibile che si affaccino e prevalgano indirizzi costruiti in termini generali o votati a replicare linee d'azione o adempimenti già previsti dalla legge. Ove si affermasse tale orientamento, come lasciano intendere le prime bozze di decreto, verrebbe assegnato a

---

<sup>32</sup> È questa l'impostazione perseguita nel d.lgs. 181/2000, su cui si sofferma P. PASCUCCI, *op. cit.*, 453 ss.

quest'ultimo un compito più tecnico che politico, oscillante tra l'enucleazione dei compiti da svolgere nel triennio, in attuazione delle previsioni normative, e l'indicazione delle tappe da realizzare per lo sviluppo organizzativo del sistema complessivo.

La stessa incertezza interessa, per altra parte, l'enucleazione di obiettivi annuali in materia di politiche attive, anch'essi oggetto di intesa.

La spinta normativa richiama l'elaborazione di una comune programmazione innovativa di interventi da realizzare, che rinvia ad un lavoro di coordinamento della progettazione statale e regionale e all'effettuazione di verifiche periodiche congiunte sul conseguimento dei risultati attesi. L'interesse del legislatore è chiaramente rivolto alla produzione di risultati visibili ai cittadini. In quest'ottica, l'allineamento istituzionale attorno a obiettivi comuni, o comunque collegati e verificabili, dovrebbe costituire un viatico fondamentale per la piena misurazione, a livello nazionale, del contributo fornito al mercato del lavoro dai servizi pubblici per il lavoro<sup>33</sup>.

È possibile, tuttavia, che venga privilegiato un approccio diverso, votato a far prevalere le esigenze di completamento dell'organizzazione del sistema e dell'impianto normativo e strumentale. Questo secondo scenario è quello più probabile, attesa la necessità, nell'attuale fase, di ultimare l'infrastruttura preposta all'erogazione dei servizi per il lavoro.

L'altro perno del progetto organizzativo rinvia, come detto, alla condivisione istituzionale del modello operativo di azione, che assume i connotati della Rete nazionale dei servizi per il lavoro<sup>34</sup>. Quest'ultima costituisce il contenitore organizzativo complessivo per l'erogazione delle azioni e dei servizi di politica del lavoro. In esso sono chiamati ad operare sia i soggetti pubblici statali che quelli regionali, sia i soggetti privati accreditati, che quelli autorizzati<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> La valutazione delle politiche del lavoro è una dimensione, come noto, tradizionalmente trascurata dal nostro Paese, che, fatta eccezione per le iniziative sperimentali di alcune Regioni, non ha saputo costruire una cultura ed un sistema strutturato per l'esercizio di tale funzione. Su tale tema cfr. E. RETTORE - U. TRIVELLATO, *Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro*, Il Mulino, 1999, 5, 891 ss. Più in generale, sulla valutazione del diritto del lavoro, cfr. A. LYON-CAEN - A. PERULLI, *Efficacia e diritto del lavoro*, Cedam, 2008.

<sup>34</sup> Per la descrizione della rete nazionale cfr. D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. GHERA - D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, cit., 13 ss; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, 2016, 54 ss..

<sup>35</sup> Se la *ratio* della Rete «è quella di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale (previsti dagli artt. 1, 4, 35 e 37 della Costituzione), nonché il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuiti (così sancito dall'art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)» (V. FILI, *op. cit.*, 518), i meccanismi di funzionamento della stessa non sono precisati dal legislatore. Difetta anche qualsiasi rinvio

Risalta, in tale disegno, il coinvolgimento degli enti previdenziali, di cui, però, si è preferito salvaguardare la sopravvivenza e l'autonomia, piuttosto che ricondurli all'interno di un unico ente per le politiche attive e passive del lavoro<sup>36</sup>. Il loro ruolo nella rete è funzionale ad assicurare il necessario collegamento tra politica passiva e quella attiva. In nome di tale obiettivo dovranno essere collaudati, nel prossimo futuro, schemi di lavoro nuovi, connotati da una maggiore condivisione delle informazioni e delle banche dati.

Anche le istituzioni formative dovranno fare la loro parte, con una più convinta partecipazione al progetto di collegamento ampio e strutturato delle politiche formative a quelle del lavoro<sup>37</sup>.

Il punto più delicato attiene, invero, al rapporto tra Rete nazionale e Reti regionali, che il legislatore del 2015 mantiene su un piano di forte ambiguità ed incertezza. La prima non è descritta, al di là di ogni sottinteso, come la "rete delle reti regionali". I due livelli sono formalmente abbandonati all'indifferenza reciproca, mentre gli elementi di comunione sono costituiti dai centri per l'impiego e dai soggetti accreditati a livello regionale. Ciascuno di essi, infatti, è dichiarato partecipe di entrambi i livelli reticolari.

Si può dire che la rete nazionale e quelle regionali condividano le stesse regole e gli stessi schemi operativi? Esiste una regola organizzativa idonea ad evitare la sovrapposizione irrazionale dell'attività dei due livelli? Ad oggi, si deve rispondere negativamente. Sul piano istituzionale, ogni Regione ha costruito il proprio sistema secondo impostazioni autonome, benché relativamente omogenee<sup>38</sup>, mentre le regole della rete nazionale devono

---

a fonti secondarie o pattizie tra Ministero del lavoro e Regioni/PA. Per taluno, l'ampiezza e la varietà di compiti e funzioni attribuiti ad Anpal sono tali da «renderla il cervello o motore della stessa Rete» (V. FILI, *op. cit.*, 519; sul recupero d'importanza del ruolo dello Stato e dell'indirizzo centrale cfr. anche A. LASSANDARI, *op. cit.*, 243 s.). Va osservato, peraltro, che i rapporti tra i soggetti che ne fanno parte possono svilupparsi, in ipotesi, senza alcuna necessaria mediazione di Anpal e che il vero condizionamento, rispetto alla dinamica dei rapporti tra gli attori, è costituito dai vincoli che saranno previsti per l'utilizzo delle fonti di finanziamento delle attività della rete.

<sup>36</sup> Sulle scelte operate nei sistemi britannico, tedesco e svedese e sulle esperienze di avvicinamento e/o unificazione della gestione della politica passiva a (con) quella della politica passiva cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa, Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013.

<sup>37</sup> Il progetto di collegamento può ora reggersi sulle norme promozionali dell'alternanza scuola-lavoro, introdotte dalla legge 107 del 2015 e foriere di importanti novità.

<sup>38</sup> I sistemi regionali di accreditamento sono ormai presenti in 19 regioni e presentano, per molti elementi, profili medio alti di omogeneità. Anche la Regione Liguria sta predisponendo la propria disciplina, mentre la Provincia Autonoma di Bolzano vi ha sino ad oggi rinunciato, complice anche il bassissimo tasso di disoccupazione che la contraddistingue (in oscillazione intorno al 3 per cento). Sul tema, cfr. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011; ISFOL, *L'Accreditamento dei servizi al lavoro - Dossier regionali*, aprile

ancora essere scritte. Sul piano operativo, non è prescritto alcun preliminare collegamento tra Anpal e le Regioni per la garanzia del reciproco raccordo rispetto al ruolo di coordinamento delle reti di riferimento.

In una fase storica in cui il valore dell'uniformità dei servizi sembra costituire il presupposto per l'introduzione dei lep<sup>39</sup>, la persistente diversità dell'impostazione degli schemi di funzionamento delle reti finisce per contraddire la vocazione unificante assegnata implicitamente a quella nazionale.

### **3.3. Segue: disallineamenti non risolti tra livello nazionale e quello regionale.**

Un altro profilo di diversificazione delle scelte nazionali e regionali attiene al ruolo dei soggetti privati e alle modalità ad essi riservate di partecipazione ai sistemi pubblici.

Se le reti regionali, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 276/2003, hanno indicato nell'accreditamento l'unica porta d'ingresso alla collaborazione con i sistemi pubblici, quella nazionale introduce una triplice condizione abilitante. Vi accedono, in primo luogo, senza filtri aggiuntivi, le Agenzie per il lavoro di cui all'art. 4 del d.lgs. 276/2003 e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 150/2015. Vi partecipano pure i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi del d.lgs. 276/2003. Sono ammessi, infine, anche i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'art. 12, vale a dire tanto i soggetti accreditati dalle Regioni in conformità ai criteri definiti con decreto ministeriale, quanto quelli accreditati da Anpal a livello nazionale<sup>40</sup>.

---

2016. Sui ritardi iniziali del partenariato pubblico/privato, cfr. M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT n. 306/2016.

<sup>39</sup> Per l'analisi dei lep, applicati ai servizi per il lavoro, cfr. F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009, RDSS, 2009, 3, 715 ss.*; P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA - D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, cit.*, 137 ss.; P.A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, DLRI, 2014, 185 ss.

<sup>40</sup> L'enucleazione delle tre categorie menzionate si deve al decreto correttivo al Jobs Act n. 185/2015, che ha provveduto a correggere la previsione originaria dell'art. 1, comma 1, lett. e, nel senso di affiancare alle agenzie per il lavoro di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 276/2003 e agli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, ai sensi dell'art. 6 del medesimo decreto, anche i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015. Sull'accreditamento nazionale e sul relativo albo, cfr. ora, accanto alle previsioni dell'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 150/2015, la delibera di Anpal n. 7 del 03 novembre 2016, cui si deve la previsione di un albo nazionale composto da tre sezioni. Tra queste è compresa quella riservata ai soggetti accreditati dalle Regioni, in una sorta di configurazione dell'albo nazionale quale "albo degli albi regionali", funzionale anche a favorire comunicazioni

Si può osservare come difetti ogni richiamo espresso anche ai soggetti già accreditati dalle Regioni antecedentemente all'entrata in vigore delle nuove norme. Se tale omissione fosse d'impedimento alla loro partecipazione alla Rete nazionale, si aprirebbe una prima rilevante questione di disparità di trattamento rispetto ai soggetti accreditati in conformità ai criteri previsti all'art. 12 del d.lgs. 150/2015, con ulteriori effetti di disallineamento tra rete nazionale e quelle regionali.

Il tema prioritario riguarda, ad ogni buon conto, la diversità sostanziale dei requisiti di accreditamento previsti a livello nazionale rispetto a quelli vigenti a livello regionale. Quanto ai primi, il d.lgs. 150/2015 si accontenta del possesso in capo ai richiedenti della natura di agenzia per il lavoro, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 276/2003, mentre a livello regionale le condizioni di accesso, esclusi i parametri di solidità economica, sono complessivamente più selettive, con richiamo, ad esempio, al rispetto di codici etici e dei principi dell'azione pubblica<sup>41</sup>. Tale impostazione produce due pesanti conseguenze.

In base alla prima, l'accesso alla rete nazionale risulta facilitato rispetto a quello alle reti regionali.

In secondo luogo, quantomeno con riferimento alle agenzie, si avvalorava l'equiparazione sostanziale tra requisiti per l'accreditamento e quelli per l'autorizzazione, con conseguente illogico annacquamento della linea di distinzione tra i due istituti<sup>42</sup> e vanificazione strisciante del suo senso<sup>43</sup>.

---

dirette tra i soggetti accreditati a livello regionale e l'Anpal. La pretesa di legittimare tale sezione sulla previsione dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 150 è opinabile e non condivisibile. È inoltre difficile comprendere il fondamento giuridico dell'obbligo posto da Anpal in capo alle Regioni e alle Province Autonome di comunicare alla stessa Agenzia i soggetti in possesso di accreditamento regionale. Ugualmente incomprensibile, sul piano sistematico, è la previsione, nella delibera menzionata, di un obbligo a carico dei soggetti accreditati di comunicare ad Anpal ogni informazione ritenuta utile a garantire un'efficace coordinamento della rete nazionale. Essa sembra voler istituire un rapporto diretto tra Anpal e soggetti accreditati a livello regionale, secondo lo schema per il quale questi ultimi, con l'accreditamento regionale, entrerebbero automaticamente in un rapporto distinto ed autonomo tanto con la Regione di riferimento quanto con l'Agenzia nazionale.

<sup>41</sup> Il possesso di un codice etico svolge la funzione di garanzia che l'azione dei soggetti accreditati si mantenga conforme ai principi dell'agire amministrativo (cfr., sul punto, la disciplina lombarda o quella trentina). Tra gli elementi suppletivi richiesti per l'accreditamento (non anche per l'autorizzazione), spiccano anche l'adozione di modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire la responsabilità dell'ente per illeciti amministrativi dipendenti da reato, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, l'introduzione di un sistema di gestione della qualità del Servizio (è il caso della disciplina lombarda), il rispetto delle norme in materia di lavoro, previdenza e fisco, la presenza di particolari requisiti professionali.

<sup>42</sup> In senso conforme L. VALENTE, *op. cit.*, 89.

<sup>43</sup> Sulla distinzione fondamentale tra la produzione di servizi privati nel mercato, previa autorizzazione, e l'erogazione di servizi pubblici, previo accreditamento, cfr. V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in M. MISCIONE - M. RICCI (a cura di),

La prevista convivenza tra soggetti accreditati, rispettivamente, a livello nazionale e regionale suscita interrogativi anche sul piano organizzativo. Mentre per i secondi la partecipazione alla rete nazionale è autorizzata dal recente richiamo, nel d.lgs. n. 185/2016, ai soggetti accreditati ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015, il campo di azione dei primi rimane equivoco. Se non è revocabile in dubbio il loro possibile intervento «nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento» (art. 12, comma 3, d.lgs. 150/2015), non può ritenersi rimossa l'eventualità che essi avanzino pretese di partecipazione anche alle reti regionali, ove esistenti. Vige, infatti, la norma generale secondo cui «le agenzie per il lavoro di cui all'art. 4, comma 1, del d.lgs. 276/2003 vengono accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale» (art. 12, comma 2, d.lgs. 150/2015).

Orbene, ove si riconoscesse l'idoneità di tale disposizione ad abilitare l'ingresso automatico dei soggetti nazionali nelle reti regionali, a maggior ragione se a prescindere dall'apertura di sedi operative nelle singole regioni destinatarie di attività, si attiverebbero pratiche di concorrenza tra soggetti accreditati ai diversi livelli territoriali. Ma ciò potrebbe comportare anche un effetto *dumping* sui requisiti di accesso ai finanziamenti regionali e, in ultima analisi, la distruzione implicita delle ragioni di esistenza dei sistemi regionali di accreditamento.

---

*Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in CARINCI F. (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, 2004, 190 ss.; G. FONTANA, *Sub art. 6. Regimi particolari di autorizzazione*, in E. GRAGNOLI - A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, 2004, 149 ss.; P. TULLINI, *Commento al capo I del d.lgs. n. 276/2003*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, 123 ss.; S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio ed accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 498 ss.; M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, *ibidem*, 484 ss.; S. ROSATO, *I regimi di accreditamento; profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. OLIVELLI - M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi: intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*, Giuffrè, 2005, 287 ss.; P.A. VARESI, *Il nuovo sistema di collocamento e di servizi all'impiego nella riforma del mercato del lavoro*, in M. MAGNANI - P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, *Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 35 ss.; G. OCCHIOCUPO - F. POMPONI, *L'accreditamento nei servizi per l'impiego e nella formazione professionale*, in M. MAGNANI - P.A. VARESI (a cura di), *op. cit.*, 101 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Sub art. 7 (Accreditamenti)*, in R. DE LUCA TAMAJO - G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ("Riforma Biagi")*, Cedam, 2007, 157 s.; M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098*, *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2010, 142 ss.

È verosimile che l'esito referendario renda oggi tale prospettiva incompatibile con l'avvenuto rilancio della competenza regionale concorrente sulla materia. D'altra parte, l'assoggettamento comune dei regimi di accreditamento, regionali e nazionali, ai medesimi criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro, previa intesa in Conferenza permanente unificata<sup>44</sup>, dovrebbe rimuovere ogni dubbio sulle modalità d'intervento nei singoli territori regionali dei soggetti iscritti nell'albo nazionale<sup>45</sup>. Peraltro, se in quel decreto fosse privilegiata un'impostazione diversa, imperniata sulla differenziazione dei requisiti per l'accreditamento richiesti a livello nazionale e regionale, dovrebbe opportunamente essere introdotta la previsione che la partecipazione dei soggetti nazionali alle reti regionali e alle rispettive attività, da esse finanziate, sia consentita alla condizione che siano rispettati i requisiti previsti dalla Regione di riferimento. Ove ciò non accadesse, l'abilitazione dissociata dei soggetti nazionali, ottenuta sulla base di requisiti più vantaggiosi, metterebbe fortemente a rischio la sopravvivenza dei sistemi regionali di accreditamento, cui peraltro la riforma del 2015 dedica rinnovata attenzione.

Le Regioni dovranno pure indicare il terreno da riservare ai privati accreditati, se è vero, come già ricordato, che la legge consente loro di attribuire a quei soggetti, seppur in via transitoria, i compiti dei centri per l'impiego. Il tema non è solo istituzionale e organizzativo, ma anche di credibilità di un sistema pubblico chiamato ad erogare al cittadino, con efficienza ed efficacia, servizi costituenti lep (cfr. art. 28, d.lgs. n. 150/2015).

---

<sup>44</sup> Il vincolo, anche a carico degli accreditamenti nazionali, del rispetto dei criteri previsti per gli accreditamenti regionali è chiaramente attestato all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 150/2015, in base al quale «ANPAL istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro secondo i criteri di cui al comma 1, nel quale vengono iscritte le agenzie per il lavoro di cui al comma 2 nonché le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento». Ciò nonostante, la bozza di decreto ministeriale approvata dalla Conferenza Stato Regioni in data 21 dicembre 2017 svela l'orientamento ministeriale a sottrarre l'accreditamento nazionale ai medesimi principi valevoli per gli accreditamenti regionali.

<sup>45</sup> Quantunque l'art. 12, comma 3, della legge 150/2015 sia chiaro nel riferire i criteri definiti col decreto ministeriale anche all'accreditamento nazionale, oltre che a quello regionale, l'efficacia trasversale degli stessi è messa in dubbio dall'avvenuta istituzione, pur in assenza del decreto, dell'albo nazionale, al cui interno è prevista una sezione specifica per i soggetti accreditati a livello nazionale (cfr. delibera Anpal n. 7 del 2016). In tal modo, i requisiti per l'operatività di tali soggetti sono separati e affrancati da quelli richiesti dalle Regioni ai propri soggetti accreditati. Al contempo, si lascia intendere che i primi possano intervenire nei territori regionali senza alcun preventivo coinvolgimento delle Regioni, senza la necessità di disporre in quei territori di proprie sedi operative e senza alcun preliminare confronto sulla coerenza dei programmi nazionali da attuare con le politiche per il lavoro già praticate a livello regionale.

Va evidenziata, da ultimo, la chiara rinuncia del legislatore a dettare i meccanismi di funzionamento della Rete nazionale. Si è compiuta, sul punto, una scelta di ampia delegificazione, enfatizzata dal richiamo importante, quanto generico, al potere di coordinamento di Anpal<sup>46</sup>. Per il suo esercizio, la legge non traccia né i criteri né la modalità. L'unico vincolo previsto attiene al rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome.

Con riguardo a tale limite, è difficile sfuggire all'impressione che esso sia stato pensato e scritto quale mera clausola di stile ovvero quale elemento di formale rassicurazione circa il rispetto di competenze costituzionali regionali ancora formalmente esistenti, ma comunque destinate ad un'ampia revisione. Oggi, tuttavia, la conferma dell'impianto costituzionale previgente carica quella prescrizione di un significato molto diverso, per il quale essa si atteggia, non più come confine esterno al potere di Anpal, bensì quale criterio di azione interno, votato a coniugare le iniziative centrali con il necessario rispetto delle competenze regionali.

In altri termini, il potere di coordinamento dell'Agenzia dovrà fare ora i conti con competenze regionali palesemente rilanciate e rinvigorite. L'elasticità e l'indeterminatezza conferita a tale potere dal d.lgs. n. 150/2015 sembrano dunque paradossalmente restringere, per una sorta di eterogenesi dei fini, l'area del suo possibile esercizio.

#### **3.4. La gestione (potenzialmente) unitaria dei servizi per l'impiego.**

La scelta operata dal d.lgs. n. 150/2015 conferma e rilancia la gestione regionale dei servizi per l'impiego, ma non esclude la possibile compartecipazione, tramite Anpal, del livello nazionale. Anche su questo piano, il descritto modello di condivisione istituzionale multilivello, già applicato alle fonti di regolamentazione del sistema unitario e alla scelta del suo modello organizzativo, trova spazi di possibile espressione.

Se è vero che l'investitura esclusiva dell'agenzia nazionale sarebbe stata incompatibile nel 2015 con un assetto costituzionale ancora orientato al primario coinvolgimento regionale nei servizi per il lavoro e nelle politiche attive e fortemente contaminato dal principio generale di sussidiarietà, è vero anche che il nuovo modello operativo, ispirato alla garanzia dei lep, non avrebbe potuto tollerare l'assenza di rimedi alla possibile inefficienza

---

<sup>46</sup> Un primo tentativo di definizione dei contorni di tale potere si deve a M. MAROCCO, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, cit., 216 ss. Per L. VALENTE (*op. cit.*, 56 s.), «la Rete non garantisce né processi decisionali congiunti né la condivisione degli impegni ma soltanto una cooperazione a livello più elevato tra soggetti eterogenei – anche di natura sindacale – con l'unica finalità di agevolare la fruizione dei servizi essenziali in materia di di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale e assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative».

dei centri per l'impiego. Si spiega, in questa logica, la ricordata abilitazione delle Regioni ad attribuire all'Anpal, mediante la convenzione bilaterale con il Ministero del lavoro contemplata all'art. 11 del d.lgs. n. 150/2015, una o più funzioni tra quelle descritte all'art. 18 del medesimo decreto.

Nella stessa logica può giustificarsi la previsione del potere, a favore della medesima Agenzia (art. 20, comma 4, d.lgs. n. 150/2015), di sostituirsi ai centri per l'impiego nel rilascio dell'assegno di ricollocazione, ove richiesto dal soggetto disoccupato, in tutti i casi di mancata convocazione di quest'ultimo entro i sessanta giorni dalla data di registrazione al portale nazionale delle politiche del lavoro.

Nelle due ipotesi, l'intervento dell'Agenzia sottende, invero, una grande diversità di approccio, che svela un piccolo cedimento della logica cooperativa promossa dal d.lgs. n. 150/2015 con riguardo al rapporto tra Stato e Regioni. Se, nel primo caso, è solo l'accordo convenzionale con il Ministero a poter autorizzare l'intervento statale, nel secondo, esso è legittimato dal difetto di convocazione del disoccupato nel termine di legge previsto. Qui, tuttavia, non emerge un'ipotesi sanzionatoria nei confronti dei centri per l'impiego. L'intervento sostitutivo non consegue in automatico all'inerzia dell'ufficio territoriale preposto, ma presuppone la preventiva richiesta del disoccupato. Ciò significa che tanto in questo caso, come nell'altro, il ruolo operativo di Anpal rimane legato a decisioni esterne, rispettivamente, del disoccupato, per la consegna dell'assegno di ricollocazione, e della Regione o Provincia Autonoma, per l'erogazione dei servizi per il lavoro.

Andando oltre i ruoli istituzionali di Stato e Regioni, l'accezione di gestione unitaria merita di essere brevemente approfondita anche nella dimensione del rapporto tra pubblico e privato, cui il d.lgs. n. 150/2015 riserva molta attenzione<sup>47</sup>. Per il legislatore statale, la gestione unitaria si misura anche dalla capacità del sistema pubblico di aprirsi alla collaborazione con i soggetti accreditati. Tuttavia, con l'eccezione di quanto previsto per l'assegno di ricollocazione, egli non si spinge a dettare criteri e prescrizioni per la partecipazione di tali soggetti. Il livello e la modalità del loro coinvolgimento continuano a dipendere dalle libere scelte delle singole Regioni e Province Autonome.

A beneficio degli enti regionali, il legislatore statale mette a disposizione due distinte indicazioni promozionali: in un caso, per attestare la facoltà di attribuire ai "soggetti accreditati" compiti e funzioni in materia di politiche attive del lavoro (art. 11, comma 4); nell'altro, per sancire il

---

<sup>47</sup> Cfr. V. FILÌ, *I servizi privati per il lavoro*, E. GHERA - D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, cit., 95 ss.

potere di coinvolgere i "soggetti privati accreditati" nello svolgimento nei servizi per il lavoro (art. 18, comma 2, d.lgs. n. 150/2015).

Si tratta di aperture solo apparentemente simili, in realtà ascrivibili a logiche differenti e non allineate. La loro sostanziale diversità le rende sorprendentemente poco coerenti, sottilmente concorrenti e, dunque, non del tutto funzionali a veicolare un modello gestionale unitario.

Da una parte, si opera un richiamo a tutti i soggetti accreditati, senza riferimenti espliciti a quelli privati. Dall'altra, l'apertura dei servizi pubblici è rivolta espressamente ed in via esclusiva solo ai soggetti "privati" accreditati.

Nella prima disposizione, il coinvolgimento dei soggetti accreditati è tradotto in termini di "attribuzione" di compiti e funzioni, benché sotto il vincolo della transitorietà. Nella seconda, il ruolo previsto richiama la figura della delega di funzioni, con conseguente salvaguardia della titolarità di queste ultime in capo a Regioni e Province Autonome.

L'elemento comune alle due previsioni, idoneo a ricondurle all'interno di un disegno unitario, è costituito dalla loro evidente finalizzazione al condizionamento degli enti territoriali rispetto allo sviluppo del rapporto con i soggetti delle proprie reti pubbliche. Nella seconda disposizione (art. 18, comma 2), tuttavia, a differenza della prima, il richiamo mirato ed esclusivo dei «soggetti privati accreditati», quali possibili destinatari di funzioni pubbliche, altera la posizione reciproca dei diversi attori titolari di accreditamento e precostituisce, a loro favore, una rendita di posizione che li rende sfacciatamente protagonisti delle reti di appartenenza (e dei relativi finanziamenti). In questo passaggio, l'impulso all'unitarietà del sistema gestionale, comunque presente nelle norme di riferimento, subisce una curvatura pericolosa, che le Regioni e Province Autonome saranno chiamate a gestire con scelte non necessariamente allineate.

Il messaggio veicolato non riguarda il solo rapporto interno tra i soggetti accreditati. Esso intercetta anche quello tra centri per l'impiego e soggetti privati, nel senso di sollecitare il coinvolgimento dei secondi, quando l'azione dei primi sia riconosciuta debole e potenzialmente inadeguata<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Preconizzando un possibile ridimensionamento, specie nel Mezzogiorno, della capacità dei servizi pubblici per l'impiego di svolgere le attività assegnate dall'art. 18 del d.lgs. 150/2015, M. BARBIERI (*Le risposte di*, in L. MARIUCCI, *Tre domande e quattro risposte*, cit., 205) sostiene che quel decreto «in realtà richiede e consente un grado minimo di consistenza del Servizio pubblico per l'impiego, poiché il già citato art. 18, comma 2, gli riserva esclusivamente la stipulazione del patto di servizio (art. 20) e l'erogazione dell'assegno di ricollocazione (art. 23, comma 2), ben potendo tutto il resto essere affidato a soggetti privati».

#### **4. Il difficile abbinamento tra funzioni amministrative e servizi all'utente.**

Se dal disegno organizzativo descritto emerge un sostegno implicito al protagonismo dei soggetti privati<sup>49</sup>, è evidente, specularmente, lo slancio neo-burocratico impresso al sistema dei centri per l'impiego<sup>50</sup>. Su di essi si concentrano nuove e importantissime attività amministrative, dalla cui realizzazione dipendono lo sviluppo concreto dei servizi per il lavoro e, soprattutto, la garanzia reale dei lep.

Detto per via di sintesi, le nuove funzioni pubbliche assegnate ai centri per l'impiego sono in buona parte preliminari o collaterali all'erogazione puntuale dei servizi per il lavoro. Si pensi alla convocazione del disoccupato nel termine di 60 giorni dalla sua registrazione, alla profilazione, alla discussione, predisposizione e sottoscrizione del patto di servizio e del relativo piano di azione, alla individuazione della modalità di gestione del disoccupato (per via diretta o tramite i soggetti accreditati), alle convenzioni con questi ultimi, alla verifica dei percorsi dei disoccupati agli effetti delle regole di condizionalità, all'esercizio del potere sanzionatorio, alla consegna dell'assegno di ricollocazione, alla predisposizione dei programmi di ricerca intensiva, alla gestione delle liste dei percettori di sostegno al reddito, alla gestione dei rapporti con l'Inps.

In tale scenario, idoneo ad attestare lo strisciante rilancio l'attività amministrativa dei centri per l'impiego, è forte il rischio di ridimensionamento del progetto normativo di riservare a tali uffici lo svolgimento in via prevalente di attività di servizio. La concentrazione presso i centri di nuove impegnative funzioni pubbliche, unitamente all'erogazione di innovativi e delicati servizi professionali, li espone ad un ruolo potenzialmente insopportabile in assenza di robusti e convincenti investimenti. Tale tendenza rafforza, tra l'altro, i presupposti e le possibili ragioni del pieno coinvolgimento dei soggetti privati accreditati nell'erogazione dei servizi<sup>51</sup>.

Il problema non è riducibile ad una mera questione di carichi di lavoro. Esso intercetta il profilo delicato della messa a disposizione, in misura

---

<sup>49</sup> L'idea che la riforma del mercato del lavoro del 2015 abbia ad obiettivo prioritario il coinvolgimento prioritario dei soggetti privati nell'erogazione dei servizi pubblici per il lavoro è sostenuta con slancio da A. LASSANDARI, *op. cit.*, 258; V. FILÌ, *op. cit.*, 523 ss.

<sup>50</sup> Per una sottolineatura di questo passaggio, cfr. V. FERRANTE, *op. cit.*, 274 ss.; V. FILÌ, *op. cit.*, 521; M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act"*, cit., 7. L'annesso problema delle carenze dei servizi pubblici e della scarsità di risposte normative è enfatizzato da L. VALENTE, *op. cit.*, 102 ss.

<sup>51</sup> Vale, sul punto, l'osservazione di M. ESPOSITO (*Servizi e politiche cit.*, 12), secondo il quale «nell'attuale fase transitoria, sono diverse le realtà territoriali che ancora non riconoscono ruoli primari ai soggetti accreditati».

almeno sufficiente, di professionalità adeguate ai nuovi compiti da svolgere. Se è vero che a tale problema dovrà essere logicamente dedicato il piano di rafforzamento dei servizi per il lavoro voluto dal legislatore, è evidente che gli investimenti richiesti non potranno esaurirsi nella copertura temporanea di nuovi posti<sup>52</sup> o nell'immissione di personale dotato di caratteristiche e competenze distanti da quelle necessarie.

Sulla conformazione del modello gestionale di ogni Regione pesa, più in generale, l'interpretazione che si darà del concetto di collaborazione con i soggetti privati. L'ipotesi di gestione unitaria dei servizi richiama, in via generale, la possibilità che ad erogarli siano tanto i soggetti pubblici che quelli privati. Sennonché, la modalità dell'intervento degli uni e degli altri non è legata ad un schema unico. Lo stesso d.lgs. n. 150/2015 ammette, implicitamente, forme di convivenza anche molto differenti<sup>53</sup>.

In base all'opzione sino ad oggi preferita dalle Regioni, la collaborazione tra centri per l'impiego e soggetti privati si regge sulla coincidenza degli obiettivi pubblici da perseguire e sulla condivisione, oltre che del campo di gioco, anche delle regole operative, nel segno della salvaguardia dei principi generali dell'azione pubblica. All'interno di tale rapporto collaborativo, la gestione concreta delle attività di servizio è consegnata, in buona parte, a momenti di competizione reciproca, basati sulla capacità di ciascun soggetto di attrarre su di sé i lavoratori, i servizi loro dedicati ed i finanziamenti conseguenti. A tale impostazione s'ispira, non a caso, il modello gestionale dell'assegno di ricollocazione, che assegna al titolare di quest'ultimo la responsabilità di indicare il centro per l'impiego o il soggetto accreditato prescelto per l'erogazione del servizio di assistenza intensiva.

È possibile, peraltro, anche l'opzione opposta, imperniata sulla rigida ripartizione dei compiti. In base ad essa, pure prevista nel decreto del 2015, la collaborazione dei privati è decisa e regolamentata dagli uffici pubblici, cui è consentito, in astratto, di riservarsi lo svolgimento delle attività preliminari o collaterali all'erogazione dei servizi e di affidare questi ultimi, anche in via esclusiva (cfr. art. 18, comma 2, d.lgs. n. 150/2015), all'azione dei privati accreditati.

---

<sup>52</sup> In questa direzione sembra convergere il programma di rafforzamento degli organici delineato nell'attuale schema di Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro, che poggia sul finanziamento del Fondo Sociale Europeo di circa 1.000 unità aggiuntive da immettere nei sistemi regionali per gli anni dal 2017 al 2020.

<sup>53</sup> In punto di modelli di convivenza tra pubblico e privato e di distinzione tra lo schema cooperativo e quello competitivo, cfr. l'analisi di P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI - F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, 251 ss. Per una visione delle modalità di cooperazione tra sistemi pubblici e privati cfr. G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, 2006.

Nel d.lgs. n. 150/2015, il carattere divisivo di quest'ultimo schema non è ritenuto di ostacolo all'unitarietà del sistema, che può pertanto realizzarsi mediante la semplice compresenza di soggetti pubblici e privati all'interno del medesimo campo di gioco, a prescindere dall'esercizio competitivo della stessa funzione. Si sostiene implicitamente che l'assegnazione ai soli privati delle attività di servizio può costituire un valore in sé, a maggior ragione se concepito quale rimedio prezioso all'assenza di concrete alternative di accompagnamento dei soggetti disoccupati.

Sul piano organizzativo, la scelta dell'uno o dell'altro modello continua a rimanere, anche nel nuovo assetto, una responsabilità propria di ciascuna Regione, secondo prerogative che oggi appaiono rinforzate<sup>54</sup>. Peraltro, nella logica dei lep nessuna Regione potrà permettersi di ignorare il condizionamento esercitato dal diritto dei beneficiari dei servizi ad un trattamento adeguato ed equanime, oltre che non discriminatorio<sup>55</sup>. Poiché nella prospettiva dei servizi pubblici non sono ammissibili ingiustificate differenze di trattamento tra i soggetti disoccupati, la selezione del modello dovrà essere accompagnata dall'apposizione di idonee condizioni per la piena attuazione del principio paritario.

Dovrà pure essere contrastata ogni possibile tendenza degli operatori privati alle remunerazioni più facili. Si allude, non solo a quelle collegate ai servizi compensati a processo, ma anche e soprattutto a quelle riferite all'occupazione dei soggetti collocabili più facilmente. Nessun sistema regionale potrebbe tollerare che l'area dei soggetti svantaggiati o più deboli, tradizionalmente poco attrattiva per i privati, sia abbandonata a sé stessa<sup>56</sup>.

## **5. La centralità del cittadino tra diritti esigibili e servizi personalizzati.**

Assumendo la prospettiva del lavoratore disoccupato, l'enucleazione dei servizi minimi per il lavoro e la loro classificazione come lep rappresentano una novità di grande rilievo. L'acquisizione del servizio richiesto trascende, dal suo punto di vista, qualsiasi logica commerciale. La stessa prescritta gratuità dei servizi a favore dei lavoratori non incide sulla loro natura, oggi normativamente sancita, di prestazioni esigibili.

---

<sup>54</sup> Sulle possibili motivazioni dell'intervento pubblico cfr. P. SESTITO, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*. Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30, Giuffrè, 75 ss.

<sup>55</sup> Per una sottolineatura della difficoltà dei servizi per l'impiego a trovare un punto di equilibrio tra credibilità organizzativa e rispetto dell'imparzialità, cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, *DLRI*, 2012, 4, 609.

<sup>56</sup> Cfr. V. FERRANTE, *op. cit.*, 276.

Insomma, i servizi per il lavoro rientrano ora espressamente nel novero delle prestazioni sociali e, nei limiti della loro corrispondenza ai livelli essenziali, essi costituiscono, a tutti gli effetti, dei diritti<sup>57</sup>.

Si è detto, sul punto, che la previsione di diritti individuali alla prestazione corrisponde al ripristino di una funzione autoritativa che il legislatore più antico voleva abbandonare<sup>58</sup>. L'osservazione coglie nel segno, poiché il nuovo regime di funzionamento degli stati di disoccupazione impedisce, com'è stato nella tradizione di molte Regioni e Province Autonome, di (continuare a) riferire i servizi per il lavoro solo ai soggetti effettivamente interessati.

Oggi, più che mai, risalta il rapporto amministrativo tra centro per l'impiego e disoccupato, in nome del quale la posizione del lavoratore è colta dall'ordinamento in termini di diritto/dovere all'assistenza, prima ancora che nella dimensione servizio/utente<sup>59</sup>. A tale impostazione è fatta corrispondere l'assegnazione all'ufficio pubblico del compito di garantire l'esecuzione di due passaggi amministrativi fondamentali, costituiti, rispettivamente, dalla convocazione di "tutti" i soggetti disoccupati e dalla formulazione a loro favore di un'offerta di assistenza.

La proposta di un patto di servizio costituisce, in questa logica, il vero passaggio imprescindibile del sistema pubblico<sup>60</sup>, dalla cui realizzazione si dipanano possibili poteri sanzionatori in caso di rifiuto del lavoratore. Il reperimento di una nuova occupazione per il soggetto assistito rimane sullo sfondo ed agisce da mera eventualità.

Su tali presupposti, è facile constatare il sovraccarico funzionale e la vocazione bicefala dei centri per l'impiego, sui quali si abbattano, congiuntamente, i nuovi pesanti carichi amministrativi e le evidenti

---

<sup>57</sup> Sulla qualificazione dei servizi per l'impiego come servizi e diritti sociali cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolamentazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009, 111 ss. In senso conforme, L. VALENTE (*La riforma del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e la tutela del lavoratore nel mercato del lavoro dopo il Jobs Act*, in *Il diritto dell'occupazione, cit.*, a cura di G. SANTORO PASSARELLI, cit., 85 ss.) ritiene che l'assistenza intensiva al disoccupato meriti oggi di essere riconosciuto come un vero e proprio diritto del disoccupato.

<sup>58</sup> V. FERRANTE, *op. cit.*, 276; E. GRAGNOLI, *Il collocamento obbligatorio e le politiche attive*, RGL, 2016, 3, 546.

<sup>59</sup> Per la constatazione, espressa già nei primi anni di formazione della cultura dei servizi per il lavoro, che «i rapporti tra lavoratore ed ufficio non si svolgono tutti nella logica del servizio» cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO - M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ESI, 365 ss.

<sup>60</sup> Sull'inquadramento giuridico del patto di servizio cfr., tra gli altri, A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i Patti di servizio*, DML, 2007, 71 ss.; A. ALAIMO, *op. cit.*, 135 ss.; ID, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche*, DLRI, 2013, 3, 507 ss.; V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA - D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, cit.*, 175 ss.

pressioni al potenziamento delle capacità di erogazione dei servizi per il lavoro. È però la posizione dei cittadini disoccupati a preoccupare di più. Anche su di loro si scarica il doppio stress di dover essere allineati ai nuovi vincoli introdotti dal d.lgs. n. 150/2015, pena la perdita dello status o il ricevimento di punizioni economiche, e di dover svolgere il percorso di accompagnamento concordato nel patto di servizio con la fiducia della sua effettiva utilità ai fini della propria ricollocazione.

Solo il tempo dirà se i nuovi strumenti di attenzione ai lavoratori saranno effettivamente adeguati alla soluzione dei loro problemi. La sensazione, per il momento, è che la codificazione dei lep sia stata troppo anticipata. Essa avrebbe dovuto utilmente seguire, più che precedere, il consolidamento nel Paese dei servizi per il lavoro, quale pratica normale e matura di assistenza dei disoccupati. Alla fine, il vero rischio è che a rimetterci siano quegli stessi cittadini cui la riforma del 2015 si rivolge con grande enfasi.

Sul tema dei lep risalta anche la scelta, compiuta all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2015, di classificare come prestazione essenziale l'assegno di ricollocazione, ormai identificato, nell'immaginario collettivo, quale misura centrale ai fini della (speranza) di ricollocazione<sup>61</sup>. Orbene, poiché tale strumento è riservato solo ai soggetti percettori di sostegno al reddito, è spontanea l'osservazione dell'assenza di prestazioni similari a favore dei soggetti non percettori di pari profilo di occupabilità. Eppure, la posizione di questi ultimi richiama, paradossalmente, un bisogno occupazionale maggiore rispetto agli altri.

Dovranno essere le Regioni a compensare tale sbilanciamento, ma è evidente la riproduzione nel sistema pubblico della segmentazione dei lavoratori, basata sulla loro condizione di svantaggio, già praticata dal mercato. Da una parte, sono isolati quelli già tutelati, cui lo Stato riserva un implicito pre-giudizio di occupabilità. D'altra, sono collocati i soggetti non percettori, il cui destino è affidato, per la parte pubblica, alle azioni previste dai singoli programmi regionali<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Su tale strumento cfr. B. CARUSO - M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, DRI, 2016, 63 ss.; D. GAROFALO, *L'Assegno Individuale di Ricollocazione*, in E. GHERA - D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., 217 ss.; M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, DRI, 2016, 119 ss.; G. DI CORRADO, *L'assegno di ricollocazione nelle sue prime applicazioni*, DLRI, 2016, 4, 707 ss.; A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati*, cit.; G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto*, RDSS, 3, 2015, 547 ss. Per la natura negoziale e privatistica dell'assegno si schierano A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, ADL, 2016, 2, 272 ss.; L. VALENTE, *op. cit.*, 178 ss.; *Contra*, L. TESSAROLI, *Riforma dei servizi per il lavoro: assegno di ricollocazione*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Treccani, 2016, 368 ss.

<sup>62</sup> Per un giudizio preoccupato sull'apporto delle Regioni, cfr. L. VALENTE (*op. cit.*, 52), secondo la quale la discrezionalità di tali enti nell'attuazione delle misure rivolte ai soggetti disoccupati

L'ampio spettro delle rinnovate responsabilità regionali dovrà spingere inevitabilmente gli enti territoriali alla ricerca di soluzioni innovative, che sappiano offrire risposte utili e persuasive. A tale scopo, potrà assumere crescente rilievo la tecnica del *profiling*, già introdotta dallo Stato per la classificazione formale dei disoccupati e la modulazione del valore dell'assegno di ricollocazione e utilizzabile, in via complementare, anche dalle Regioni. Il suo utilizzo intensivo quale strumento predittivo, utile alla conoscenza dei bisogni dei lavoratori, si preannuncia fondamentale anche per la qualificazione dell'offerta pubblica<sup>63</sup>. A bisogni ben identificati è possibile associare, infatti, secondo criteri obiettivi e predeterminati, misure e servizi personalizzati, adeguati alle singole persone.

La valorizzazione del punto di vista dei disoccupati costituisce, com'è intuibile, molto di più di una mera petizione di principio. Essa introduce un nuovo metodo di lavoro, fondato sul costante bilanciamento tra opportunità e diritti.

Se la produzione dei servizi per il lavoro assume ad obiettivo generale la creazione di nuove opportunità occupazionali, la loro applicazione al singolo soggetto può subire declinazioni molto differenti, a seconda delle situazioni. Ad esempio, taluni lavoratori potrebbero ottenere, rispetto ad altri, un minore sviluppo dei servizi ad essi erogati. E ancora, i contenuti dei patti di servizio potrebbero rivelarsi non del tutto coerenti con i bisogni espressi dai singoli o dimostrarsi, pur a parità di condizione del soggetto assistito, sostanzialmente differenti.

Al cospetto di siffatte evenienze, l'erogazione dei servizi per il lavoro, oggi elevati al rango di *lep*, non costituisce più un problema esclusivamente organizzativo. E' anche un tema giuridico, almeno nella misura in cui i servizi erogati non siano in grado di corrispondere al diritto dei lavoratori ad un accompagnamento adeguato ovvero ledano i principi di parità di trattamento con gli altri soggetti assistiti e di imparzialità<sup>64</sup>.

---

non percettori di sostegno al reddito «può mettere a rischio l'attuazione di politiche territoriali» in favore di quei soggetti.

<sup>63</sup> Come ben visibile nelle esperienze europee più evolute (su cui P.G. BRESCIANI - A. SARTORI, *op. cit.*, 119 ss.), la tecnica del *profiling* può facilitare la gestione dei problemi legati alla scarsità di risorse pubbliche e alla conseguente impossibilità di garantire l'accesso universale ai servizi pubblici. Ciò avviene mediante la segmentazione, con varie tecniche, dell'utenza e l'allocazione dei servizi e delle risorse in corrispondenza del maggiore o minore grado livello di meritevolezza e/o bisogno. Le finalità perseguite attengono, dunque, non solo al momento della diagnosi dell'utenza, ma anche a quello della pianificazione delle azioni da erogare, per associare gli utenti già valutati al servizio più adatto alla loro categoria.

<sup>64</sup> Sul concetto di diritto al lavoro come diritto di uguaglianza di fronte al lavoro disponibile e come pretesa alla realizzazione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, ossia le politiche del lavoro e dell'occupazione, cfr. le riletture dell'art. 4 Cost. avanzate alla fine degli anni novanta da M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, RGL, 1999, suppl. n. 3, 15 ss. e da M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi*

Anche la tendenza alla personalizzazione dei servizi, quale strumento di attenzione al cittadino e di efficienza dell'azione pubblica, costringe a combinare la gestione delle opportunità con il rispetto dei diritti/doveri.

La possibilità, per i centri per l'impiego, di poter costruire percorsi d'inserimento disegnati secondo le caratteristiche e le esigenze dei lavoratori è una sfida professionale fondamentale per condurre i servizi pubblici ad un livello di incisività convincente. Al contempo, essa assegna agli operatori dei centri margini di discrezionalità ampi e indecifrabili, che sono fonte, per ciò stessi, di possibili violazioni dei doveri di equidistanza e pari attenzione verso i soggetti serviti.

Siffatta implicazione rende chiari i valori giuridici in campo nell'area delle nuove tecniche di mediazione e mostra le difficoltà di coniugare efficienza, efficacia e rigore. Per l'avanzamento effettivo del sistema si dovrà dunque evitare di scaricare sul singolo operatore la responsabilità del bilanciamento operativo tra gli elementi di opportunità di una certa scelta e le condizioni giuridiche sottostanti. S'immagina, all'opposto, la codificazione preventiva di criteri d'azione degli operatori e l'introduzione di sistemi di profilazione idonei ad evidenziare, con buona dose di rigore scientifico, le misure adatte a soddisfare i bisogni dei singoli cittadini trattati<sup>65</sup>. Solo così potranno essere tutelati in trasparenza tanto l'interesse del singolo disoccupato a vedersi garantita l'assistenza migliore, quanto quello degli altri soggetti in cerca di lavoro a non vedersi ridotte, a vantaggio di altri, le opportunità proposte e i finanziamenti correlati.

In punto di personalizzazione dei servizi, emergono, come detto, implicazioni giuridiche anche sul lato dei soggetti assistiti. E' il tema della c.d. condizionalità, che carica sul disoccupato, oltre ai benefici della

---

*per l'impiego e decentramento amministrativo*, RGL, 1999, suppl. n. 3, 25 ss. Per entrambi gli autori, l'inattività dei pubblici poteri si configura come un vero e proprio inadempimento nei confronti del singolo disoccupato. Sulla qualificazione del diritto al lavoro come pretesa a servizi per l'impiego gestiti secondo standard di qualità ed efficienza, cfr. anche V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, q. Riv., 2003, I, 335 ss.; E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale*, DLM, 2003, 9 ss.; A. Alaimo, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, DLRI, 2004, 249 ss. Sul vincolo esercitato dai criteri costituzionali d'imparzialità e di completa tutela del lavoro, quali limiti alla personalizzazione dei servizi, cfr. E. GRAGNOLI, *Il collocamento obbligatorio*, cit., 536.

<sup>65</sup> In tale direzione stanno avanzando alcune importanti iniziative anche a livello territoriale, come testimonia il caso della Provincia Autonoma di Trento (cfr. R. SALOMONE, *Costruire un modello di profiling per l'occupabilità. Aspetti giuridici e indicatori di policy*, in PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Osservatorio del mercato del lavoro, *Esperienze di disoccupazione e politiche del lavoro mirate. Il profiling per l'occupabilità*, settembre 2016). Assieme all'obiettivo di segmentare l'utenza, il modello di *profiling* qualitativo qui sperimentato ambisce ad individuare gli specifici bisogni della persona, per offrirle adeguati servizi e supportare gli operatori nella gestione del rapporto mediante uno strumento standardizzato e omogeneo.

posizione di beneficiario di servizi, anche gli oneri conseguenti alla richiesta di attivazione nel reperimento cooperativo di nuova occupazione<sup>66</sup>.

L'indicazione nel patto di servizio delle misure selezionate determina la nascita, a carico di quei soggetti, di responsabilità e vincoli molto più incisivi di quelli previsti nella legislazione antecedente al 2015. In particolare, al crescere della complessità del percorso aumentano proporzionalmente anche le ipotesi inadempimento e, con esse, i rischi di possibili penalità economiche e di perdita dello stato di disoccupazione<sup>67</sup>.

Si comprende, dunque, ancora una volta, la complessità della nuova prospettiva di valorizzazione della persona del disoccupato. Dietro le nuove opportunità ad esso riservate si confermano i nuovi effetti giuridici correlati al suo comportamento, la cui gestione ottimale non potrà prescindere da una forte crescita culturale di tutti gli attori del sistema. A tale scopo, la capacità progettuale ed il rigore applicativo già emergono come i due elementi portanti del nuovo sistema operativo.

Si dovrà monitorare, tra l'altro, lo sviluppo del rapporto tra i due ambiti d'incidenza dei meccanismi di condizionalità, come delineati all'art. 21 del d.lgs. n. 150/2015. Si allude, per un verso, alla condizionalità di tipo formale, inerente gli obblighi di convocazione del disoccupato, di presentazione di quest'ultimo e di stipulazione del patto di servizio; per l'altro, alla condizionalità sostanziale, afferente la partecipazione del soggetto alle iniziative concordate. Benché solo la prima sia indicata quale livello essenziale delle prestazioni, per entrambe dovranno essere misurati i livelli di realizzazione e gli esiti prodotti, onde poter comprendere anche le inclinazioni dei centri per l'impiego e degli altri operatori.

---

<sup>66</sup> In punto di condizionalità, cfr. L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, *DLRI*, 2013, 3, 489 ss.; A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel mercato del lavoro*. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92, Cacucci, 2013, 661 ss.; N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI - G. FERRARO - O. MAZZOTTA, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, 582 ss.; M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, *LD*, 4, 2015, 639 ss.; L. VALENTE, *op. cit.*, 124 ss.; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego e livelli essenziali delle prestazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in G. SANTORO PASSARELLI, *Il diritto dell'occupazione*, *cit.*, 103 ss.

<sup>67</sup> Per l'analisi puntuale del regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 150/2015, cfr. A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA - D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, *cit.*, 185 ss.. Sul regime dello stato di disoccupazione precedente al Jobs Act, come aggiornato dalla legge n. 92/2012, cfr. lo studio analitico di P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione*, *cit.*, 453 ss.

## 6. L'innesto problematico dei servizi a risultato.

Sul piano sistematico, la centralità conferita al soggetto disoccupato prelude, in tutti i casi, all'innesto nella filiera dei servizi della logica del risultato, sino ad oggi diffusamente assente nell'azione dei centri per l'impiego. Su tale elemento si potrà sostenere la progressiva convergenza tra attori pubblici e quelli privati, attesa la nota propensione di questi ultimi al pieno soddisfacimento della propria clientela.

Rimane evidente la netta differenza esistente tra la produzione di risultati a favore dell'impresa, tipica delle agenzie per il lavoro, e l'offerta di soluzioni occupazionali a favore dei disoccupati, afferente alla responsabilità pubblica. Per questa seconda dimensione, anche i soggetti privati sono chiamati ad una pesante curvatura dei propri principi e metodi di lavoro.

I sistemi di accreditamento e le reti regionali già valorizzano, in buona misura, i servizi a risultato, mentre il d.lgs. n. 150/2015, oltre a non menzionare quelli di mediazione tra domanda e offerta, riferisce, come detto, l'assegno individuale di ricollocazione solo ai soggetti percettori di sostegno al reddito. Ancora una volta, dunque, spetterà alle Regioni e alle Province Autonome dare slancio all'innovazione culturale e favorire, nella rispettiva programmazione, la crescita degli obiettivi fissati su risultati occupazionali minimi da raggiungere per tutti i disoccupati.

Serve, tuttavia, chiarezza. La logica del risultato occupazionale non può riguardare indistintamente tutti i soggetti disoccupati. Una larga fetta di essi presenta condizioni di debolezza troppo elevate per poter pretendere o anche solo auspicare l'immediato rientro nel mercato del lavoro. Per questi casi, i servizi a risultato possono ugualmente trovare spazio di applicazione, ma assumendo a riferimento, non un'irrealistica occupazione, bensì il conseguimento di risultati intermedi, che siano stati pensati e dichiarati nel patto di servizio come passaggi fondamentali per rendere credibile il progetto occupazionale<sup>68</sup>.

In tale scenario, è necessario che anche i privati accreditati facciano la loro parte, dimostrando capacità di azione in coerenza con le scelte pubbliche intraprese. È noto, al riguardo, che quando i soggetti da trattare non esprimono qualità particolari o livelli di *appeal* significativi per il mercato, la tentazione di accontentarsi della remunerazione dei servizi a processo può essere alta. Se ciò accade, anche in ragione di un eccesso di previsione di servizi remunerati a processo o di un monitoraggio pubblico

---

<sup>68</sup> Per il distinguo tra i concetti di occupabilità e occupazione e per l'assimilazione degli stessi alle nozioni, proprie della filosofia teoretica, rispettivamente, di "potenza" ed "atto", si rinvia a B. CARUSO, *Le risposte di*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Tre domande e quattro risposte*, cit., 211 ss.

insufficiente, l'apporto dei privati può perdere di senso, con riflessi di snaturamento della stessa missione delle reti pubbliche<sup>69</sup>.

Nella logica di queste ultime, emerge, tra l'altro, un ruolo nuovo per la persona disoccupata, vista non più come fruitrice di servizi, bensì quale soggetto preposto alla regolazione della concorrenza tra gli operatori pubblici e privati. Ciò accade quando l'erogazione dei servizi sia affidata ad un determinato operatore (centro per l'impiego o soggetto accreditato) per decisione dello stesso disoccupato anziché per l'esito di un avviso pubblico<sup>70</sup>.

Poiché tale effetto discende dall'introduzione nei sistemi regionali dei titoli di acquisto (denominati anche voucher o buoni di servizio o dote lavoro), concepiti per essere consegnati al disoccupato e per essere da questi spesi presso il soggetto da lui prescelto, è evidente che la valorizzazione del ruolo organizzativo dei disoccupati, per lo sviluppo della concorrenza tra gli operatori, è una scelta strettamente legata alle decisioni di ciascuna Regione e Provincia Autonoma. Lo Stato, per parte sua, si è già pronunciato a favore, indicando nell'assegno di ricollocazione lo strumento imprescindibile per conferire al disoccupato il potere di scelta del soggetto deputato all'erogazione a suo favore del servizio di assistenza intensiva.

Il problema, su questo punto, è costituito dal rapporto tra i titoli di acquisto regionali e l'assegno di ricollocazione. Mentre i primi sono regolati dalle Regioni<sup>71</sup>, il secondo è consegnato ad una disciplina prioritariamente affidata ad Anpal, cui è rimesso, tra l'altro, il compito di definire l'ammontare dell'assegno e la proporzione tra componente a risultato e quella a processo.

La possibile diversità tra i risultati attesi per ciascun assegno o tra i percorsi previsti per conseguirli può generare differenziazione di trattamento tra i disoccupati dello stesso territorio a seconda dello strumento utilizzato, con conseguenze imprevedibili. Inoltre, la

---

<sup>69</sup> A contrasto di possibili fenomeni di *creaming*, vale a dire di scelta da parte dell'erogatore di servizi dei soggetti più facili da ricollocare, la disciplina dell'assegno di ricollocazione, introdotta all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, esalta la premialità. In base a quest'ultima, l'attività è remunerata «prevalentemente a risultato ottenuto» e l'ammontare del *voucher* è graduato «in relazione al profilo personale di occupabilità» dell'utente servito (cfr. ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015, 2016*, in *cliclavoro.gov.it*). La stessa classe di profilazione corrisponde ad un diverso ammontare del costo stimato del servizio, in funzione della difficoltà di ricollocazione dell'utente.

<sup>70</sup> Sul nesso tra libertà di scelta e accreditamento all'erogazione di servizi pubblici, cfr. L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, QC, 2002, 725 ss.

<sup>71</sup> Per l'approfondimento dell'esperienza lombarda, vera apripista a livello regionale, cfr. G. CANAVESI, *La sperimentazione della dote lavoro in regione Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in AAVV, *Studi in onore di Tiziano Treu, Lavoro, istituzioni cambiamento sociale*, Jovene, 2011, 1159 ss.; L. VIOLINI - S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, RDSS, 2011, 1, 43 ss.

componente "risultato occupazionale" può subire curvature semantiche differenti nella normativa statale e regionale, attivando concorrenza tra gli strumenti per ragioni legate ai loro contenuti, anziché dipendenti dalla capacità degli operatori coinvolti per il loro utilizzo<sup>72</sup>.

Ci si deve chiedere, in proposito, se la logica del risultato, cui formare l'attività degli operatori, sia compatibile con la disponibilità di assegni per la ricollocazione plurimi e diversi, anche nell'importo<sup>73</sup>. La diversità degli strumenti può alterare la percezione del rapporto tra disoccupato ed operatore, facendo credere al primo che la disponibilità di un assegno con caratteristiche apparentemente più forti (ad es. un valore economico superiore) generi, di per sé, un maggior impegno da parte del gestore e più alte probabilità di centrare il risultato occupazionale.

Vi è il rischio, dunque, che si alimenti una competizione tra operatori fondata più sulla loro capacità di attrarre disoccupati per la gestione dei rispettivi assegni, che sulla rispettiva attitudine a centrare il risultato occupazionale. Ciò rende urgente un supplemento di riflessione sulla direzione dell'attuale percorso di riforma. In gioco c'è anche la razionalità di un sistema che, pur assegnando alle Regioni la responsabilità dei percorsi per l'occupazione, consente allo Stato di sovrapporre a tutte le offerte regionali un proprio strumento, regolato in autonomia e senza alcuna necessaria coerenza con gli altri servizi per l'occupazione.

Va da sé che lo stesso assegno di ricollocazione non può fungere da agente catalizzatore dell'intera riforma. Non può atteggiarsi da sineddoche. La sua importanza, anche simbolica, va riconosciuta e supportata. Il suo ambito d'intervento ristretto e la presenza, al suo fianco, dei citati strumenti analoghi già introdotti da molte Regioni ne sminuiscono, tuttavia, il peso e l'attitudine a connotare da solo l'operazione riformatrice<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Commentando la definizione di assegno di ricollocazione, proposta nel d.lgs. n. 150/2015, M. ESPOSITO (*op. cit.*, 14) coglie, sul piano dei contenuti, una certa distanza dal concetto di contratto di ricollocazione. Mentre quest'ultimo conteneva elementi di responsabilizzazione del disoccupato, causa l'insorgenza di obbligazioni, diritti e responsabilità, la nozione di assegno è giudicata «orientata più verso la prestazione economica che verso la misura proattiva».

<sup>73</sup> Il valore monetario attribuito all'assegno di ricollocazione dalla delibera Anpal n. 1 del 07 febbraio 2017 oscilla, per i contratti di lavoro a tempo indeterminato, tra un minimo di 1.000 euro e un massimo di 5.000 euro. Tale valore è nettamente superiore a quello assegnato dalle norme regionali ai rispettivi strumenti per la ricollocazione dei lavoratori.

<sup>74</sup> A depotenziare l'enfasi mediatica conferita allo strumento concorre, sul piano fattuale, l'analisi dei primi dati sull'andamento della sperimentazione dell'assegno, peraltro ancora non ufficiali (cfr., comunque, quanto pubblicato dal quotidiano *La Repubblica* il 4 luglio 2017). Essi indicano che sul bacino di circa 28.000 soggetti destinatari della proposta di assegno il tasso di adesione non supera il dieci per cento. Nel contingente degli aderenti prevalgono i soggetti appartenenti a fasce di età più elevate, i quali possono mediamente fare affidamento su periodi di sostegno al reddito (Naspi) più lunghi. Tra i fattori utili all'adesione incidono la prossimità del soggetto alla scadenza della Naspi e la disponibilità di informazioni sul

Quest'ultima, nei suoi elementi complessivi, prevede molto altro e guarda, anche e soprattutto, alle condizioni per promuovere il sostegno delle migliaia di persone disoccupate prive dei requisiti d'immediata e facile occupabilità o comunque escluse dai redditi di disoccupazione. Ad essi, non a caso, sono rivolti i nuovi servizi di orientamento, formazione e accompagnamento, che le istituzioni statali e regionali, in cooperazione reciproca, dovranno iniziare a garantire secondo livelli di uniformità.

Si deve aggiungere, come subito si preciserà, che molti elementi del nuovo impianto organizzativo sono ancora da impostare e costruire.

## **7. Cosa manca per il funzionamento reale del sistema unitario?**

È lo stesso d.lgs. n. 150/2015 ad indicare gli strumenti necessari all'avvio del nuovo sistema unitario. Essi coincidono, in buona misura, con l'assunzione di regole del gioco comuni a Stato e Regioni.

L'avvio concreto del percorso di uniformazione dei sistemi regionali a standard minimi comuni richiede, inevitabilmente, che quegli standard siano codificati. Si tratta, in particolare, delle disposizioni per la regolamentazione del rapporto con i cittadini e tra gli operatori, che richiamano, a livello tematico, i contenuti dell'offerta congrua, gli obiettivi e la metodologia di profilazione dei disoccupati, i termini del patto di servizio, la definizione degli standard di servizio (descrizione dei servizi, indicatori di obiettivo, indicatori di risultato, unità di tempo minime e massime), le unità di costo standard dei medesimi servizi, i criteri per la gestione degli accreditamenti regionali.

Buona parte di tali regole è oggi presente nella normativa regionale, cui si deve l'ampia e diversificata costruzione di sistemi funzionanti di gestione dei disoccupati e di collaborazione tra pubblico e privato<sup>75</sup>. Partire dalle fondamentali esperienze già realizzate a livello regionale in materia di offerta congrua, patti di servizio, accreditamento degli operatori, standard di servizi e costi standard può fungere da metodo di facilitazione del percorso di unificazione nazionale. Inoltre, la formazione *bottom up* di

---

funzionamento del programma di ricerca intensiva di occupazione. La scelta degli aderenti sembra orientarsi per circa la metà a favore dei centri per l'impiego e per l'altra metà a favore degli operatori privati accreditati. Il numero di attivazioni è inferiore a quello degli aderenti, mentre non sono ancora disponibili le evidenze sul tasso di successo degli inserimenti lavorativi.

<sup>75</sup> Cfr., ad esempio, le leggi regionali della Lombardia (28 settembre 2006, n. 22, per il cui approfondimento si rinvia a P.A. VARESI, *Regione Lombardia: la legge di politica del lavoro, DPL, Inserto, 7/2007*), del Piemonte (22 dicembre 2008, n. 34), del Veneto (13 marzo 2009, n. 3) o della Provincia Autonoma di Trento (16 giugno 1983, n. 19, su cui cfr. S. VERGARI (a cura di),  *Mercati e diritto nel lavoro nelle Province di Trento e Bolzano*, Cedam, 2004).

nuove direttrici unitarie si presta a sostenere lo sviluppo sereno e costruttivo dei nuovi rapporti tra i livelli istituzionali<sup>76</sup>.

Vi sono pure preoccupazioni di ordine finanziario. L'introduzione di costi standard nazionali, a prescindere da quelli già approvati in sede regionale, può generare lo spiazzamento dei territori, in particolare nei casi in cui la misura delle remunerazioni nazionali fosse nettamente superiore a quella delle Regioni. La formazione di nuove unità di misura nazionali dovrebbe pure farsi carico dell'esigenza di non generare aumenti significativi dei costi in una fase di diffusa scarsità delle risorse disponibili.

La questione metodologica è, in effetti, un punto fondamentale del processo riformatore, quasi più importante dei contenuti delle norme che dovranno essere approvate. Tra l'ipotesi di una riforma radicale, tramite l'Anpal, delle regole vigenti nei vari territori regionali e quella alternativa dell'imposizione agli stessi del modello adottato da una singola Regione, si ritiene che il percorso ideale debba mirare a definire una cornice di misure comuni di miglioramento, non di stravolgimento, dei singoli assetti regionali.

Andrebbe quindi allontanata ogni eventuale tentazione di imporre regole che impediscano alle realtà più virtuose di continuare ad esprimere le proprie positive impostazioni<sup>77</sup>. Il riferimento è, innanzitutto, ai sistemi di accreditamento e alle regole d'identificazione dei soggetti ammissibili alle reti regionali. Il richiamo è anche ai contenuti del patto di servizio, che dovrebbero introdurre elementi comuni, ma comunque passibili di integrazioni o specificazioni a livello regionale. Le stesse regole di affidamento dei servizi ai soggetti accreditati dovrebbero consentire la combinazione tra il modello dell'avviso pubblico e quello della selezione affidata allo stesso disoccupato.

L'intervento centrale e più urgente rimane, in ogni caso, l'approvazione, ai sensi dell'art. 2, del d.lgs. n. 150/2015, del decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, le Regioni e le Province Autonome, delle linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive. Si tratta di uno snodo fondamentale, poiché da esso dipenderà la comprensione di come e quanto il Ministero del lavoro e le Regioni vorranno esprimere la propria visione unitaria del sistema e introdurre, conseguentemente, i criteri di gestione del rapporto tra le rispettive programmazioni.

---

<sup>76</sup> Per una recente e interessante valorizzazione del contributo fornito dalle esperienze provinciali e regionali in materia di servizi e politiche del lavoro cfr. P.G. BRESCIANI - P.A. VARESI, *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale*, Franco Angeli, 2017.

<sup>77</sup> Su tale preoccupazione sia ancora concesso il rinvio a S. VERGARI, *Prove di convivenza, cit.*, 78 ss.

Nel decreto trova sintesi il percorso politico che Stato e Regioni sono tenuti a concordare. Prima ancora di ogni possibile contenuto, esso rappresenta l'affermazione della chiara distinzione tra il livello d'ideazione e di programmazione delle politiche e quello più operativo e gestionale, affidato ad Anpal e, soprattutto, ai centri per l'impiego e ai soggetti accreditati.

Esso costituisce, altresì, un formidabile banco di prova per la comprensione della reale capacità del livello regionale di produrre sintesi al proprio interno e propensione alla formulazione di proposte unitarie e di rango nazionale. È soprattutto dall'esercizio di questa opportunità di azione politica che si potrà comprendere l'affidabilità e la bontà del disegno normativo di investimento sulla struttura bicefala del ponte istituzionale di comando.

## **8. Il dialogo necessario tra politiche e strumenti nazionali e quelli regionali.**

Se, come è ormai chiaro, la nuova politica nazionale non potrà sopprimere quella regionale, ma dovrà convivere con essa, si dovrà individuare un metodo di dialogo idoneo a garantire la coerenza complessiva dei programmi ideati ai due livelli. La questione intercetta, tra l'altro, l'utilizzo dei fondi europei, rispetto ai quali il piano di rafforzamento dovrebbe concorrere a consolidare la connessione tra interventi nazionali e quelli regionali.

Il tema del coordinamento tra le politiche richiama non solo il profilo di coerenza complessiva dei percorsi ideati per la loro realizzazione, ma anche la fase realizzativa, ovvero la modalità di convivenza sul medesimo territorio delle attività condotte direttamente da Anpal, perché pertinenti alla competenza gestionale sui programmi enucleati all'art. 9, comma 1, lett. p, del d.lgs. n. 150/2015, con quelle svolte dalle strutture regionali.

La questione, già accennata nell'ambito del discorso sul rapporto tra i regimi di accreditamento, nazionale e regionali (v., *retro*, § 3.3.), verrà ripresa nell'ultimo paragrafo. Un suo aspetto particolare, meritevole di immediata attenzione, riguarda gli effetti conseguenti alla necessaria coabitazione tra lo strumento dell'assegno di ricollocazione e quello del patto di servizio. Nei percorsi possibili, il d.lgs. n. 150/2015 abilita il disoccupato, se in possesso dei requisiti prescritti, ad abbandonare il percorso già attivato con il patto di servizio, per deviare su un sentiero di assistenza collegato all'assegno di ricollocazione.

Tale opzione autorizza, di per sé, uno spreco di energie e di risorse, con l'aggravante della liberazione del disoccupato dall'obbligo di motivare la propria scelta. È, peraltro, revocabile in dubbio che tale passaggio sia possibile nei casi in cui entrambe gli strumenti siano finanziati con risorse

comunitarie. Ai sensi della normativa europea, l'attivazione di iniziative nell'ambito di un certo percorso dovrebbe impedire di utilizzarne altre, per la stessa persona, all'interno di un percorso diverso e concorrente.

A conferma della serietà del problema, è significativo che i soggetti presi a riferimento per la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione debbano non essere già impegnati in misure di politica attiva analoghe erogate dalle Regioni e Province Autonome<sup>78</sup>. Per quanto condivisibile, tale prescrizione non trova alcun fondamento certo nella legge, che infatti non contempla alcun impedimento al libero abbandono del percorso già attivato sulla base del patto di servizio. Sarà dunque problematico, in assenza di una correzione della legge, promuovere la stabilizzazione a regime di siffatta soluzione.

Occorre farsi carico, tra l'altro, delle condizioni di operatività, nella disciplina dell'assegno di ricollocazione, dei meccanismi di condizionalità. Sul piano formale, le regole di attivazione dei disoccupati, sancite all'art. 21 del d.lgs. n. 150/2015, sanzionano i comportamenti omissivi del lavoratore riferiti alle attività descritte nel patto di servizio. Nel programma di ricerca intensiva difetta, invece, un regime punitivo espresso, la cui esistenza si può soltanto presupporre in virtù del richiamo indiretto, previsto all'art. 23, comma 5, lett. e, del d.lgs. n. 150/2015, proprio alle sanzioni collegate alla violazione del patto di servizio.

Senonché, se è vero che «la richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio eventualmente stipulato» (art. 23), con conseguente attrazione anche del sistema delle penalità ad esso collegato, la possibilità di enucleare ed applicare sanzioni direttamente riconducibili alla violazione del programma finanziato dall'assegno di ricollocazione non sembra del tutto sicura. Servirebbe a tale scopo la piena parificazione, agli effetti delle regole di condizionalità, tra il programma di ricerca intensiva di nuova occupazione, previsto all'art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 150/2015, e il patto di servizio personalizzato, disciplinato all'art. 20 del medesimo decreto.

In attesa di opportuno intervento normativo, l'unica soluzione disponibile rinvia all'assunzione di un'opzione esegetica coerente e compatibile. Essa consiste nell'affermare che l'effetto della sospensione del patto di servizio, in occasione della richiesta del disoccupato del servizio di assistenza alla ricollocazione, riguarda esclusivamente le misure di politica attiva contenute nel patto, non anche gli obblighi di attivazione ivi previsti<sup>79</sup>. Su tale presupposto, anche in caso di deviazione dal programma

---

<sup>78</sup> Cfr. ancora la delibera Anpal n. 1/2017, che annulla e sostituisce la precedente n. 9/2016.

<sup>79</sup> Si può pensare, in alternativa, alla tecnica pattizia, per la quale nel programma di ricerca intensiva, da sottoporre alla sottoscrizione del disoccupato, dovrebbero utilmente essere riprodotti gli obblighi di legge previsti all'art. 21 del d.lgs. 150/2015, in materia di meccanismi

di ricerca intensiva, per mancata collaborazione del lavoratore, sarebbero direttamente applicabili le sanzioni previste per la violazione del patto.

Urge, per altro verso, la definizione chiara dei possibili contenuti del programma di ricerca intensiva<sup>80</sup>. Se, da un lato, è palese che l'assistenza intensiva si riferisce alla ricollocazione del lavoratore, facendo presumere la coincidenza di quei contenuti con le attività tipiche di mediazione nell'incontro tra domanda e offerta, va considerato, dall'altro, il richiamo di legge a possibili attività di riqualificazione professionale. La loro previsione non è neutrale, poiché rende possibile l'incorporazione nel programma di azioni tipicamente previste nel patto di servizio, come quelle orientate a risultati diversi da quello occupazionale.

Sullo sfondo, agisce pure l'interrogativo su come sia possibile affidare percorsi di riqualificazione professionale a soggetti, quali i centri per l'impiego e i soggetti privati accreditati ai servizi per il lavoro, non votati e non abilitati alla formazione.

A ben guardare, le scarse indicazioni normative impediscono di affermare che tra il programma di ricerca intensiva ed il patto di servizio sussiste una chiara differenza contenutistica. Riesce, dunque, difficile estrapolare la ragione dell'enucleazione dell'assegno quale misura specifica e prediletta. A meno di non riferire al legislatore l'obiettivo di sopprimere e sostituire tutti gli strumenti regionali già esistenti, come pure lascia intendere la previsione del finanziamento dell'assegno con risorse sia statali che regionali.

Senonché, nell'attuale fase la tenuta di un tale presunto progetto non appare più così solida, come invece sarebbe stato nel nuovo assetto costituzionale.

## **9. Possibili traiettorie della fase post-referendaria.**

Secondo quanto emerso nello sviluppo del discorso, si ripropone continuamente la questione dell'impatto della vicenda referendaria sul processo di attuazione del d.lgs. n. 150/2015. È innegabile che l'impianto originario di tale decreto era stato pensato in coerenza con quello della riforma costituzionale, la cui approvazione definitiva avrebbe dovuto condurre le politiche attive del lavoro sotto la responsabilità esclusiva dello

---

di condizionalità. L'efficacia di tale impostazione presuppone, tuttavia, un passaggio non scontato: che l'Inps, quale soggetto estraneo all'intesa, possa applicare sanzioni sulla base proprio di quest'ultima.

<sup>80</sup> In proposito, le delibere di Anpal si sono abilmente sottratte al compito di tracciare i contenuti possibili del programma nella fase di sperimentazione dell'assegno di ricollocazione. Si deve rilevare, del resto, la scelta di avviare la sperimentazione dell'assegno pur in assenza della codificazione degli standard dei servizi per il lavoro, richiamati nel d.lgs. n. 150/2015 tra i presupposti fondamentali per l'avviamento di un sistema nazionale dei servizi per il lavoro.

Stato. In tale disegno, le Regioni non avrebbero dovuto abbandonare, necessariamente, un ruolo politico. Non a caso, il nuovo art. 116, comma 3, della legge costituzionale poi bocciata, prevedeva la possibile attribuzione alle Regioni ordinarie di forme e condizioni particolari di autonomia in materia di politiche attive e formazione professionale. Vi era insomma "il terreno per una delega settoriale a quelle regioni che hanno dato prova di saper fare e di aver agito per il meglio in questi anni di c.d. federalismo prima amministrativo e poi legislativo"<sup>81</sup>.

Ora, la prospettiva del d.lgs. n. 150/2015 appare rovesciata, con il pallino che ritorna in mano alle Regioni e con la riassegnazione allo Stato del ruolo di propulsione e unificazione, da esercitare attraverso i principi della legislazione, i lep ed il coordinamento informativo.

Tutto ciò implica due conseguenze importanti.

Per un verso, le Regioni dovranno rimuovere ogni ragione d'intervento sostitutivo dello Stato, dando finalmente prova di poter garantire l'erogazione omogenea dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Per l'altro, le stesse Regioni dovranno assumere l'iniziativa delle politiche del lavoro, evitando di rimanere al traino delle proposte statali e sostenendo comunque, per il confronto costruttivo con lo Stato, una propria linea comune. Per questa parte, si dovrà chiarire, come già segnalato, il rapporto tra programmazione nazionale e regionale e quello tra i due livelli di finanziamento, facendo in modo che le leve finanziarie agiscano coerentemente alle scelte di programmazione e ai compiti assegnati.

Per le istituzioni regionali è una sfida relativamente nuova e importante. Ciascuna di esse aveva ragionato sino ad oggi secondo un'ottica prettamente territoriale, votata a costruire risposte ai problemi specifici della realtà di riferimento. La nuova prospettiva impone loro di aprire una prospettiva politica più ampia, capace di coniugare le esigenze delle proprio territorio con quelle degli altri. Non si chiede, ovviamente, la rinuncia all'esercizio delle proprie prerogative. Si domanda, piuttosto, l'assunzione di un ruolo a due livelli: quello classico, tipicamente territoriale, ma anche quello nuovo di concertazione nazionale, da riferire, non più solo alla definizione delle regole del gioco di determinati istituti o finanziamenti, ma anche e soprattutto alla nuova programmazione unitaria delle politiche attive con lo Stato, nel solco delle competenze tracciate all'art. 2 del d.lgs. n. 150/2015.

È scontato che la conferma del ruolo e delle competenze della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni implica un rafforzamento indiretto anche della Conferenza delle Regioni. A sua volta, il potenziamento di quest'ultima rende necessario l'incremento della

---

<sup>81</sup> V. FILÌ, *op. cit.*, 516.

capacità delle Regioni di esprimere proposte unitarie e di assumere la funzione di agenti d'innovazione.

Potrebbe essere utile, in tale scenario, istituire una nuova e specifica sede tecnica di coordinamento, imperniata su competenze solide e relazioni stabili. In ogni caso, l'appartenenza partitica o l'affinità politica, tra livelli regionali e tra livello regionale e quello statale, non dovranno costituire criteri d'azione decisivi, pena l'indebolimento congenito del sistema regionale<sup>82</sup>. A fronte della storica differenziazione della composizione politica dei governi regionali, sarebbe altrimenti impossibile ottenere posizioni unitarie.

## **10. Quale ruolo gestionale per l'Anpal?**

Sul piano gestionale, il tema dominante, già in parte accennato, è oggi costituito dal ruolo che, nel rinnovato assetto regionalista, assumerà Anpal. Il problema, a ben vedere, è mal posto, poiché gli spazi d'azione dell'Agenzia rimangono quelli indicati dal d.lgs. n. 150/2015, che, per quanto attiene all'erogazione dei servizi per il lavoro, dipendono, in larga misura, dalla capacità degli uffici regionali di presidiare adeguatamente le proprie funzioni.

Si vuol dire che, per quella legge, l'erogazione dei servizi continua a far capo in via ordinaria ai centri per l'impiego, ai quali gli ordinamenti regionali possono affiancare, nell'ambito delle apposite reti, i soggetti accreditati. Come chiarito, l'intervento di Anpal è ammesso solo nei casi in cui sia la stessa Regione o Provincia Autonoma ad attribuirle, per via convenzionale, una o più funzioni tra quelle individuate all'art. 18 del decreto. Per il resto, il suo ruolo operativo è limitato alla consegna al disoccupato, quando sia rimasto non convocato nei termini prescritti, delle credenziali di accesso diretto alla procedura telematica di profilazione.

Fino alla modifica delle regole vigenti, il ruolo formale dell'Agenzia nazionale non subirà, dunque, sostanziali variazioni per effetto della mancata approvazione della riforma costituzionale. Rimane indecifrata, tuttavia, la sua funzione di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, che, come chiarito, comprende al suo interno tanto le strutture regionali per le politiche del lavoro, quanto i soggetti accreditati a livello regionale.

---

<sup>82</sup> Non è un caso che l'esperienza istituzionale di un acuto osservatore come M. BARBIERI (*Le risposte di*, in L. MARIUCCI, *Tre domande e quattro risposte*, cit., 205), lo porti ad osservare, con riguardo alla nuova organizzazione del mercato del lavoro e, in particolare, ai rapporti tra Stato, Regioni e Province e tra le Regioni e i soggetti privati, che «Le regioni (...) acconsentono a tutto (Accordo del 30 luglio 2015), decerebrate come sono dalla sostanziale solidarietà politica con il Governo nazionale».

Riprendendo un ragionamento solo abbozzato, appare scontato che un'eventuale interpretazione in senso verticistico di tale funzione provocherebbe la reazione immediata delle Regioni, che non potrebbero tollerare la sovrapposizione di Anpal al proprio rinvigorito potere istituzionale. Diversa risposta si potrebbe avere ove il concetto di coordinamento fosse interpretato in senso promozionale e di sostegno, per favorire il processo di convergenza degli attori del sistema sugli obiettivi politici definiti congiuntamente da Stato e Regioni. In questo caso, il supporto operativo sarebbe per la crescita del sistema, a patto di essere applicato per sviluppare la capacità delle istituzioni regionali di migliorare la propria offerta ed aumentare la garanzia dei lep.

Un punto delicato attiene all'affidamento esclusivo all'Agenzia del compito di definire gli standard di servizio in relazione alle misure indicate all'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015. Questa parte esprime chiaramente l'idea originaria perseguita, legata all'accentramento statale delle competenze sulle politiche attive. La sua attuale applicazione è ovviamente ancora possibile, ma è evidente l'impatto negativo che essa potrà suscitare sulle realtà regionali già dotate da tempo di standard di servizi. In termini di mera opportunità, si dovrà dunque valutare l'attivazione del confronto con le Regioni, anche per favorire la circolazione e la discussione delle migliori esperienze sin qui realizzate e non praticare alcuna penalizzazione delle specifiche vocazioni territoriali.

Un altro punto di attenzione attiene alla modalità di gestione, nei territori regionali, dei programmi nazionali ricondotti all'Agenzia, ivi compresi quelli sperimentali di politica attiva del lavoro o per il reimpiego e la ricollocazione di personale di aziende in crisi aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni. Nessuna regola chiarisce la forma di convivenza di tali programmi con quelli ideati e praticati dalle Regioni. Ciò rende possibile, da un lato, che Anpal possa intervenire sui territori in forma diretta, anche tramite la propria società di servizi o i soggetti accreditati a livello nazionale, dall'altro, e in conseguenza, che le aziende di un territorio regionale possano essere interessate da proposte plurime, di Anpal e delle Regioni, anche se aventi lo stesso oggetto e contenuti identici o concorrenti.

In passato, per scongiurare tale problematica eventualità era stata praticata la concertazione preventiva, cui doveva seguire l'adesione formale delle Regioni alle singole proposte statali. Oggi, la stessa forma di raccordo non è proposta espressamente nel d.lgs. n. 150/2015 e il rischio di misure concorrenti rimane alto. In assenza di interventi correttivi, anche

semplicemente sul piano amministrativo, sotto forma di coordinamento orizzontale, potrebbero sorgere i presupposti per nuovi conflitti<sup>83</sup>.

Tra i passaggi decisivi, meritevoli di chiarimento, vanno menzionati, non per ultimi, la gestione del coordinamento informatico e il governo dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo.

Sul primo versante, rimane indefinita sul piano normativo la relazione tra il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e il portale unico per la registrazione alla rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, entrambi previsti all'art. 13 del d.lgs. n. 150/2015. Se appare chiara la configurazione del primo come il luogo di raccolta unitaria delle informazioni concernenti i percettori di ammortizzatori sociali, le comunicazioni obbligatorie, la gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche del lavoro e la formazione professionale, nonché come "patrimonio informativo comune" degli enti statali e delle regioni, la funzione del secondo non è precisata dalla legge ed è sostanzialmente rimessa alla deliberazioni di Anpal.

Le uniche indicazioni normative sul portale nazionale attengono al suo ambito di operatività. Per un verso, esso è chiamato a raccogliere in via telematica le dichiarazioni d'immediata disponibilità dei disoccupati e a gestire l'assegnazione agli stessi di una classe di profilazione, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità. Per l'altro, è affidata al medesimo la gestione dell'assegno di ricollocazione, la cui disciplina prevede che i centri per l'impiego e i soggetti erogatori del servizio di assistenza intensiva conferiscano obbligatoriamente al portale di Anpal le informazioni relative alle richieste, all'utilizzo e all'esito del servizio.

Si comprende, per l'effetto, la duplicazione dei sistemi informatici in gestione agli operatori. Per talune attività o particolari strumenti è richiesta l'utilizzazione del portale nazionale. Per la maggior parte si fa invece implicito rinvio ai portali regionali.

Sebbene ricorrano seri dubbi di efficacia di siffatto assetto organizzativo, la soluzione ottimale non sembra comunque presupporre la soppressione dell'uno o dell'altro sistema. Potrebbe essere sufficiente l'edificazione di un valido percorso di cooperazione applicativa, che però richiede investimenti decisi e mirati, non semplici da realizzare.

Quanto alle risorse comunitarie, il loro governo a livello centrale può fungere da garanzia per l'allocazione delle risorse in coerenza con le esigenze e le capacità di azione dei singoli territori. Rimane il fatto che la

---

<sup>83</sup> Un tentativo di soluzione è espresso dalla proposta regionale di schema di decreto ex art. 2 del d.lgs. n. 150/2015, inviata al Ministro del lavoro nel luglio 2017. Vi si prevede, tra le linee di indirizzo triennali, che sia garantito il coordinamento dei programmi nazionali con quelli regionali, favorendo il metodo dell'intesa preventiva.

crescente dipendenza regionale dalle risorse statali e comunitarie non aiuta lo sviluppo di un'interlocuzione realmente libera tra le Regioni e lo Stato.

In definitiva, la fase attuale richiede la metabolizzazione dell'esito referendario e l'affermazione di un assetto stabile delle competenze e dei ruoli degli organi statali e regionali. Va dunque ricercato un nuovo equilibrio rispetto a quello auspicato nella riforma costituzionale.

Il modo in cui esso si svilupperà dipenderà dall'interpretazione del rapporto reciproco da parte degli attori istituzionali del mercato del lavoro. Sembra, comunque, allontanarsi la prospettiva, ipotizzata in dottrina sulla base del d.lgs. 150/2015, del radicamento del modello dell'"esternalizzazione internalizzata" dei servizi per l'impiego<sup>84</sup>. Il sistema, come si è cercato di argomentare, appare indirizzato alla conferma di un decentramento compartecipato, contraddistinto, rispetto al passato, da maggiore unitarietà.

*gal condition and new support tools.*

---

<sup>84</sup> V. FILÌ, *op cit.*, 2016.