

1.
**LA NUOVA GOVERNANCE
DEL MERCATO DEL LAVORO**
SILVIA SPATTINI

SOMMARIO: 1. Il nuovo assetto di “competenze”. – 2. L’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. – 3. La nuova organizzazione dei servizi pubblici per l’impiego. – 4. La collaborazione pubblico-privato e il ruolo delle agenzie private per il lavoro. – 5. Una *governance* neo-centralista e neo-contrattualista.

1. Il nuovo assetto di “competenze”

Il decreto legislativo n. 150/2015 in materia di servizi per l’impiego e politiche attive per il lavoro non mette in discussione il sistema di regolamentazione e organizzazione del mercato del lavoro italiano basato sul modello della coesistenza regolata tra servizi pubblici e privati per l’impiego ⁽¹⁾. Lascia invariata la disciplina del segmento privato, mentre ridisegna il segmento pubblico dei servizi per l’impiego e la gestione dell’erogazione di servizi e misure di politica attiva per il lavoro, in attesa che si concluda l’iter della riforma costituzionale che prevede un ritorno delle competenze in materia di politiche del lavoro dalle Regioni allo Stato.

Nel frattempo, a costituzione vigente, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali non può che svolgere un ruolo di indirizzo politico generale. Per questa ragione, il decreto legislativo n. 150/2015 attribuisce al Ministero del lavoro e alle Regioni e Province autonome, in base appunto alle loro competenze, il compito di individuare strategie, obiettivi e priorità in materia di politiche attive per il lavoro (articolo 1). Più nel dettaglio, su tali materie, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve definire per decreto le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali relativi alla riduzione della disoccupazione, ai tempi di erogazione dei servizi nei confronti degli utenti dei servizi

⁽¹⁾ Per una ricostruzione dei modelli di regolamentazione del mercato del lavoro, sia consentito rinviare a S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008, cap. II; con riferimento al modello di coesistenza regolata spec. 35-36.

per l'impiego, alle percentuali di intermediazione, nonché i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale (articolo 2, comma 1).

Benché allo Stato spetti una funzione di indirizzo e coordinamento nella materia delle politiche attive per il lavoro, il decreto legislativo n. 150/2015 prevede che questi indirizzi e obiettivi siano definiti sulla base di una intesa in Conferenza Stato-Regioni, per garantire la leale collaborazione e prevenire contrasti tra i diversi livelli istituzionali. Inoltre, una prima intesa generale, *Accordo quadro tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive del lavoro* ⁽²⁾ siglata in Conferenza Stato-Regioni in data 30 luglio 2015 (approvata contemporaneamente all'intesa sul testo del decreto legislativo in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive), prevede che, in particolare, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (di cui all'articolo 2, comma 1) siano adottati per decreto ministeriale, previa intesa con le Regioni.

Mentre il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni e Province autonome svolgono, come detto, la funzione di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro (articolo 1, comma 1), è la rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro che ha il ruolo di attuare tali strategie e contribuire a realizzare gli obiettivi prefissati «assicurando [...] ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro» (articolo 1, comma 3). Basata sulla coesistenza di servizi pubblici e privati per l'impiego e sull'obiettivo della promozione delle loro sinergie (ispirandosi al principio di delega espresso dall'articolo 1, comma 4, lettera n, legge n. 183/2014), la rete nazionale è costituita, appunto, da una molteplicità di soggetti pubblici e privati che svolgono attività di incontro tra domanda e offerta, erogano misure di politica attiva del lavoro (compresa la formazione), sono attivi nel reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro oppure sono competenti per il sostegno al reddito. Accanto all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), fanno quindi parte della rete: Inps, Inail, agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, i fondi interprofessionali per la formazione continua, Formatemp, Italia Lavoro, Isfol, sistema delle Camere di commercio, Università e istituti di scuola secondaria di secondo grado (articolo 1, comma 2).

Il coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro è affidato all'Anpal, nel rispetto delle competenze delle Regioni e Province autonome (articolo 1, comma 4), come peraltro convenuto da Stato e Regioni già nell'intesa summenzionata.

Alla luce di questo scenario, l'obiettivo del presente contributo è quello di analizzare le novità introdotte dal decreto legislativo n. 150/2015 con riferi-

⁽²⁾ Cfr. *Accordo quadro tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive del lavoro*, Repertorio atti n. 141/CSR, 30 luglio 2015, in www.statoregioni.it, sezione *Riunioni e Documenti*, voce *Gli Atti*.

mento alla riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e al coordinamento, gestione ed erogazione dei servizi e delle politiche attive per il lavoro, per comprenderne la nuova *governance* del mercato del lavoro.

2. L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro

Nella ri-definizione dell'organizzazione del mercato del lavoro, il vero elemento di novità rispetto al passato è rappresentato dalla istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro⁽³⁾, alla quale tuttavia non possono essere attribuite funzioni di gestione delle politiche attive per il lavoro, che, a costituzione vigente (anche se in attesa di approvazione definitiva della modifica costituzionale), sono di competenza regionale. Per questo motivo, all'Anpal è affidata una funzione di *coordinamento* della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro nell'erogazione delle misure a supporto dei lavoratori in cerca di una occupazione.

Più nel dettaglio, all'Anpal è conferito, innanzitutto, il coordinamento dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68/1999, delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riguardo per i beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito. Inoltre, tale compito è completato dalla funzione di coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (articolo 9, comma 1, lettera *a*). Quanto a tale attribuzione, è interessante osservare che la legge delega individua tra i principi l'«attribuzione all'Agenzia di competenze *gestionali* in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl» (articolo 1, comma 4, lettera *e*, legge n. 183/2014), mentre il decreto legislativo si «limita», in modo verosimilmente più corretto, al conferimento di funzioni di coordinamento e non di effettiva gestione, che compete ad altri soggetti. Peraltro, con riferimento alla gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, risulta evidente la necessità della definizione di meccanismi di raccordo tra Inps e Anpal, che sono infatti indicati anche tra i criteri di delega (articolo 1, comma 4, lettera *r*, legge n. 183/2014)⁽⁴⁾, mentre non sono esplicitati nel decreto legislativo.

L'idea di attribuire all'Agenzia sia il coordinamento dei servizi per l'impiego, delle politiche di attivazione e delle prestazioni di sostegno al reddito ha evidentemente lo scopo di una «maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito» (articolo 1, comma 4, lettera *r*,

⁽³⁾ Sulla storia dell'idea della costituzione di una agenzia nazionale per l'occupazione, cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, ADAPT University Press, 2014, 58 ss., nonché M. TIRABOSCHI, *Il ruolo delle agenzie tecniche strumentali nel mercato del lavoro*, 2003, Modena, 24.

⁽⁴⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, 61.

legge n. 183/2014). Infatti, questa è sempre stata la criticità del sistema italiano, prima di tutto a causa della separazione di competenze in materia di politiche attive e politiche passive, non solo orizzontale, in quanto affidate a diversi soggetti (rispettivamente Regioni e Inps), ma anche verticale, poiché tali soggetti si trovano a livelli di governo differenti.

Infatti, per superare la criticità della difficile integrazione tra politiche attive e passive, già il Governo Monti, con la prima versione del disegno di legge che sarebbe poi diventato la c.d. riforma Fornero (disegno di legge n. 3249, presentato il 5 aprile 2012), aveva ipotizzato di attribuire all'Inps la possibilità di svolgere l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Consentire all'Inps, erogatore dei sussidi, di svolgere l'attività di intermediazione dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione avrebbe significato collegare più strettamente questi due diversi piani e realizzare una più efficace condizionalità delle prestazioni sociali⁽⁵⁾. La *ratio* di tale sistema – attuato in passato, per esempio, in Olanda⁽⁶⁾ – risiede nel fatto che l'ente previdenziale è particolarmente incentivato a reinserire nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile i percettori di sostegno al reddito, perché questo rappresenta evidentemente un risparmio per le casse dell'ente previdenziale stesso. Il modello ipotizzato dal Governo non trovò consenso, probabilmente nel timore di un eccessivo rafforzamento dell'Inps e di una perdita di “potere” delle Regioni e Province, che sarebbero state svuotate di parte delle loro competenze in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Abbandonata questa idea, rimase tuttavia l'Inps il fulcro dello sviluppo del raccordo tra politiche attive e passive. Infatti, in una logica di integrazione e sinergia con i servizi competenti allo scopo di rendere maggiormente efficaci le azioni dirette al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e della loro attivazione, la legge n. 92/2012 (articolo 4, comma 35) stabilì che l'Istituto di previdenza dovesse predisporre e mettere a disposizione dei servizi competenti una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiavano.

Nel disegno riformatore del decreto legislativo n. 150/2015, non è più l'Inps il fulcro dell'integrazione tra politiche attive e passive, ma la nuova Agenzia, che vede attribuirsi, insieme al coordinamento dei servizi e delle politiche attive per il lavoro e dell'Aspi, una serie di altre funzioni. Innanzitutto, con l'obiettivo, oltre al coordinamento, dell'armonizzazione dei servizi per

⁽⁵⁾ Sul tema della condizionalità, si rimanda a S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, che segue in questa parte.

⁽⁶⁾ Cfr. L. STRUYVEN, G. STEURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, 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, 2003, 141.

l'impiego a livello nazionale, l'Agenzia deve definire le metodologie di profilazione degli utenti, allo scopo di determinarne il profilo personale di occupabilità, necessaria al fine della stipula del patto di servizio e all'erogazione delle misure più adeguate per il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro; stabilisce gli standard di servizio in relazione alle misure e ai servizi per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015; deve occuparsi della definizione e gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro; oltre alla definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale. All'Anpal compete, inoltre, la determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione⁽⁷⁾ e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati; la definizione dei costi standard applicabili ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro di cui all'articolo 18; la gestione dell'albo nazionale delle agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro (articolo 12, comma 3). L'Agenzia deve inoltre sviluppare e gestire il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro⁽⁸⁾, di cui all'articolo 13, compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati. Tale funzione è rilevante, in particolare, al fine di promuovere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori di prestazioni di sostegno al reddito, nonché per il monitoraggio delle prestazioni erogate. Infatti, le informazioni contenute in tale sistema costituiscono la base per la formazione del fascicolo elettronico del lavoratore (articolo 14), che raccoglie i dati relativi ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali.

Altri compiti attribuiti all'Anpal sono: il coordinamento dell'attività della rete EURES⁽⁹⁾; la promozione e coordinamento, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale eu-

⁽⁷⁾ Sull'assegno di ricollocazione, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, che segue in questa parte.

⁽⁸⁾ Compongono il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro: il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, di cui all'art. 4, comma 35, della l. n. 92/2012; l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 297/2002; i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi incluse la scheda anagrafica e professionale; il sistema informativo della formazione professionale, di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 150/2015.

⁽⁹⁾ *European Employment Services* (servizi europei per l'impiego): è la rete di cooperazione formata dai servizi pubblici per l'impiego, a cui partecipano anche i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Ha l'obiettivo di promuovere la libera circolazione dei lavoratori nello spazio economico europeo (i 28 Paesi membri dell'Unione europea, Norvegia, Liechtenstein e Islanda) e in Svizzera.

ropeo, nonché di programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo sociale europeo; la gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari. Vengono affidate all'Agenzia anche le funzioni di assistenza e consulenza nella gestione di crisi aziendali e di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni. All'Anpal è attribuito il compito di vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua, di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000, nonché dei fondi bilaterali, di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003, e la gestione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione, di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 150/2015. L'Anpal gestisce anche l'albo nazionale degli enti accreditati, dalle Regioni, a svolgere attività di formazione professionale, e un sistema informativo della formazione professionale ⁽¹⁰⁾.

Quanto alle caratteristiche strutturali, l'Agenzia è costituita con «personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio» (articolo 4, comma 1) ed è soggetta alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sottoposta al controllo della Corte dei conti, nonché all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 300/1999 in materia di agenzie amministrative ⁽¹¹⁾.

L'istituzione dell'Anpal ⁽¹²⁾, a decorrere dal 1° gennaio 2016, si realizza, tra molte perplessità ⁽¹³⁾, «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (articolo 4, comma 1), intendendo garantire la sua creazione e il suo funzionamento attraverso personale ⁽¹⁴⁾ proveniente da altre amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati (articolo 1, comma 4, lettera h, legge n. 183/2014), in particolare dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽¹⁵⁾ e

⁽¹⁰⁾ Con riferimento a tali temi, si rinvia a L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, che segue in questa parte.

⁽¹¹⁾ Per un approfondimento sulla disciplina della agenzie amministrative ai sensi dell'art. 8 della l. n. 300/1999, si vedano F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *DP*, 1999, n. 3, 717; G. VESPERINI, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in S. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, 2000, 145 ss. Inoltre, G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, in *EGT*, 1999, vol. VII, 1 ss., nonché E. CHITI, *Agenzie amministrative*, in *Diritto on line – Treccani*, 2014, e ivi la bibliografia essenziale.

⁽¹²⁾ L'Agenzia utilizza, in fase di prima applicazione, le sedi in uso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e all'Isfol (art. 4, comma 8).

⁽¹³⁾ Perplessità circa «la buona riuscita della riforma» «a costo zero» sono espresse, tra gli altri, da D. GAROFALO, *op. cit.*, 65.

⁽¹⁴⁾ L'art. 4, comma 4, prescrive che la dotazione di personale dell'Anpal non possa superare le 395 unità.

⁽¹⁵⁾ Più nel dettaglio l'art. 4, comma 5, stabilisce il trasferimento di diversi posti della Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, che viene soppressa per il trasferimento delle relative funzioni all'Anpal, nonché di ruoli provenienti da altre Direzioni.

dall'Isfol (articolo 4, comma 9), nonché più in generale con beni, risorse finanziarie⁽¹⁶⁾ e strumentali trasferiti dai medesimi enti⁽¹⁷⁾.

In dottrina, si è affermato che la scelta di politica del diritto di istituire anche in Italia una agenzia tecnica fosse «quasi scontata»⁽¹⁸⁾, avendo l'obiettivo di «perseguire l'integrazione fra politiche attive e passive del lavoro»⁽¹⁹⁾. Infatti, nella grande maggioranza dei Paesi europei i servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del lavoro sono organizzati e gestiti da agenzie tecniche che tendenzialmente non solo hanno una struttura centrale di coordinamento, ma anche una rete di uffici locali che erogano i servizi e attuano le politiche attive per il lavoro. Nel tempo, inoltre, si è osservata una crescente tendenza alla fusione o integrazione degli enti previdenziali, erogatori dei trattamenti di sostegno al reddito, e dei servizi pubblici per l'impiego, con l'obiettivo di beneficiare delle sinergie che derivano dalla gestione unitaria delle diverse funzioni e, pertanto, di garantire una ulteriore e maggiore efficacia nel reinserimento lavorativo, in particolare dei percettori di trattamenti⁽²⁰⁾.

Alle agenzie tecniche non sono solo affidati compiti di coordinamento e/o gestione dei servizi pubblici per l'impiego, di politiche del lavoro e, se del caso, delle politiche passive, anzi nascono primariamente per una funzione di supporto alla programmazione politica e progettazione di misure di intervento nel mercato del lavoro⁽²¹⁾.

Tuttavia, indipendentemente dalla tipologia specifica di compiti e funzioni attribuite, comunque, di natura tecnica e, nel caso, operativa, l'istituzione di agenzie tecniche ha anche l'obiettivo della separazione tra la politica e l'amministrazione. L'individuazione delle finalità e degli obiettivi generali da attuare spetta pertanto all'organo politico, rappresentato dal Ministro competente in materia. All'agenzia è invece attribuita la competenza della realizzazione degli obiettivi e il raggiungimento delle finalità prefissate⁽²²⁾.

Il rapporto tra i due livelli, quello politico e quello amministrativo, viene tendenzialmente regolato da un accordo nel quale sono definiti gli obiettivi

⁽¹⁶⁾ L'art. 5 individua nello specifico le risorse finanziarie destinate all'Anpal.

⁽¹⁷⁾ L'art. 4, comma 7, specifica che con riferimento ai trasferimenti di personale dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'Isfol, ad opera dei decreti di cui al comma 9 del medesimo articolo «sono trasferite al bilancio dell'ANPAL le somme relative alla copertura degli oneri di funzionamento e di personale, ivi incluse le componenti accessorie della retribuzione».

⁽¹⁸⁾ Così D. GAROFALO, *op. cit.*, 62.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem.*

⁽²⁰⁾ Se la gestione congiunta di politiche attive e passive caratterizza tradizionalmente il modello tedesco, nel 2008 in Francia è stata costituita l'agenzia nazionale *Pôle Emploi*, nata dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per l'impiego (ANPE) e l'Agenzia per il pagamento dei sussidi di disoccupazione (ASSEDIC), dotata di personalità giuridica e autonomia finanziaria. In Olanda, è del 1° gennaio 2009 l'integrazione del servizio pubblico per l'impiego nell'istituto previdenziale (UWV).

⁽²¹⁾ Sul ruolo delle agenzie tecniche nel mercato del lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il ruolo delle agenzie tecniche strumentali nel mercato del lavoro*, cit., *passim*.

⁽²²⁾ Cfr. E. CHITI, *op. cit.*

operativi che devono essere realizzati, nonché le risorse a disposizione per la loro attuazione⁽²³⁾. Tali accordi vengono definiti come “contratti” interni al settore pubblico e legano il Governo oppure il Ministero competente e l’agenzia tecnica, ma anche l’agenzia tecnica e sue eventuali unità operative o articolazioni territoriali⁽²⁴⁾. Tale accordo è lo strumento di indirizzo a disposizione del livello politico per orientare e indicare la strada da percorrere all’agenzia tecnica rispetto ai compiti e alle funzioni ad essa affidati⁽²⁵⁾.

Anche l’Italia, quindi, con l’istituzione dell’Anpal, si è dotata di una agenzia tecnica che, diversamente da Italia Lavoro⁽²⁶⁾, non si limita a una funzione di assistenza tecnica al Ministero o ai servizi pubblici per l’impiego nell’implementazione delle politiche attive per il lavoro, nella promozione e nella gestione di azioni di particolari politiche attive del lavoro in particolare dirette alle fasce deboli o lavoratori svantaggiati, ma che ha una funzione di coordinamento dei servizi pubblici per l’impiego e delle politiche attive per il lavoro, insieme al coordinamento (che dovrà essere meglio definito e specificato) dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

Come è tipico dei rapporti tra Ministeri e agenzia tecniche, anche in Italia tra il Ministero del lavoro e l’Anpal viene stipulata una convenzione che definisce «degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell’ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell’entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all’agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all’agenzia, quali l’organizzazione, i processi e l’uso delle risorse» (articolo 8, comma 4, lettera e, decreto legislativo n. 300/1999)⁽²⁷⁾.

⁽²³⁾ Cfr. H. MOSLEY, H. SCHÜTZ, N. BREYER, *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper, 2001, FS 101-203, 18.

⁽²⁴⁾ Per questa classificazione, H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, 2005, 9.

⁽²⁵⁾ Sul contratto interno al settore pubblico, sia consentito rinviare a S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, cit., 106.

⁽²⁶⁾ Nella prima bozza di decreto legislativo in materia di servizi per l’impiego e politiche per il lavoro, era stato previsto lo scioglimento di Italia Lavoro. Non si ritrova questo riferimento nella versione definitiva del d.lgs. n. 150/2015, anche se con la nomina del Presidente dell’Anpal, essa subentra a Italia Lavoro nella titolarità delle azioni ed il suo Presidente ne diviene amministratore unico. Inoltre, il nuovo statuto di Italia Lavoro deve individuare forme di controllo da parte dell’Anpal, con l’obiettivo che Italia Lavoro operi come una struttura *in house*.

⁽²⁷⁾ Circa l’attribuzione degli obiettivi specifici attraverso una convenzione tra Ministero e agenzia, E. CHITI, *op. cit.*, sottolinea che «la stessa agenzia [...] dunque, concorre, insieme al ministro, alla individuazione delle finalità della propria azione, diversamente da quanto avviene per gli uffici dei ministeri».

Tuttavia, in Italia, solo parzialmente si realizza la separazione tra piano politico e piano amministrativo. Infatti, come si è visto ⁽²⁸⁾, allo Stato e alle Regioni e Province autonome, ciascuno per le proprie competenze, spetta il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, ma all'Anpal sono attribuiti solo compiti di coordinamento, mentre la gestione ed erogazione dei servizi pubblici per l'impiego spetta alle Regioni e quindi ad un ente che ha anche competenze politiche. Probabilmente, la separazione tra livello politico e livello amministrativo, come tipico di molti ordinamenti europei, potrà essere realizzata con l'approvazione della riforma costituzionale e il ritorno allo Stato delle competenze legislative in materia di politica del lavoro, anche se sarà da verificare l'effettiva gestione dei servizi per l'impiego che potrebbe rimanere una struttura regionale, anche se le Regioni non avrebbero più competenze legislative in materia oppure diventare la ramificazione territoriale dell'Anpal.

3. La nuova organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego

Per comprendere il nuovo impianto del segmento pubblico della rete dei servizi per l'impiego occorre prendere innanzitutto in considerazione l'abrogazione del decreto legislativo n. 469/1997, che determinò il superamento del monopolio pubblico del collocamento e riorganizzò i servizi pubblici per l'impiego, decentrando alcune funzioni e compiti relativi alla gestione del collocamento e delle politiche attive del lavoro dallo Stato alle Regioni e alle Province, trasformando i vecchi uffici di collocamento in centri per l'impiego (ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera e, decreto legislativo n. 469/1997) e trasferendone la gestione dal Ministero del lavoro alle Province ⁽²⁹⁾.

L'abrogazione di questo provvedimento normativo toglie alle Province – anche in considerazione della loro prossima abolizione, in base al disegno della riforma costituzionale ⁽³⁰⁾ – la gestione dei servizi pubblici per l'impiego, che sono affidati dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015 alle Regioni, attraverso la costituzione di “uffici territoriali”, denominati “centri per l'impiego”. Peraltro, l'attribuzione della gestione operativa dei centri per l'impiego e delle politiche attive è oggetto anche dell'*Accordo quadro tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia*

⁽²⁸⁾ Cfr. § 1.

⁽²⁹⁾ Con riferimento all'assetto dei servizi pubblici per l'impiego a seguito del d.lgs. n. 469/1997, si vedano P.A. VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997*, n. 469, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, QDLRI, 1999, n. 22, spec. 24-29; F. BASENGHI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, e P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, entrambi in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, 2003, rispettivamente 391 e 373.

⁽³⁰⁾ Cfr. art. 29, d.d.l. n. 2613-B, che prevede la soppressione del riferimento alle Province nell'art. 114 Cost.

di politiche attive del lavoro del 30 luglio 2015 (prima della definitiva approvazione del decreto legislativo), nel quale viene inoltre sottolineata e condivisa l'esigenza di gestire la fase di transizione verso il ritorno della competenza in materia di politiche per il lavoro allo Stato «di comune accordo e in forte spirito di leale collaborazione».

Per l'organizzazione dei servizi per l'impiego e la gestione delle politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di garantirne i livelli essenziali delle prestazioni nei diversi ambiti territoriali, nel citato accordo, Stato e Regioni convengono, inoltre, che siano stipulate delle convenzioni tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ciascuna regione e provincia autonoma che definiscano i relativi rapporti e obblighi rispetto alla materia oggetto della convenzione⁽³¹⁾. Tale previsione è contenuta non solo nell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, ma è anche individuata dall'articolo 15, comma 2, del decreto-legge n. 78/2015 che ha disciplinato interventi urgenti in materia di enti territoriali, oltre ad essere richiamata nell'intesa siglata in Conferenza Stato-Regioni e specificato che tali convenzioni hanno anche «l'obiettivo di individuare linee di collaborazione che consentano di valorizzare le buone pratiche realizzate nei contesti regionali».

L'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015 individua le attività che le Regioni devono erogare, quali: l'orientamento di base, l'analisi delle competenze e la profilazione; il supporto nella ricerca di una occupazione, anche mediante interventi di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; l'orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni formativi, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; l'orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa; l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo; l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione; la promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche me-

⁽³¹⁾ Nello specifico l'art. 11 stabilisce i principi a cui si devono attenere le convenzioni stipulate tra il Ministero e ciascuna Regione, quali: «a) attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro alle regioni e alle province autonome, che garantiscono l'esistenza e funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego; b) individuazione, da parte delle strutture regionali, di misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o provincia autonoma, ai sensi degli articoli 21 e 22; c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza; d) attribuzione alle regioni e province autonome delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 18, nonché dei seguenti compiti: 1. servizi per il collocamento dei disabili, di cui alla legge n. 68 del 1999; 2. avviamento a selezione nei casi previsti dall'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56; e) possibilità di attribuire all'ANPAL, sulla base della convenzione, una o più funzioni di cui alla lettera d)».

dante lo strumento del tirocinio; la gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo; la gestione di incentivi alla mobilità territoriale; la gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; la promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del medesimo decreto.

Le Regioni e le Province autonome possono decidere di non svolgere direttamente e in via esclusiva tutte le attività individuate, ma possono prevedere il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati, sulla base di costi standard definiti dall'Anpal e garantendo la libertà di scelta della persona (articolo 18, comma 2). Tuttavia, alcune attività devono essere svolte in via esclusiva dai centri per l'impiego e non possono essere affidate a soggetti accreditati. Si tratta delle attività di profilazione e di stipula del patto di servizio, nonché del rilascio dell'assegno di ricollocazione. Devono inoltre essere svolti in via esclusiva dai centri per l'impiego, per la tipologia di attività e gli interessi specifici da tutelare, i servizi per il collocamento dei disabili, di cui alla legge n. 68/1999 e l'avviamento a selezione nei casi previsti dall'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, che le Regioni possono chiedere di affidare all'Anpal, sulla base della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro di cui all'articolo 11.

È, inoltre, previsto (articolo 9, comma 2) che le Regioni possano stipulare convenzioni con l'Anpal per l'attribuzione di compiti e funzioni in materia di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

4. La collaborazione pubblico-privato e il ruolo delle agenzie private per il lavoro

Come anticipato, la regolamentazione del mercato del lavoro nell'ordinamento italiano è basata sul modello di coesistenza regolata, ossia possono operare nel mercato del lavoro: i servizi pubblici per l'impiego, le agenzie per il lavoro autorizzate ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003 e i soggetti, pubblici e privati, autorizzati in regime particolare ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto ⁽³²⁾. Questo significa che il mercato dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (in senso ampio) non è liberalizzato, in quanto permangono da un lato il divieto di mediazione, rima-

⁽³²⁾ Con particolare riferimento al sistema delle autorizzazioni e alle condizioni di accesso dei privati nel mercato del mercato del lavoro, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, 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, 127-168.

nendo infatti in vigore l'articolo 11 della legge n. 264/1949⁽³³⁾, e dall'altro il divieto di somministrazione, anche dopo l'abrogazione della legge n. 1369/1960, poiché è prevista dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003 una sanzione di rilevanza penale in caso di svolgimento non autorizzato delle attività in somministrazione⁽³⁴⁾. In entrambi i casi, la normativa permette di derogare ai generali divieti attraverso l'autorizzazione, quale provvedimento amministrativo che rimuove il limite imposto per ragioni di interesse pubblico⁽³⁵⁾, consentendo di svolgere una attività altrimenti vietata.

Il decreto legislativo n. 150/2015 non interviene sulla disciplina dei soggetti privati dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e solo marginalmente incide sui regimi autorizzatori, confermando l'impianto descritto⁽³⁶⁾. Infatti, l'unica modifica apportata riguarda il regime particolare di autorizzazione di cui all'articolo 6⁽³⁷⁾, per cui i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione nell'ambito di questo regime sono autorizzati a svolgere anche l'attività di ricerca e selezione e ricollocazione professionale (articolo 12, comma 4, che aggiunge il comma 5-*bis* all'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003). Dalla novella sono escluse, per la loro natura, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado e le università che rimangono autorizzate soltanto a svolgere l'attività di intermediazione.

Oltre a non mettere in discussione il sistema di regolamentazione del mercato del lavoro basato sulla coesistenza regolata tra pubblico e privato, il decreto legislativo n. 150/2015 conferma il riconoscimento del ruolo dei privati nel mercato del lavoro, innanzitutto, includendoli nella rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, oltre a diversi soggetti pubblici, anche soggetti privati, quali: le agenzie per il lavoro, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003 e gli altri soggetti autorizzati in regime particolare all'attività di intermediazione.

Il riconoscimento del ruolo dei privati nel mercato del lavoro è confermato anche dalla previsione del loro coinvolgimento nell'erogazione dei servizi "acquistabili" mediante l'assegno di ricollocazione. I destinatari dell'assegno, percettori di Aspi da almeno quattro mesi, possono infatti decidere di richiede-

⁽³³⁾ Benché l'art. 86 del d.lgs. n. 276/2003 abbia abrogato, tra l'altro, buona parte del titolo II della l. n. 264/1949, relativo alla disciplina del collocamento, è rimasto intatto l'art. 11, comma 1, che appunto vieta l'esercizio dell'attività di mediazione se non svolta da uffici autorizzati.

⁽³⁴⁾ Tale sanzione è confermata pure nel quadro della revisione e semplificazione delle sanzioni, cfr. P. RAUSEI, C. SANTORO, *La revisione del sistema sanzionatorio*, in questo volume, parte IV, spec. § 4.

⁽³⁵⁾ Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, 1998, qui, 155 e 635.

⁽³⁶⁾ Con riferimento al regime autorizzatorio di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 276/2003, sostanzialmente immutato dalla sua approvazione, è ancora valido quanto ricostruito in S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Per una ricostruzione del regime particolare di autorizzazioni, come da ultima modificata, si rinvia a S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Collocamento: una nuova fase di deregolamentazione*, in *GLav*, 2011, n. 31, inserto, II-VI.

re un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di una nuova occupazione al centro per l'impiego oppure a soggetti privati accreditati ⁽³⁸⁾.

Se nel caso della ricollocazione dei beneficiari di Nاسpi il rapporto tra servizi pubblici e privati per l'impiego è improntato alla concorrenza; nel rispetto dei principi della legge delega, è rilanciata l'idea del raccordo tra pubblico e privato nell'ambito dei servizi per l'impiego e della valorizzazione delle sinergie tra essi ⁽³⁹⁾ con l'obiettivo di «rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro» (articolo 1, comma 4, lettera n, legge n. 183/2014). Infatti, nell'ottica di promuovere un miglior funzionamento del mercato del lavoro e dei servizi offerti ai lavoratori in cerca di occupazione, viene data la facoltà alle Regioni di erogare i servizi per l'impiego e implementare le misure di politica attiva del lavoro sia direttamente sia mediante il coinvolgimento di soggetti privati accreditati (articolo 18). Peraltro, nella prima bozza di decreto legislativo su questa materia, si inquadra esplicitamente questa collaborazione tra pubblico e privato nell'ambito dei meccanismi di “quasi mercato”, consistenti appunto nell'affidamento a terzi dell'erogazione dei servizi per l'impiego. Più nel dettaglio, secondo questo modello lo Stato o il settore pubblico non gestisce direttamente i servizi, ma essi sono erogati alla collettività da soggetti terzi (perlopiù privati) che svolgono tale attività su incarico dell'attore pubblico quale conseguenza di un processo di esternalizzazione e/o di accreditamento e su base convenzionale/contrattuale ⁽⁴⁰⁾.

A prescindere, quindi, dal richiamo esplicito a tale modello, la possibilità delle Regioni di erogare servizi per l'impiego attraverso l'affidamento a soggetti privati attua, in effetti, meccanismi del modello di gestione dei servizi per l'impiego denominato quasi-mercato. Per la verità, anche il finanziamento e la distribuzione di voucher, utilizzati dai destinatari per beneficiare di un servizio

⁽³⁸⁾ Sul punto, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, cit.

⁽³⁹⁾ Il raccordo tra pubblico e privato nell'ottica dell'ottimizzazione e del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro non è una novità per l'ordinamento italiano, infatti il d.lgs. n. 276/2003, tra le sue finalità (art. 3), dichiara l'obiettivo di «identificare le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro», per la cui realizzazione vengono stabiliti dei «principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali». Anche la l. n. 247/2007, all'art. 1, comma 31, formulava un criterio direttivo simile, dove tuttavia si affermava la «centralità dei servizi pubblici». L'opportuna “omissione” di tale precisazione nel principio di delega formulato dalla l. n. 183/2014 (benché permangano delle “riserve” di competenze per i servizi pubblici per l'impiego) rappresenta una progressione verso l'affermazione di una vera collaborazione e integrazione tra servizi pubblici e privati per l'impiego nell'obiettivo di garantire ai lavoratori in cerca di un lavoro la possibilità di accedere ad efficaci servizi per l'impiego.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. J. LE GRAND, *Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-Markets?*, paper presentato al seminario *Public Services Productivity*, Londra, 13 giugno 2002, 14, e *OECD Employment Outlook 2005*, 220. Per il caso italiano, si veda M. BASSI, *I nuovi servizi per il lavoro fra azione di governo e concertazione istituzionale: l'esperienza della Lombardia*, 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*, cit., 2003, 333-334.

specifico erogato da terzi è inquadrato nell'ambito dello stesso modello del quasi-mercato, per cui anche l'assegno di ricollocazione si può inquadrare come elemento tipico di questo modello.

Nell'ipotesi di affidamento di servizi e misure di politica attiva del lavoro di cui all'articolo 18 da parte delle Regioni a soggetti privati, essi devono essere accreditati.

L'accREDITAMENTO (articolo 7, decreto legislativo n. 276/2003), come è noto, è un provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad operatori pubblici e privati l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, consentendo anche l'utilizzo di risorse pubbliche (articolo 2, comma 1, lettera f, decreto legislativo n. 276/2003). Tale provvedimento può diventare il presupposto per l'implementazione da parte dei soggetti accreditati di specifiche attività e misure di politica del lavoro su incarico del pubblico mediante relativo finanziamento.

Poiché il sistema degli accreditamenti, come concepito dalla legge Biagi, non è stato implementato in modo organico e l'esistenza di una regolazione regionale non è garanzia di effettiva operatività dei servizi accreditati e di efficienza del sistema ⁽⁴¹⁾, il Governo aveva previsto, nella prima bozza del decreto legislativo su servizi per l'impiego e politiche attive per il lavoro, di riformare radicalmente gli accreditamenti, sostituendo il sistema regionali di accreditamento, attraverso l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003, con l'istituzione di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. Si cercava il consenso delle Regioni rispetto a tale operazione, da un lato prevedendo l'intesa in Conferenza Stato-Regioni sul decreto che avrebbe dovuto definire il regolamento per l'accREDITAMENTO regionale e dall'altro consentendo alle Regioni di definire specifici regimi di accREDITAMENTO.

Nella versione definitiva del decreto legislativo, rimangono gli accreditamenti regionali, con la previsione dell'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per la definizione di criteri sulla base dei quali devono essere definiti o ridefiniti i regimi regionali di accREDITAMENTO.

Accanto ai sistemi regionali di accREDITAMENTO, è stato, tuttavia, istituito un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro (articolo 12, comma 3), gestito dall'Anpal. Nell'albo possono essere iscritte le agenzie per il lavoro autorizzate all'attività di somministrazione e intermediazione agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003, che ne facciano richiesta, e che sono pertanto accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Sono inoltre iscritte all'albo nazionale dei soggetti accreditati le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accREDITAMENTO. Si age-

⁽⁴¹⁾ Per una analisi sull'attuazione dei sistemi di accREDITAMENTO da parte delle Regioni, cfr. ADAPT, *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accREDITAMENTO*, Working Paper ADAPT, 10 giugno 2015, n. 180.

volano in questo modo sia le agenzie che operano su tutto il territorio nazionale, sia le agenzie che intendono operare in regioni in cui non è presente un sistema di accreditamento, ma dove l'accreditamento è comunque necessario, per esempio, per erogare servizi di assistenza intensiva alla ricerca di un lavoro per i destinatari dell'assegno di ricollocazione. Infatti, benché ormai poche Regioni siano rimaste prive di sistema di accreditamento, non necessariamente tali sistemi sono effettivamente operativi ⁽⁴²⁾.

5. Una governance neo-centralista e neo-contrattualista

Dall'analisi compiuta nei precedenti paragrafi, una molteplicità di elementi, dall'istituzione dell'Anpal con compiti di coordinamento, alle convenzioni tra le Regioni e il Ministero per l'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro, dall'istituzione dell'Albo nazionale dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro a quello degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale, mettono in evidenza come il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro sia improntato ad un approccio neo-centralista, con elementi di neo-contrattualismo ⁽⁴³⁾.

Tale espressione rappresenta la tendenza alla contrattualizzazione e all'utilizzazione dei "contratti" come strumento di regolazione dei rapporti tra il settore pubblico e soggetti terzi ⁽⁴⁴⁾. Se non è possibile sostenere che la *governance* del mercato del lavoro sia basata su tale filosofia, è innegabile che elementi di neo-contrattualismo nel governo del mercato del lavoro e nell'erogazione dei servizi per il lavoro siano senz'altro più evidenti e più presenti nell'ordinamento italiano rispetto al passato. La convenzione che in parte regola il rapporto tra l'Anpal e il Ministero del lavoro e le convenzioni tra ciascuna Regione e il Ministero stesso per l'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro sono esempi di contratto interno al settore pubblico ⁽⁴⁵⁾. Sono elementi di questo modello di organizzazione dei servizi anche i contratti/convenzioni tra l'attore pubblico (le Regioni nel caso specifico) e i soggetti accreditati per l'erogazione delle attività di cui all'articolo 18, nel caso in cui le Regioni stesse decidano di utilizzare la possibilità dell'affidamento a terzi (contratto con i fornitori dei servizi). Rientra nel-

⁽⁴²⁾ ADAPT, *op. cit.*, 3 e 10.

⁽⁴³⁾ Con l'espressione neo-contrattualismo (*new contractualism*), utilizzata da A. YEATMAN, *Contract, status and personhood*, in G. DEVIS, B. SULLIVAN, A. YEATMAN (a cura di), *The new contractualism?*, MacMillan, 1997, viene descritto l'atteggiamento del settore pubblico caratterizzato dalla riduzione della fornitura diretta di servizi, che vengono affidati a soggetti privati mediante contratti, diventando in questo modo un importante strumento di regolazione dei rapporti pubblici.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di), *op. cit.*, 21.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. *supra*, § 2.

la classificazione delle diverse tipologie di contratti quali strumento di regolazione dei rapporti pubblici ⁽⁴⁶⁾ anche il patto di servizio che regola i rapporti tra lavoratori in cerca di occupazione e/o beneficiari di prestazioni sociali con i soggetti erogatori dei servizi per l'impiego.

Con riferimento invece all'impronta neo-centralista, non solo l'impianto della organizzazione del mercato del lavoro è decisamente più centralista del passato, ma lo stesso quadro istituzionale ritorna verso il centralismo, almeno con riferimento alle politiche del lavoro, passaggio che sarà definitivamente sancito dalla approvazione della riforma costituzionale e dal nuovo articolo 117, che riporterà la competenza legislativa esclusiva in questa materia allo Stato.

L'impostazione neo-centralista nell'ambito del governo del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego è interpretabile come reazione alla diffusa mancanza di efficacia ed efficienza dei servizi per l'impiego e della gestione delle politiche attive per il lavoro da parte delle Regioni ⁽⁴⁷⁾.

D'altra parte lo stesso tipo di risposta, di segno contrario, si registrò a metà degli anni Novanta, quando si reagì all'inefficacia del collocamento pubblico gestito dal Ministero del lavoro con l'affidamento alle Regioni e alle Province della gestione del collocamento (oltre al superamento del monopolio pubblico del collocamento), ancora prima della modifica costituzionale. Infatti, questo processo iniziò nel 1995 con la legge Bassanini (legge n. 59/1997) poi attuata dal decreto legislativo n. 469/1997, conferendo alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a costituzione invariata. Soltanto nel 2001 intervenne la modifica del titolo V della Costituzione che attribuì la competenza legislativa alle Regioni.

Pertanto, da un forte centralismo si assistette al passaggio a un elevato livello di decentramento, in materia di politiche del lavoro, attraverso la c.d. *devolution* cioè decentramento con attribuzioni di alcune competenze dallo Stato alle Regioni. Ora, al fallimento del decentramento, si risponde con un neo-centralismo. Tuttavia, nessuno dei due modelli e assetti istituzionali ha garantito livelli buoni ed omogenei di performance dei servizi pubblici per l'impiego e un'implementazione efficace delle politiche attive per il lavoro.

Forse questo dovrebbe essere di insegnamento rispetto alla necessità di trovare un equilibrio tra decentramento e centralismo. Peraltro, la ricerca di questo equilibrio è una ricerca condivisa a livello europeo ⁽⁴⁸⁾. Infatti, è emersa come effettiva esigenza comune, sia tra i Paesi più decentrati sia tra quelli

⁽⁴⁶⁾ Per questa classificazione, H. MOSLEY, E. SOL, *op. cit.*, 8.

⁽⁴⁷⁾ Di questo avviso anche D. GAROFALO, *op. cit.*, 63-64, che afferma: «Volendo individuare le ragioni di questa torsione del sistema delle politiche del lavoro verso il livello nazionale, si può affermare che esse sono frutto dei pessimi risultati storicamente conseguiti dalle Regioni e dai centri per l'impiego, nonostante le speranze riposte nel decentramento amministrativo e legislativo, che hanno alimentato una nociva frammentazione territoriale dei servizi».

⁽⁴⁸⁾ Cfr. *Peer Review on 'Strategies for Employment Policy reform. Implementation challenges in decentralised countries'*, Mutual Learning Programme, 5-6 ottobre 2015, Madrid, executive summary.

più centralizzati, quella di trovare un giusto bilanciamento nella definizione e implementazione delle politiche attive per il lavoro tra il livello nazionale e quello territoriale. Questo è confermato nella prassi. I Paesi con una competenza legislativa nazionale in materia di politiche attive per il lavoro (come per esempio Danimarca, Regno Unito, Germania) hanno mostrato la tendenza a introdurre elementi di flessibilità e autonomia organizzativa territoriale. Al contrario, gli Stati caratterizzati da competenze legislative decentrate (particolarmente Italia e Spagna) ricercano e stanno introducendo strumenti per garantire un maggiore coordinamento nazionale.

Sembra pertanto condivisa la necessità di un certo grado di autonomia e decentramento nell'attuazione delle politiche attive per il lavoro e nell'erogazione dei servizi per l'impiego. Non esiste, tuttavia, un modello unico, come peraltro un modello unico non può essere adeguato a tutte le realtà e tradizioni nazionali. Il decentramento in materia di politiche attive per il lavoro può essere realizzato attraverso due modelli principali: il *decentramento organizzativo* e il *decentramento legislativo*. Il decentramento legislativo comporta che le autorità locali abbiano la competenza legislativa e dell'implementazione delle politiche attive per il lavoro. Il decentramento organizzativo, invece, prevede che i servizi per l'impiego territoriali abbiano l'autonomia di individuare gli strumenti e le misure più adeguate a rispondere ai bisogni locali per il raggiungimento degli obiettivi comuni fissati a livello nazionale.

Pertanto, anche in vista della ricentralizzazione delle competenze legislative in materia di politiche attive del lavoro, pare necessario che essa sia accompagnata da un decentramento organizzativo, ossia dalla concessione di un sufficiente livello di autonomia alle regioni e/o ai centri per l'impiego o altre strutture periferiche nell'implementazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi per l'impiego, poiché soltanto attraverso questa flessibilità operativa nell'attuazione degli obiettivi comuni nazionali si possono tenere in adeguata considerazione le specificità dei mercati del lavoro locali e rispondere efficacemente alle relative esigenze.

Tuttavia, la possibilità di superare le criticità del funzionamento del sistema di incontro tra domanda e offerta e dell'attuazione delle politiche attive per il lavoro non pare dipendere solo dall'assetto istituzionale o dal bilanciamento tra centro e periferia quanto appunto dalla effettiva capacità di implementazione delle politiche ed erogazione dei servizi e soprattutto da adeguati livelli di investimento di risorse economiche.