

Interazioni, dinamiche e reti di servizi per il lavoro evidenze da tre casi-studio

di Mafalda D'Onofrio[§]

Abstract

Il sistema dei servizi al lavoro italiano è composto da soggetti pubblici e da una quota di soggetti privati, riconosciuti e accreditati formalmente.

La convivenza tra queste due componenti del sistema non sempre si concretizza in cooperazione o in integrazione funzionale e il loro ruolo e la loro rilevanza vengono determinate dai modelli di governance attuati, dalle caratteristiche dell'utenza e del mercato del lavoro locale.

Nel tentativo di ricostruire i percorsi di programmazione, erogazione e gestione del servizio al lavoro assunti da alcune significative reti locali, lo studio qui riportato ha analizzato tre casi esemplari in cui la governance tra i molteplici attori che agiscono nel mercato del lavoro ha determinato diverse modalità di interazione tra strutture pubbliche e private, evidenziandone peculiarità e punti di caduta attraverso le valutazioni degli attori direttamente coinvolti nelle reti di servizi.

Indice:

I servizi per il lavoro "in rete"	2
L'indagine.....	4
Il sistema di accreditamento a canale unico: il modello concorrenziale della Lombardia	7
L'affidamento a soggetti accreditati: il modello Friuli Venezia Giulia verso la cooperazione complementare.....	12
La rete di cooperazione informale: Il modello integrativo dell'Emilia Romagna	17
Conclusioni.....	22

[§] Ricercatrice Isfol presso la Struttura Lavoro e Professioni – Dipartimento Mercato del lavoro e Politiche sociali - sulle tematiche del mercato del lavoro, dell'occupazione, dei servizi per il lavoro e delle reti interorganizzative.

Marzo 2012

The logo for ISFOL, consisting of the letters 'ISFOL' in a bold, blue, serif font. The 'I' and 'S' are connected at the bottom, and the 'F' is stylized with a vertical bar on its left side.

I servizi per il lavoro “in rete”¹

Il sistema italiano dei servizi per il lavoro è composto da una quota di soggetti pubblici, distribuiti territorialmente e da una quota di soggetti privati, riconosciuti e accreditati formalmente, nati per operare su specifici segmenti di mercato.

Sul versante pubblico, il sistema complesso ed articolato, ben radicato territorialmente (20 regioni, 110 amministrazioni provinciali, 553 centri per l'impiego), opera sia in adempimento di specifici obblighi di legge, con competenza esclusiva su alcune funzioni (tra cui l'accertamento e la certificazione dello stato di disoccupazione) sia su esecuzione di linee programmatiche regionali. Il modello di approccio all'utenza-persona è di presa in carico, ossia di accompagnamento attraverso una serie di servizi verso l'occupabilità, intesa come miglioramento della propria spendibilità sul mercato in termini di conoscenze e competenze - ambito in cui rientra anche la funzione di intermediazione al lavoro e di incontro domanda/offerta.

Sul versante privato, invece, si assiste ad un sistema eterogeneo – per tipologia e diffusione territoriale – comprensivo delle agenzie per il lavoro iscritte nell'apposito Albo ministeriale, di agenzie sottoposte a specifico accreditamento regionale e di soggetti sottoposti a particolare regime di autorizzazione, facenti funzioni specifiche (università, camere di commercio, scuole ecc.). Si tratta di soggetti orientati al mercato, chiamati a svolgere attività specifiche e servizi di tipo avanzato che non comportano necessariamente attenzione specifica a target deboli o modelli di presa in carico globale dell'individuo. L'ingresso delle agenzie private nel mercato dell'intermediazione avrebbe dovuto, coprire quel gap riscontrato per anni nel servizio pubblico in termini di prossimità con la domanda di lavoro e di servizi ad alto contenuto specialistico (come ad esempio la ricerca e selezione o l'outplacement) ma non sempre questo gap è stato colmato, e la distinzione tra approccio generalista degli Spi e approccio specialistico dei privati non è stato infine così netto. A seconda del ruolo dei servizi coinvolti – definito a livello regionale – si è assistito ad un posizionamento sui medesimi segmenti di mercato piuttosto che ad una ripartizione di competenze o ad una sinergia operativa.

La convivenza tra queste due componenti del sistema non sempre si concretizza in cooperazione o in integrazione funzionale e il loro ruolo e la loro rilevanza vengono determinate dai modelli di governance attuati, dalle caratteristiche dell'utenza e del mercato del lavoro locale.

Gli interventi normativi che hanno definito l'attuale platea di attori nel mercato del lavoro, a partire dalla legge delega n. 30 del 2003 e il D.lgs. 276/2003, hanno ulteriormente dato spazio all'attività degli intermediatori privati, prevedendo l'allargamento della platea di soggetti che possono svolgere l'attività di intermediazione e regolamentando l'accesso e la cooperazione di tale molteplicità di soggetti alla rete dei servizi per l'impiego.

Al regime di autorizzazione nazionale si affianca la nuova procedura di accreditamento regionale, mediante la quale gli operatori – pubblici o privati – sono riconosciuti idonei ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti territoriali di riferimento, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, in particolare all'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Spetta alle Regioni, quindi, delineare l'organizzazione dei sistemi regionali per l'impiego, scegliendone i contenuti, le dimensioni, gli obiettivi della cooperazione o le motivazioni della complementarità o stabilendo i livelli di competitività.

Guardando alla disciplina così come ricavabile dalla legislazione primaria vigente, possono essere ricostruiti tre modelli di accreditamento, distinguendoli con riferimento alla funzione che lo stesso istituto ha rispetto alla creazione del sistema pubblico di offerta dei servizi²:

1) Nel primo modello, definito *accreditamento ingresso*, l'accreditamento costituisce l'atto attraverso il quale l'autorità pubblica definisce l'assetto del sistema di offerta del servizio pubblico e attraverso cui l'operatore privato ne entra a far parte. Tale modello presenta due varianti, collegate al diverso sistema di remunerazione dell'operatore privato per le prestazioni erogate: una prima, denominata *accreditamento vincolato*, in cui in base all'accordo contrattuale l'amministrazione

¹ Per le osservazioni e i suggerimenti si ringraziano Valentina Cardinali e Manuel Marocco.

² Per approfondimenti sulla tassonomia cfr. Manuel Marocco (2012)- Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali, Giuffrè, Milano.

provvede a compensare l'operatore accreditato per le prestazioni da esso effettuate; e una seconda variante, definita *accreditamento libero*, in cui la remunerazione passa attraverso il mercato: le prestazioni erogate vengono remunerate mediante *voucher* che l'operatore "incassa" dagli utenti del servizio pubblico che abbiano scelto di ricorrere ai suoi servizi.

2) Nel secondo modello, definito *accreditamento candidatura*, l'istituto non ha una connessione diretta con la creazione del sistema pubblico, in quanto si limita a costituire un requisito indispensabile che l'operatore deve possedere perché possa affidatario del servizio, (in via diretta o tramite l'indizione di una gara selettiva) e non ha alcun collegamento con le scelte del decisore pubblico in ordine agli assetti dell'offerta di servizi.

3) Nel terzo modello, definito *accreditamento confermativo*, l'istituto svolge la sua funzione solo "a valle" delle scelte già compiute dal decisore pubblico ed attuate attraverso l'espletamento di gare selettive degli operatori: in questo caso l'accreditamento costituisce una sorta di condizione sospensiva posta sul diritto all'affidamento dell'incarico scaturente dalla partecipazione vittoriosa alla stessa gara selettiva.

L'accreditamento costituisce uno degli strumenti di cooperazione pubblico-privato, e la scelta tra i diversi modelli concretizza forme diverse di cooperazione.

Non è possibile, ovviamente, parlare di cooperazione, intesa in senso stretto, tra servizio pubblico e privato in un sistema di accreditamento candidatura, dove l'istituto è un mero presupposto per l'instaurazione solo eventuale di un legame cooperativo.

Allo stesso modo deve escludersi questo tipo di relazione nel modello dell'accreditamento libero. Infatti, perché possa parlarsi di cooperazione il decisore pubblico deve aver determinato i concreti assetti organizzativi del servizio, contemplando l'ordinata presenza sinergica degli operatori pubblici e privati; nel caso dell'accreditamento libero, invece, lo stesso decisore, si astiene da quella determinazione, rimettendola integralmente allo spontaneo funzionamento del mercato, cosicché il concreto conformarsi della organizzazione del servizio pubblico è affidato, piuttosto che alla cooperazione, alla competizione tra gli operatori.

La Lombardia, che ha optato per il sistema paritario a canale unico, in cui l'accreditamento è l'unica via per accedere al mercato dei servizi al lavoro, ha adottato il modello di accreditamento ingresso, di tipo libero, che comporta l'accesso diretto nel sistema di offerta pubblica dell'operatore accreditato e la presenza del voucher come strumento di remunerazione della prestazione da essi resa.

Le restanti Regioni, che hanno optato per un sistema di erogazione dei servizi per il lavoro complementare a doppio canale, in cui l'accreditamento è un atto propedeutico all'affidamento del servizio e riguarda solo attori ulteriori rispetto a quelli istituzionali (Province e Cpi), hanno adottato modelli di accreditamento che non lo rendono di per sé determinante dell'ingresso nel servizio, essendo quest'ultimo invece ricollegato ad un distinto atto, di concessione. Tra le Regioni con sistema complementare a doppio canale alcune hanno esplicitamente previsto che l'atto di concessione debba essere preceduto dall'espletamento di una procedura di evidenza pubblica (l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Piemonte, il Friuli-Venezia Giulia e l'Abruzzo). Altre nulla dicono al riguardo (Marche e Campania), sebbene si deve comunque presumere che trovino applicazione le norme³.

La legislazione regionale ha interpretato tali novità configurando diversi modelli territoriali di gestione ed erogazione dei servizi al lavoro, in cui il rapporto pubblico-privato deriva dalle scelte di governance dei sistemi locali. Il modello di accreditamento adottato incide notevolmente sul ruolo assegnato alle Province: laddove il principio della parità di trattamento tra erogatori pubblici e privati, fortifica il ruolo della Regione nella funzione di controllore e di programmazione delle risorse pubbliche disponibili, creando un modello concorrenziale, nel modello a doppio canale la Provincia mantiene il ruolo di principale gestore, qualificato anche da ulteriori clausole previste dalle leggi regionali.

Tuttavia, sul piano della messa a regime dell'istituto, il dato che più colpisce è, in effetti, il ritardo nella sua effettiva implementazione. Anche fra quelle poche Regioni che hanno legiferato, solo in quattro casi (Toscana, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia) l'elenco regionale degli enti accreditati è in effetti operativo ed è, di fatto consentita, la presentazione dell'istanza di accreditamento.

³ Cfr. Marocco, cit.

La preferenza accordata al modello di governante sembra essere espressione della più volte riconfermata volontà della maggioranza delle Regioni di continuare a riconoscere un ruolo preferenziale all'attore pubblico (alle Province) nell'erogazione dei servizi al lavoro.

L'indagine

L'obiettivo perseguito dallo studio qui proposto⁴ è stato quello di ricostruire i percorsi di programmazione, erogazione e gestione assunti da alcune significative reti locali di servizi pubblici e privati per il lavoro, analizzando attraverso casi esemplari l'interazione e lo stato dei rapporti esistenti tra strutture pubbliche e private in merito agli atteggiamenti, alla collaborazione o alla competizione nell'offerta all'utenza di servizi per l'impiego, ed evidenziando la governance tra i molteplici attori che agiscono nel mercato del lavoro in virtù del principio di sussidiarietà a favore della "autonoma iniziativa dei cittadini".

I dati del monitoraggio dei Servizi pubblici per l'impiego⁵, che hanno delineato lo sfondo su cui si inserisce la ricerca qui presentata, hanno confermato il quadro già delineato dai modelli di governance assunti dai sistemi locali: i rapporti tra le Amministrazioni Regionali e i servizi privati per il lavoro sono quasi totalmente rivolti all'erogazione di servizi più che alla programmazione (che resta appannaggio dell'attore pubblico).

Per quanto riguarda le funzioni che possono essere delegate agli operatori accreditati, queste coincidono sostanzialmente con quelle proprie dei servizi pubblici (incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro) e, nonostante le configurazioni normative assunte dalle Regioni in tema di rapporto pubblico-privato, a livello Provinciale permangono tracce di informalità nelle relazioni tra Spi e ApL.

Tabella 1 Relazioni formali in atto tra la Regione e le Agenzie private operanti nel territorio per finalità della relazione (val % Regioni)

	Programmazione	Erogazione di servizi
Agenzie di Somministrazione generalista	10%	19%
Agenzie di Somministrazione specialiste	5%	10%
Agenzie di Outplacement	10%	14%
Agenzie di Ricerca e selezione	0%	10%
Agenzie di intermediazione	0%	24%

Fonte: ISFOL – Monitoraggio dei Servizi pubblici per l'impiego 2010

⁴ I risultati qui esposti sono frutto della ricerca "Analisi delle modalità di rapporto e cooperazione tra servizio pubblico e privato per il lavoro" a cura di ISFOL e ITER, parte del progetto "Analisi di target specifici del mercato del lavoro - Sviluppo di interazioni, dinamiche e logiche sottese alla configurazione di reti miste di servizi" a valere sul PON CONV - CRO ASSE OCCUPABILITA', Obiettivo specifico 2 .1. Si ringraziano, per il loro contributo, la dott.ssa Laura Limoncelli e la dott.ssa Francesca De Felice.

⁵ Il monitoraggio dei Servizi per il lavoro condotto dall'ISFOL ha individuato ed analizzato a livello territoriale l'interazione e lo stato dei delicati rapporti esistenti tra strutture pubbliche e strutture private in merito agli atteggiamenti, alla collaborazione o alla competizione generate nell'erogazione di servizi per il lavoro. L'indagine proposta fa parte delle complessive attività predisposte dall'ISFOL al fine di monitorare e valutare lo stato di implementazione e avanzamento organizzativo e funzionale dei servizi per il lavoro, con particolare riferimento ai Centri per l'impiego. In tale prospettiva, i dati e le analisi contenute nel presente contributo restituiscono una panoramica dello stato dei servizi alle persone forniti dai 553 centri per l'impiego italiani al 2009. Nel complesso, l'indagine ha ottenuto un tasso di copertura del 70% circa. Le tabelle presentate riportano i dati rapportati al numero di soggetti rispondenti (dati in %).

Tabella 2 Tipologia di relazione tra Spi e Agenzie private per il lavoro (val %)

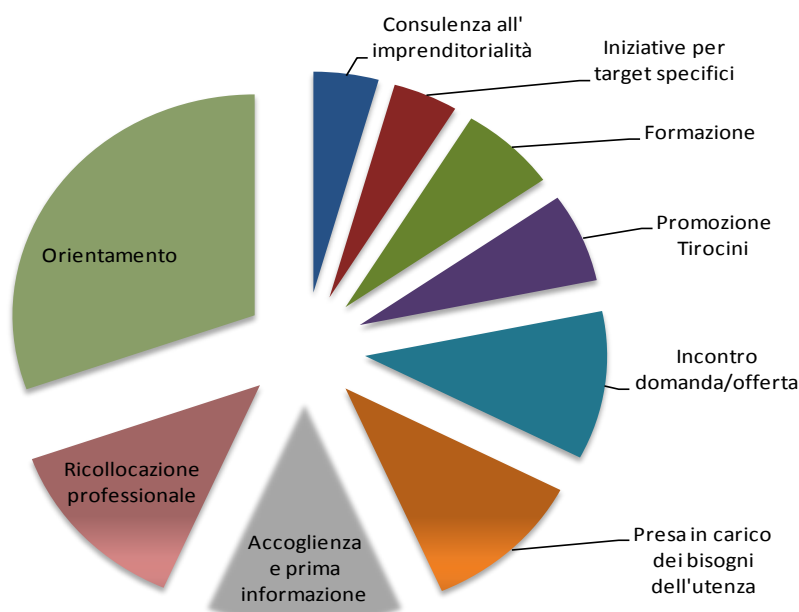
	formali		informali		nessuna relazione	
	Con Province	Con Cpi	Con Province	Con Cpi	Con Province	Con Cpi
Agenzie di Somministrazione generalista	19%	20%	24%	52%	17%	29%
Agenzie di Somministrazione specialiste	10%	14%	15%	43%	27%	43%
Agenzie di Outplacement	13%	14%	9%	24%	34%	63%
Agenzie di Ricerca e selezione	9%	10%	17%	44%	30%	46%
Agenzie di intermediazione	11%	11%	17%	42%	27%	47%

Fonte: ISFOL – Monitoraggio dei Servizi pubblici per l’impiego 2010

Osservando esclusivamente le relazioni formalizzate relative all’erogazione congiunta di servizi all’utenza emerge che, nei territori che hanno definito le modalità di accreditamento dei servizi privati al lavoro, il rapporto con le Agenzie per il lavoro si realizza nell’affidamento dell’erogazione di servizi (figura 1), in particolare i servizi di orientamento (nelle sue varie forme e livelli).

Il maggiore coinvolgimento dei servizi per l’impiego nelle attività di contrasto alla crisi economico-occupazionale ha comportato un aumento dell’utenza in carico ai Cpi. Ciò ha facilitato il ricorso agli altri attori del mercato dell’intermediazione, incrementando l’affidamento di interi segmenti della filiera di servizio alle Agenzie private, dall’accoglienza e prima informazione, alla presa in carico dell’utenza, alla ricollocazione professionale, alle procedure di incontro domanda-offerta.

Figura 1 Servizi affidati ad Agenzie private per il lavoro (dato % sul totale dei rispondenti)



Fonte: ISFOL – Monitoraggio dei Servizi pubblici per l’impiego 2010

Allo scopo, la ricerca condotta⁶ si è sviluppata partendo dall’individuazione delle realtà territoriali che, per l’efficacia, la replicabilità e l’innovatività della governance e dell’operatività del proprio sistema di

⁶ Il lavoro svolto ha visto una stretta ed efficace collaborazione con la società incaricata di svolgere la rilevazione sul campo (ITER), in cui il gruppo di lavoro ISFOL ha coordinato le attività di ricerca, da una parte validando sia la scelta delle aree regionali e degli stakeholders su cui focalizzare l’analisi, sia gli strumenti di rilevazione elaborati per le attività sul campo, dall’altra, supervisionando le principali fasi di indagine sul campo.

servizi pubblici e privati per il lavoro, possono rappresentare esperienze "esemplari", tali da essere analizzate ed approfondite attraverso studi di caso; e ha previsto l'approfondimento dei modelli di governance, con particolare riferimento alle strategie e ai conseguenti interventi volti a favorire l'integrazione e la cooperazione tra i diversi soggetti che intervengono nella programmazione e nell'attuazione delle politiche attive e passive per il lavoro.

I territori oggetto di indagine sono stati selezionati sulla base della effettiva implementazione di dispositivi che, a partire dalla cosiddetta Legge Biagi con il successivo D. Lgs. n. 276/2003 e dall'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, hanno determinato la presenza di un sistema "misto" pubblico/privato di servizi per il lavoro e nel rispetto dell'esigenza di considerare contesti differenti sui quali insistono diversi sistemi di governance regionale in ragione del ruolo assegnato all'operatore pubblico rispetto al privato.

Il processo di individuazione ha dovuto necessariamente procedere attraverso il reperimento e l'acquisizione delle più recenti analisi e survey pubblicate sul tema dello sviluppo delle interazioni tra attori di reti miste (pubblico-private) che operano nell'ambito dei servizi per il lavoro.

Tale processo di selezione ha permesso di individuare:

- Lombardia, quale caso unico in cui, in presenza di un sistema di accreditamento "*libero*", si pongono tutti gli operatori - pubblici e privati - in condizioni di concorrenza tra loro;
- Friuli Venezia Giulia, quale caso esemplificativo in cui, in presenza di un sistema di accreditamento "*candidatura*", il soggetto pubblico mantiene la governance attraverso l'esternalizzazione con procedure formali ai soli soggetti accreditati
- Emilia Romagna, quale caso esemplificativo in cui, pur in assenza di un sistema di accreditamento, opera di fatto con una integrata rete pubblico/privata, con forte governance dei soggetti pubblici che esternalizzano servizi attraverso procedure formali.

Mettendo in campo diverse tecniche e metodologie di analisi, dunque, si è inteso delineare i differenti modelli di governance regionale nell'ambito delle politiche attive, esplorando i punti di forza e di debolezza nonché i fattori che favoriscono ovvero ostacolano relazioni collaborative o integrative nei processi di erogazione di servizi per il lavoro tra soggetti pubblici e privati.

L'approccio prescelto ha implicato l'utilizzo di metodologie della ricerca esplorativa, diretta sul campo, privilegiando l'approfondimento qualitativo che restituisce - piuttosto che la rappresentatività statistica dei fenomeni - la conoscenza e l'analisi puntuale delle esperienze attraverso l'interpello, la testimonianza e l'interazione tra i soggetti più rappresentativi, che fin qui hanno concorso alla programmazione ed alla realizzazione di una rete di cooperazione tra servizi per il lavoro pubblici e privati. Sono stati realizzati focus group nelle regioni selezionate, che hanno visto la partecipazione di un'ampia platea di testimoni privilegiati, composta da amministratori di Regioni e Province, associazioni di categoria, agenzie ed enti accreditati per il lavoro.

Il sistema di accreditamento a canale unico: il modello concorrenziale della Lombardia

Le politiche del lavoro in Regione Lombardia hanno segnato nell'ultimo decennio una evidente discontinuità con le politiche del lavoro adottate nelle altre regioni d'Italia, tanto che è ormai comune riferirsi ad un "modello lombardo" di integrazione dei servizi al lavoro.

L'emanazione da parte della Regione Lombardia della legge regionale n.22/2006 di riforma del mercato del lavoro rappresenta l'ultimo rilevante tassello di un processo di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale iniziato all'indomani dell'emanazione del D.Lgs. n.181/2000 (e relative modifiche) che ha promosso numerose e significative sperimentazioni ed azioni innovative di politica attiva e di costruzione di una rete integrata di servizi già a partire dal 2001/2002, in un contesto normativo nazionale ancora "in itinere".

I nuovi indirizzi di programmazione e le azioni messe in campo negli anni a seguire hanno consentito, soprattutto attraverso il POR 2000-2006, la sperimentazione di un modello di servizi incentrato sul coinvolgimento degli attori pubblici e privati, sul partenariato locale e sulla territorializzazione della programmazione regionale; in tal senso, si può affermare che la Lombardia ha partecipato direttamente al percorso che ha condotto alla riforma del mercato del lavoro nazionale, portato a sintesi dalla Riforma Biagi, accompagnandolo e, in alcuni casi, fungendo da laboratorio avanzato.

Utilizzando in particolar modo il Dispositivo Multimisura Orientamento finanziato dal FSE, i Centri per l'impiego e gli operatori accreditati per la formazione e l'orientamento hanno sperimentato in quegli anni azioni congiunte di accompagnamento delle persone in percorsi di orientamento, inserimento e re-inserimento professionale, rivolte a vari target di utenza.

Oltre all'erogazione di servizi specialistici e qualificati, il dispositivo aveva la finalità, non secondaria, di definire e verificare la base del sistema di offerta di servizi: era infatti incentrato sulla realizzazione di un sistema pubblico-privato di agenzie di formazione e di centri per il lavoro⁷, che attivassero le risorse finanziarie disponibili e agissero in un regime di concorrenza, affinché gli utenti potessero esercitare pienamente la propria libertà di scelta.

Appare evidente l'affermazione del principio secondo cui solo la presenza di un'ampia offerta di servizi dia la possibilità all'utenza di selezionare le risposte più adatte, favorendo una sempre maggiore personalizzazione dei servizi. Inoltre la sussidiarietà orizzontale viene realizzata attraverso la costruzione di una rete territoriale mista (pubblico-privata) di erogazione dei servizi, a cui gli utenti possano liberamente accedere.

Grazie al dispositivo Orientamento al Lavoro la Regione Lombardia ha sperimentato a partire dal 2002 la rilevazione degli indicatori e dei requisiti strutturali adeguati all'erogazione dei servizi "obbligatori", necessari all'accREDITAMENTO dei soggetti; la valutazione dei requisiti di qualità dei servizi (standard minimi, certi e misurabili) e la definizione flessibile e personalizzabile del percorso individuale di inserimento lavorativo, mediante la sottoscrizione di un documento vincolante, il Patto di servizio, che prefigurava il Piano di Intervento Personalizzato.

Con tali modalità di identificazione dei soggetti dell'offerta e dei servizi veniva di fatto proposto il superamento della logica di selezione per progetti e dell'esternalizzazione dei servizi, modelli in uso in Lombardia e nella maggioranza delle Regioni in quegli anni, introducendo la creazione di una rete negoziale di operatori, in possesso di requisiti specifici, che, insieme con i governi Provinciali, fossero in grado di generare un'offerta di servizi adeguata geograficamente, qualitativamente e quantitativamente, alle esigenze del territorio di riferimento. In questo senso il dispositivo Orientamento Lavoro ha prefigurato il modello della rete degli operatori pubblici e privati accreditati, che poi è stato normativamente definito dalla LR 22/2006.

⁷ La politica regionale, fin dall'attuazione del Programma Operativo FSE 2000-2006, è stata orientata ad un approccio finalizzato ad integrare le politiche e gli strumenti della formazione e dell'istruzione con le politiche attive per il lavoro. Prefigurando le scelte poi portate a sistema con le Leggi Regionali 22/06 e 19/07, la prospettiva assunta è stata quella di considerare le azioni proprie degli ambiti del lavoro, dell'istruzione, della formazione in una logica di "sistema integrato", attraverso una collaborazione ravvicinata e un costante coordinamento tra Regione e Stato, Regione ed Enti Locali, e tra questi e le parti sociali. considerare le azioni proprie degli ambiti del lavoro, dell'istruzione, della formazione in una logica di "sistema integrato", attraverso una collaborazione ravvicinata e un costante coordinamento tra Regione e Stato, Regione ed Enti Locali, e tra questi e le parti sociali.

L'ottica di raccordo pubblico/privato e di integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro che andava così affermandosi cominciò nello stesso periodo ad improntare numerosi progetti per l'erogazione di servizi a favore dei soggetti svantaggiati, in cui partecipavano non solo i Centri per l'impiego, ma anche gli operatori del privato sociale e i centri per il lavoro privati.

Un processo di costruzione e consolidamento di una rete mista di servizi al lavoro era già in atto in Lombardia nella prima metà degli anni 2000, basato sulle esperienze di relazioni interistituzionali e sulle collaborazioni pubblico/private tra i diversi attori del mercato del lavoro indotte dalle sperimentazioni in atto. Ma ancora in quegli anni (e fino almeno al 2007-2008, anni di concreto avvio della riforma) il modello vecchio e il nuovo hanno camminato in parallelo in Lombardia, e l'erogazione di servizi da parte dei privati continuava ad avvenire formalmente tramite bandi con cui agli operatori erano affidati in tutto o in parte i servizi specialistici (in particolare l'orientamento), mentre si sviluppavano rapporti e sinergie tra tutti gli attori del territorio.

L'avvento della Legge Biagi pone la priorità di rinnovare la normativa in materia di regolamentazione del mercato del lavoro lombardo e offre l'occasione di passare dalla sperimentazione all'implementazione di un nuovo modello di mercato dei servizi. Il "Programma Regionale di Sviluppo" approvato con Delibera della Giunta Regionale il 27 giugno 2005, nel sottolineare la necessità di dare completa attuazione alla riforma Biagi provvedendo a modificare la legislazione regionale vigente (risalente al 1999) per adeguarla a quella nazionale.

La riforma del sistema regionale del mercato del lavoro e delle politiche attive del lavoro trova così la sua disciplina nell'approvazione della legge regionale 22/2006 "Il mercato del lavoro in Lombardia", fondata su un'interpretazione estensiva della Legge Biagi, in qualche misura diversa da qualunque modello europeo⁸.

La nuova legge regionale sul lavoro riafferma con decisione alcuni presupposti del modello organizzativo dei servizi per il lavoro che la Lombardia aveva sperimentato nel passato quinquennio. In primo luogo, il principio di sussidiarietà orizzontale, secondo cui tutti gli operatori pubblici e privati (accreditati e/o autorizzati) partecipano paritariamente alla costruzione di una rete territoriale di erogazione dei servizi al lavoro. Tutto questo privilegiando un'ottica di servizi integrata e orientata all'utente finale.

Senza entrare nel dettaglio di tutti gli elementi qualificanti della legge, la priorità che la Regione Lombardia intendeva perseguire con la nuova legge è la garanzia della libera scelta dei lavoratori, attraverso un sistema di servizi per il lavoro costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso la procedura di iscrizione all'albo regionale degli operatori accreditati e/o autorizzati accedono ai finanziamenti regionali ed erogano i servizi agli utenti gratuitamente ed in regime di parità, sotto la regia dell'ente Regionale (che programma, controlla e valuta)⁹, cui spetta, mediante il Piano d'azione regionale, tra l'altro, definire l'entità, la durata, i criteri e le modalità di riparto delle risorse finanziarie da assegnare alle Province, agli enti locali ed agli operatori accreditati della rete dei servizi per la realizzazione di ciascuna tipologia di intervento (art. 3, lett. c, l.r. 22/2006). Per erogare i servizi al lavoro, partecipare all'attuazione delle politiche integrate del lavoro ed accedere conseguentemente ai finanziamenti regionali, anche i Centri per l'impiego Provinciali devono acquisire l'accreditamento. Pertanto, sembrerebbe così confermato un ruolo della Provincia quale mero candidato alla assegnazione dei servizi (Varesi, 2007).

Ed è proprio nella funzione del sistema di accreditamento che si gioca la differenza fondamentale tra la Lombardia e le altre Regioni che hanno legiferato su questo importante aspetto. Nella ricerca, forse affannosa, di un modello lombardo, sono stati introdotti principi che non sempre trovano gli operatori pubblici locali concordi con la filosofia proposta. Nelle parole degli stakeholders intervistati - specie Province e CPI - si registra, infatti, una sorta di insoddisfazione rispetto alla concorrenzialità e spesso si

⁸ Cfr. Emilio Reyneri, "Posizionamento dei Servizi per l'Impiego tra welfare e sviluppo nel mercato del lavoro italiano", 2007.

⁹ Per le funzioni di valutazione viene istituito dalla legge 22/2006 un sistema di monitoraggio e valutazione basato sull'Osservatorio regionale del mercato del lavoro e sul Valutatore indipendente del sistema di valutazione dei servizi per l'istruzione, la formazione ed il lavoro, con lo scopo di valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati dagli operatori del sistema.

tende a raccontare di esempi in cui è piuttosto la collaborazione pubblico/privato che ha fornito un plus all'attuazione di azioni e progetti comuni.

Il capitolo della valutazione sembra essere, come è emerso anche nel corso del focus group, uno dei punti più spinosi del modello sul quale non si registra una posizione unanime. Il problema non sembra tanto quello dell'individuazione degli indicatori, quanto piuttosto l'uso che se ne dovrebbe fare, con la Regione che si dimostra contraria alla pubblicazione di una graduatoria e vorrebbe un dibattito tutto interno al sistema. In questa cornice diventa di difficile attuazione anche la modalità di affidamento al Valutatore indipendente esterno al sistema, sul modello all'inglese. Di parere diverso l'Agenzia che si occupa dell'Osservatorio, che vorrebbe invece la pubblicazione delle graduatorie, anche perché il principio della libera scelta dell'utente può effettivamente esercitarsi solo in presenza di una conoscenza dell'efficacia degli operatori che operano in regime di "quasi mercato".

La nuova legge regionale, come si è detto, attribuisce alle Province un ruolo soprattutto amministrativo nella gestione dei servizi al lavoro e poco incisivo nella programmazione/attuazione delle politiche attive del lavoro (art.4, l.r. 22/2006). Spettano infatti alle Province, in via esclusiva, alcune funzioni amministrative (gestione e aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale dei disoccupati; attivazione delle procedure finalizzate all'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione; acquisizione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro; collocamento mirato delle persone disabili; gestione delle liste di mobilità), nonché l'attività di programmazione delle politiche attive del lavoro (in particolare in materia di collocamento dei disabili, tirocini formativi, apprendistato, situazioni di crisi occupazionali, contrasto al lavoro irregolare e sicurezza sui posti di lavoro).

La Programmazione 'operativa' Provinciale delle politiche attive del lavoro avviene attraverso i Piani d'Azione Provinciali (annuali), in coerenza e nel rispetto degli indirizzi definiti nel Piano d'Azione regionale. I Piani Provinciali definiscono, in particolare, gli obiettivi specifici da perseguire, la dotazione di risorse finanziarie e la loro destinazione specifica, nonché il monitoraggio e la valutazione degli interventi in raccordo con l'Osservatorio regionale del mercato del lavoro.

Questa situazione ha generato, come si diceva, una perdita di ruolo da parte degli operatori pubblici con sfumature diverse nelle varie Province, che si ricollegano anche, e soprattutto, alle precedenti esperienze sia di tipologia di governance, sia di funzionamento della rete. Laddove c'era stata un'esperienza forte di programmazione in capo alla Provincia si tende a non disperdere una certa capacità di programmazione e coordinamento, pur riconoscendo che le cose sono cambiate, sebbene non abbiano raggiunto un assetto definitivo.

Le perplessità espresse dalle Province, che hanno in passato costruito una collaborazione con gli altri soggetti della rete, trova conferma anche nelle considerazioni richiamate da operatori del privato accreditati, che sottolineano come con l'avvento del "sistema dotale" le relazioni tra pubblico/privato siano diventate fortemente concorrenziali.

A completare il quadro legislativo è intervenuta la legge regionale 19/2007 con cui è stata riformulata la normativa su istruzione e formazione professionale, che pone al centro ancora una volta i principi della centralità della persona, della libertà di scelta, nonché della parità dei soggetti accreditati che erogano i servizi.

Nel contesto legislativo emerso dall'approvazione delle due leggi regionali, peraltro complementari su diversi aspetti (ad es. Accreditamento, Osservatorio e Valutatore Indipendente), si è dato avvio all'accREDITAMENTO integrato dei servizi per il lavoro e dei i servizi di istruzione e formazione professionale. La concezione maturata è infatti quella di adottare un modello di accREDITAMENTO in cui i servizi di istruzione e formazione professionale ed i servizi per il lavoro siano inseriti in un unico sistema al fine di rafforzare l'integrazione tra i diversi ambiti di attività e la costituzione di raggruppamenti in cui si favorisca una virtuosa collaborazione tra operatori.

Il nuovo sistema di accREDITAMENTO integrato è stato attivato nel giugno 2007 sulla base di procedure fortemente semplificate. Con la delibera di Giunta n. 6273 del 21 dicembre 2007 la Regione Lombardia ha definito le procedure e i requisiti per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale nonché dei servizi per il lavoro e per il funzionamento dei relativi albi regionali. Ha così dato attuazione all'unificazione, non più quindi solo

normativa e burocratica, del sistema di istruzione, formazione e lavoro, facendo dell'accREDITAMENTO una leva importante per il raggiungimento degli obiettivi strategici dello sviluppo occupazionale.

L'accREDITAMENTO regionale permette di essere iscritti all'Albo Regionale degli accREDITATI e quindi far parte della rete regionale, di costituire un proprio raggruppamento, di partecipare alla realizzazione delle politiche programmate dalla Regione Lombardia, di erogare i servizi per il lavoro ai disoccupati tramite la stipula di un patto con l'utente e di partecipare ai progetti finanziati con risorse pubbliche.

Il modello di accREDITAMENTO, con cui si garantisce la presenza di operatori di qualità nel sistema, adotta regole chiare e verificabili e si basa sulla semplificazione delle procedure, che si caratterizza per l'utilizzo di una dichiarazione del possesso dei requisiti da parte degli operatori, sull'attivazione di una costante vigilanza da parte della Regione finalizzata a garantire il rispetto permanente dei requisiti, agendo sull'offerta per incrementare la qualità dei servizi, sull'orientamento al cliente nel rispetto del principio della centralità della persona, sull'integrazione tra i servizi di istruzione e formazione professionale e per il lavoro garantito da un unico provvedimento di riferimento, e sull'orientamento alla premialità, per cui i finanziamenti sono distribuiti tra gli operatori in base ai risultati della valutazione.

Successivamente, nel marzo 2008, la Regione Lombardia ha dato attuazione alla D.G.R. 6273/2007 istituendo due Albi regionali (Servizi al LAVORO e Servizi di Istruzione e Formazione Professionale) e specificato le procedure per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati allo svolgimento dei relativi servizi.

Le novità introdotte rispetto al sistema di accREDITAMENTO precedentemente in uso per le strutture di formazione sono radicali. Ora l'accREDITAMENTO è riconosciuto non più alle sedi operative, ma ai soggetti che vengono iscritti nei rispettivi Albi regionali. Questo cambiamento ha consentito di definire meglio le prerogative e requisiti dell'operatore dal punto di vista della forma giuridica, aggiungere requisiti economici, di affidabilità finanziaria e responsabilità e onorabilità dei rappresentanti degli enti. Inoltre, nella normativa attuativa dell'accREDITAMENTO unificato viene richiesto che il soggetto accREDITATO agisca in raccordo con gli altri soggetti della rete, attraverso un raggruppamento, in relazione alla specificità delle politiche e degli interventi, in cui siano chiamati a collaborare soggetti accREDITATI per l'istruzione e la formazione, soggetti autorizzati nazionali e regionali e soggetti accREDITATI per i servizi al lavoro. Questa rete deve essere in grado di assicurare un'integrazione delle soluzioni più idonee a garantire la fruizione completa, da parte dell'utente, del ciclo di servizi per il lavoro, formativi e orientativi messi a disposizione dalle strutture, evitando ridondanze e carenze d'intervento e valorizzando nel contempo, in modo complementare, tutte le risorse disponibili nel territorio di riferimento.

La disciplina dell'accREDITAMENTO è stata aggiornata numerose volte, fino all'ultima, recente Delibera 2412 del 26 ottobre 2011 (Procedure e requisiti per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati all'erogazione dei servizi di Istruzione e Formazione Professionale nonché dei Servizi per il Lavoro e il Funzionamento dei relativi Albi Regionali). Alla libertà di ingresso corrisponde una verifica e controllo da parte della pubblica amministrazione: tutti possono entrare come accREDITATI, c'è un processo di autorizzazione, ma il controllo su ciò che è stato dichiarato è prevalente sul processo autorizzativo.

Alla data del 12 dicembre 2011 risultano iscritti all'Albo regionale degli operatori accREDITATI per i servizi al lavoro 199 Società per un totale di 694 sedi operative distribuite sull'intero territorio regionale.¹⁰

Durante il processo di concreta attuazione della l.r. 22/06 la Regione Lombardia ha provveduto progressivamente, a partire dal gennaio 2009 e fino all'ultimo aggiornamento del febbraio 2010, ad aggiornare il quadro regionale di standard minimi dei servizi formativi e del lavoro, i criteri di qualità di erogazione del servizio che devono essere comuni a tutti gli operatori e che invece si presentavano molto differenziati tra gli operatori pubblici e privati. Le regole relative all'accREDITAMENTO fissano i requisiti di accesso al sistema in termini di dotazione strutturale e risorse professionali; un insieme di controlli verifica il rispetto degli standard a tutela della qualità dei servizi al cittadino.

¹⁰ Ad essi vanno aggiunte le 51 unità operative facenti capo alle Agenzie per il Lavoro autorizzate ai sensi dell'articolo 6, commi 6 e 7, del d.lgs.276/2003 (di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, nonché di supporto alla ricollocazione professionale), iscritte all'Albo regionale ex art. 14 della legge regionale 22/2006.

Quali sono allo stato attuale gli effetti di tale unificazione nelle parole dei testimoni privilegiati? Se da un lato viene ribadita l'importanza dell'integrazione dei servizi per il lavoro con quelli della formazione dall'altro, molto spesso, si parla di una carenza del sistema della formazione così come è oggi strutturato, della sua incapacità a dare risposte alle esigenze della domanda di lavoro; si arriva ad affermare che la formazione è l'anello debole della catena. Più volte si parla di cataloghi fermi ed immobili rispetto ai cambiamenti introdotti anche dalla crisi che impone di ricollocare figure che non si vedevano prima sul mercato del lavoro.

Su questa problematica si innesta l'importante capitolo delle risorse economiche che sono "ovviamente" in drastica diminuzione e che condurrebbero a rafforzare scelte sempre più efficienti ed efficaci, con l'interruzione di procedure (bandi di gara) che tenevano in vita un sistema della formazione che non era più, o forse non era stato, al servizio dell'utente.

Paradossalmente l'accordo del 2009 con la Cassa in deroga sembra, invece, avere ridato fiato al vecchio sistema determinando una sorta di deviazione dal percorso virtuoso introdotto dalle nuove pratiche basate sulla libera scelta dell'utente percorso che la Regione spera di riprendere con i nuovi accordi in corso sulla deroga. Il problema è che, ancora una volta, la formazione rischia di assorbire risorse senza restituire risultati all'altezza, tutti i testimoni sono concordi nell'affermare che questo non è più possibile.

Anche il segmento delle agenzie private per il lavoro, dopo i primi anni di verifica del sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro e di quelli formativi, sottolineano la necessità di una revisione, che porti ad una maggiore specializzazione dei soggetti accreditati in ciascun albo, non soltanto per migliorare la qualità degli albi stessi, ma anche per rendere effettiva l'integrazione tra servizi dedicati al lavoro e quelli vocati alla sola formazione, come d'altra parte è inteso nella normativa regionale.

Un ulteriore rischio sottolineato dal mondo delle APL è che l'assenza di un processo di monitoraggio e valutazione dei risultati raggiunti dai singoli soggetti accreditati vanifichi il principio della libera scelta consapevole da parte dell'utente.

L'affidamento a soggetti accreditati: il modello Friuli Venezia Giulia verso la cooperazione complementare

La Regione Friuli Venezia Giulia emana nell'agosto del 2005 la Legge Regionale n.18 che fa seguito alla Legge nazionale n.30 - la cosiddetta Legge Biagi - e al decreto attuativo n. 276 del 2003. All'interno di tale legge, e precisamente nell'art. 24, viene istituito l'elenco regionale dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro¹¹. Alla Giunta Regionale viene demandato, successivamente, il compito di individuare le procedure di accreditamento, i requisiti minimi relativi a capacità gestionali, economiche e tecniche dei soggetti accreditanti, le modalità di tenuta dell'elenco, i criteri di misurazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi erogati, le tipologie di servizi al lavoro per i quali è necessario l'accredimento, gli standard essenziali di erogazione dei servizi al lavoro, gli strumenti negoziali con cui possono essere affidati tali servizi. Appare evidente che, per dare operatività all'istituto di accreditamento, alla Legge debba necessariamente seguire un atto normativo di livello regionale - che vedrà la luce nel 2009 - che fissi tutti i parametri su menzionati e previsti dalla Legge per poter consentire l'iscrizione all'elenco degli accreditati.

Inoltre, nel successivo articolo 25, nel fissare i criteri di cooperazione si fa obbligo alla Regione e alle Province che intendano affidare lo svolgimento di servizi al lavoro ai soggetti accreditati, di rispettare il criterio della "motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare", criterio la cui cancellazione si renderà necessaria nel momento in cui si andrà a rendere operativo il sistema misto.

In ogni caso va sottolineato che il modello Friuli è quello in cui l'accredimento è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'erogazione dei servizi al lavoro da parte dei privati. Tale sistema, operando una selezione a monte, non garantisce in realtà il coordinamento e la cooperazione tra tutti i soggetti che operano nel mercato. "Infatti, la Pubblica Amministrazione certamente assolvere al compito di fissare la politica, determinare gli obiettivi e decidere di formalizzare il raccordo col privato, ma mettendo questo in concorrenza a monte, cioè selezionandolo prima di metterlo alla prova e, così operando, ponendo in essere una serie di iniziative e progetti spot, potenzialmente in grado di creare un sistema organizzato. Ma, inevitabilmente, una serie di affidamenti di specifici servizi, magari anche simili tra loro, rischierebbe di non razionalizzare al meglio le risorse, lasciando irrisolta una serie di problemi dovuti alla selezione forzata a monte"¹².

Il regolamento regionale vede la luce nel marzo 2009, sotto forma di Decreto del Presidente della Regione, anche sulla spinta delle direttive date dalla politica, sia a livello nazionale con l'accordo Stato/Regioni del febbraio 2009, sia a livello locale col rinnovamento della Giunta Regionale.

La promozione e il sostegno dell'integrazione tra servizi pubblici e privati è uno degli Obiettivi Specifici inseriti nel Masterplan Regionale dei Servizi per il Lavoro 2007 - 2013. Nella stesura degli obiettivi intermedi 2009 - 2010, si individuano le azioni per raggiungere l'Obiettivo Specifico 7 "Promuovere e sostenere la cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego e privati nell'ottica del perseguimento di una maggiore efficacia delle politiche del lavoro territoriali" e cioè posizionare l'azione degli Spi all'interno di un rapporto reticolare di relazioni con gli altri attori dell'offerta di politiche del lavoro e/o interventi complementari (formazione, etc.), sia pubblici che privati; e attivare forme di collaborazione con soggetti pubblici e privati attivi nell'offerta di servizi per il lavoro, al fine di realizzare sinergie di intervento (protocolli d'intesa, convenzioni, accordi di scopo per singole tipologie di target, etc.).

Per quanto riguarda il regolamento regionale per l'accredimento la scelta che è stata fatta dalla Regione all'epoca, secondo la testimonianza degli stessi operatori è stata prudentiale, anche perché nelle altre Regioni non c'erano molte esperienze; si è scelto di accreditare tutte società private di capitali, (escludendo per esempio le Università e in genere gli altri soggetti autorizzati in base a regimi

¹¹ Definiti come l'orientamento al lavoro, l'incontro domanda/offerta, la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, la promozione dell'inserimento lavorativo degli svantaggiati, il sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori, la preselezione, il supporto alla ricollocazione professionale, il monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro.

¹² Luigi Olivieri "Ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i Centri per l'impiego?" Working Paper Adapt, 21 settembre 2009, n. 93

particolari) con un occhio particolare alle società già autorizzate; sostanzialmente infatti si dice che, per chi è già autorizzato a livello nazionale, in particolare per l'attività di somministrazione e intermediazione, cioè per le prime tre fasce previste dalla normativa nazionale - le ex agenzie interinali e le società di intermediazione -, si assume che i requisiti siano già verificati a livello nazionale, si fanno cioè coincidere i requisiti dell'accreditamento regionale con quelli dell'autorizzazione nazionale, per le altre due fasce occorre invece la verifica dei requisiti che sono di tre tipi e cioè giuridici e finanziari, strutturali e professionali.

Dal 2009, successivamente all'entrata in vigore del regolamento, si sono accreditate 12 società, per un totale di 59 Unità Operative, con caratteristiche diverse: alcune imprese sono molto piccole, altre, di livello nazionale, sono più strutturate sul territorio. La prima attuazione di questo regolamento avviene a seguito di un processo negoziale, a detta dei protagonisti, molto lungo, concordato con le Province, che è sfociato in un bando europeo per l'affidamento di servizi al lavoro, pubblicato a gennaio 2011, aggiudicato a maggio, reso operativo il 27 giugno e tuttora in corso.

Dall'esame del bando e del disciplinare di gara, nonché dal racconto dei principali protagonisti, inclusa la società aggiudicataria, emerge che la volontà della Regione è orientata al mantenimento del controllo e alla valorizzazione della capacità effettiva di ricollocare le tipologie di lavoratori individuate. La preoccupazione che anima queste azioni va ricondotta a principi di efficienza ed efficacia e cioè di ottimizzazione delle risorse rispetto ai risultati, ma può anche essere rigida nella valutazione e inibente sul piano dell'obiettivo dell'integrazione tra soggetti pubblici e privati, tenuto conto di una variabile d'impatto molto forte quale è la intensa crisi occupazionale che ha investito tutto il continente europeo a partire dalla fine del 2008. Inoltre, la Regione ha tentato di evitare modelli di governante giudicati non virtuosi, e di riversare enormi risorse in un settore che nel passato ha assorbito soldi pubblici senza restituire risultati all'altezza delle risorse impiegate, come quello della formazione. In ogni caso la Regione considera il percorso fin qui descritto, un modello esemplare, unico in Italia, che attraverso la sperimentazione in atto può essere migliorato e la cui finalità sia quella di un corretto funzionamento dei servizi a regime misto. Per tutto quanto detto sono illuminanti le parole del dirigente della Direzione Centrale Lavoro, Formazione, Commercio e Pari Opportunità della Regione Friuli Venezia Giulia.

La prima conseguenza di questa modalità di azione è stata quella che si sia presentato alla gara un solo soggetto privato di "provenienza" esterna alla Regione, che con buona probabilità avrà messo in conto anche l'inserimento in un mercato regionale nel quale le imprese locali o le più forti agenzie nazionali avrebbero potuto avere un posizionamento più competitivo. L'Agenzia, tra l'altro, sta investendo nella Regione con l'apertura di nuovi sportelli necessari per l'operatività del lavoro.

Nella regione Friuli è, dunque, in corso un progetto sperimentale di relazione pubblico/privato, scaturito dall'applicazione della normativa sull'accreditamento che, a partire dalla Legge 18 del 2005, ha condotto all'affidamento ad una società accreditata per lo svolgimento di servizi al lavoro di "servizi di ricollocazione di lavoratori in situazione di difficoltà occupazionale" attraverso una gara europea. La procedura adottata è, dunque, quella dell'affidamento a soggetti accreditati secondo un modello centralista in cui il pubblico (la Regione) fissa la politica, mantiene fortemente il controllo degli obiettivi, lega le risorse ai risultati, ma che, forse proprio per questo, punta poco a fare sistema, dovendo in questo caso assumere più che il controllo degli obiettivi, il coordinamento del processo.

Il progetto viene definito, da entrambi i soggetti in campo e cioè gli operatori pubblici e quelli privati (un solo aggiudicatario per i quattro lotti provinciali), come una sperimentazione e tale appare anche dalle parole degli stakeholders e degli intervistati che, privi di precise indicazioni sul versante del "fare rete", sono tesi alla ricerca di forme possibili di relazione, utili per il raggiungimento del comune obiettivo che è quello della soddisfazione degli utenti finali, vale a dire lavoratori e imprese. Le caratteristiche del bando e quindi dell'esecuzione del progetto, che verranno di seguito messe in evidenza, non facilitano, dunque, la creazione di una rete mista; un rischio molto forte, di cui parlano tutti i soggetti intervistati è quello della sovrapposizione, sia rispetto alle persone da ricollocare, sia rispetto alle imprese da contattare, rischio rispetto al quale si cercano correttivi in corso d'opera, il primo dei quali è quello di una maggiore comunicazione.

Il progetto "Affidamento di servizi di ricollocazione di lavoratori in situazione di difficoltà occupazionale a soggetti accreditati per lo svolgimento di servizi al lavoro" vede l'agenzia Workopp, soggetto

aggiudicatario della gara, al centro di una rete di relazioni formali e non, che coinvolgono soprattutto il servizio pubblico per il suo ruolo centrale, ma anche gli altri attori privati che operano nel mercato dei servizi per il lavoro. Oltre alle relazioni dirette sviluppatesi tra province e agenzia, ci sono intrecci e possibili confronti che più o meno direttamente definiscono una trama composita, con legami differenziati da provincia a provincia, sia in una prospettiva orizzontale che in quella, verticale, di definizione della governance.

Il progetto in essere coinvolge così gli attori pubblici, tra cui i CPI, in un'opera impegnativa di attuazione, non solo in termini di efficacia del servizio, ma anche in termini culturali, tramite un confronto diretto con l'agenzia, secondo modalità distinte da provincia a provincia. La disponibilità alla collaborazione è, in ogni caso, elevata e le varie implicazioni del progetto, in termini di definizione delle difficoltà e dei punti da migliorare prima e di risoluzione dei problemi concreti poi, da parte di tutti i soggetti coinvolti portano evidentemente con sé i presupposti di uno sviluppo prezioso e multidimensionale. Il vantaggio per l'utenza e per ciascun attore coinvolto e quindi il miglioramento dei servizi e delle modalità di erogazione degli stessi in un'ottica di collaborazione, è realizzabile solo in una prospettiva di lungo periodo in cui collocare il progetto attualmente in essere come un punto di partenza fondamentale, proprio per i suoi limiti, vissuti, constatati e affrontati dagli attori coinvolti nei modi riportati di seguito.

In particolare la completa disponibilità e la competenza dimostrate dai soggetti coinvolti nei confronti della ricerca svolta e del suo intento rafforza, coerentemente a quanto fatto concretamente nelle relazioni legate al progetto, l'intenzione di cercare di migliorare sempre di più il servizio a tutto vantaggio dell'utenza.

L'agenzia per il lavoro Workopp è iscritta all'albo nazionale dei soggetti autorizzati nelle sezioni: somministrazione di lavoro di tipo specialista; intermediazione e attività di mediazione tra domanda e offerta; ricerca e selezione del personale; supporto alla ricollocazione professionale. Ha sede in Emilia Romagna, ma a seguito dell'aggiudicazione del bando, ha attivato sedi nelle province friulane. L'attività svolta effettivamente nelle sedi\uffici di tutta la Regione Friuli Venezia Giulia è, tuttavia, unicamente quella legata al progetto in essere con la Regione Friuli Venezia Giulia.

Workopp ha formalizzato e mantiene rapporti stabili e continuativi con la Regione e le Province, e di conseguenza con i CPI, coinvolti nel progetto. L'agenzia Workopp dispone di una connessione telematica con il nodo informativo regionale, lo scambio di informazioni sui cittadini presi in carico dal servizio avviene attraverso il Sistema Informativo Lavoro e allo scopo di mantenere un costante scambio di informazioni sull'utenza, sia dal punto di vista amministrativo da parte dei CPI, sia dal punto di vista delle attività svolte durante il periodo di affidamento a Workopp, l'APL in questione e i CPI delle varie province condividono uno stesso software gestionale.

Nello specifico, la Provincia rispetto a Workopp è committente di primo livello; la Regione, committente di secondo livello. I fondi stanziati a favore di questo progetto sono di provenienza regionale e vengono gestiti dalla Provincia, che, oltre al ruolo di committente, si occupa della prima presa in carico dell'utenza e dell'affidamento mensile di un certo numero di soggetti da ricollocare, secondo le categorie previste dal bando; la Provincia ha, infine, la funzione di controllo dell'operato della APL: verifica infatti il corretto svolgimento delle attività svolte da Workopp e rendicontate quadrimestralmente, a favore dell'utenza affidatole. La Regione controlla a sua volta il lavoro delle Province.

La Provincia concretizza il ruolo di coordinamento del progetto in itinere: per fare questo il Servizio Lavoro di ciascuna Provincia individua un coordinatore su questo progetto che si occupa di monitorare le attività di Workopp. Il coordinatore ha un rapporto diretto con il responsabile di progetto di ciascun lotto. Insieme organizzano degli incontri tra gli operatori. Workopp ha predisposto un coordinatore referente della singola sede territoriale. La relazione si articola, quindi, sia in confronti diretti tra i coordinatori pubblici e privati, sia nello svolgimento di riunioni, oltre all'aspetto amministrativo burocratico che prevede una rendicontazione quadrimestrale delle attività. Il coordinamento funziona con tutte le Province, ma in modo diverso, laddove assume carattere informale e non definito da procedure formalizzate. Se i confronti tra i coordinatori sono costanti e all'insegna della disponibilità e dell'impegno reciproco, gli incontri con gli operatori tuttavia non sono stati frequenti.

Gli indicatori di risultato del progetto sono relativi agli obiettivi dello stesso: l'inserimento in azienda con le diverse tipologie contrattuali previste, i colloqui che le persone sostengono presso le aziende, le offerte congrue presentate da Workopp alle persone prese in carico. Sono questi i tre principali indicatori per valutare il progetto. Nessun indicatore ha un obiettivo quantitativo da raggiungere; proprio con questi indicatori, però, si misura il buon esito del progetto: una buona percentuale di riuscita significherebbe che il progetto avrà avuto un esito positivo.

L'agenzia Workopp costituisce il riferimento centrale da cui si diramano le relazioni con gli attori pubblici; in queste relazioni, sviluppatasi nei primi mesi di collaborazione, si collocano le difficoltà, diverse e composite, incontrate dai soggetti coinvolti. Queste difficoltà sono originariamente e fondamentalmente legate ai rapporti tra i soggetti coinvolti e degli stessi nei confronti del territorio e dell'utenza. I problemi e le difficoltà non sono imputabili, in un'ottica sintetica, a nessuno dei due poli del progetto, ma nei limiti delle relazioni orizzontali e verticali, che tutt'ora precludono il buon esito del progetto. La centralità delle relazioni è avvalorata dal fatto che tutti gli attori coinvolti considerano l'efficacia del progetto strettamente dipendente dal miglioramento della collaborazione e della integrazione del servizio pubblico e dei servizi erogati dal privato, secondo un modello di relazione cooperativa/complementare: le varie province ipotizzano sfumature diverse di questa collaborazione, ma il quadro di insieme è quello di una cooperazione in cui il privato, specializzandosi per certi target e in certi ambiti, agisca a completamento del pubblico. È fondamentale altresì rafforzare i rapporti tra gli operatori pubblici e privati: la strada per il raggiungimento di un efficace modello complementare passa da una implementazione costante delle relazioni sempre più strette e frequenti tra i soggetti coinvolti, dei confronti anche informali e della conoscenza reciproca, da considerarsi come il motivo di un arricchimento e miglioramento dei servizi erogati.

Emerge che, se è vero che le procedure di controllo e di rendicontazione sono fissate in maniera puntuale, non altrettanto si può dire sulle modalità di attuazione dei servizi: nella pratica ci sono continui casi di duplicazione e di sovrapposizione nei confronti dell'utenza, che vengono risolti prevalentemente in maniera informale e non uniforme nelle Province, attraverso la pratica e quindi con un metodo più prossimo a quello per tentativi ed errori, che di applicazione di procedure consolidate. Questo problema è emerso anche nel corso del focus group e si rileva dalle continue affermazioni dell'esigenza di una cabina di regia che definisca compiti e funzioni.

Il progetto è vissuto dagli attori coinvolti come una "sperimentazione", in cui sono già evidenti i punti di caduta: le difficoltà, percepite da ciascuno degli attori coinvolti, riguardano il legame con il territorio, i rapporti con l'utenza - sia con i lavoratori che con le imprese - i servizi erogati e, di conseguenza, il rapporto con i CPI; e l'idea guida di collaborazione con il servizio pubblico in termini di completamento, attraverso una integrazione tra spazi di specializzazione compatibili.

Lo scarso radicamento dell'agenzia Workopp sul territorio costituisce uno dei motivi, ma non il solo, per cui finora il suo operare, conformemente al bando regionale di cui è aggiudicataria, non viene percepito come un alleggerimento per il servizio pubblico. Questo particolare è inserito nel più grande problema, quello cioè della sovrapposizione tra servizi erogati dal servizio pubblico e dal soggetto privato.

La sovrapposizione costituisce il più evidente e centrale tra i limiti del progetto e rimanda fondamentalmente ai servizi erogati, ai rapporti con l'utenza e con i CPI, ricollegandosi anche al problema della predisposizione di una governance efficace e sembrerebbe dovuta alle declinazioni del bando stesso, che definisce le attività cui l'agenzia aggiudicataria è tenuta a prestare all'utenza, indicando come obbligatoria solamente la prima di queste, ovvero il colloquio di accoglienza e conoscenza del lavoratore. Si direbbe quindi che proprio nel bando risieda la causa fondamentale di questa sovrapposizione, che impedisce all'esternalizzazione dei servizi di rappresentare un concreto alleggerimento delle mansioni del servizio pubblico e un suo possibile arricchimento. Questa prima attività, infatti, costituisce il primo servizio erogato dai CPI, propedeutico alla presa in carico. Risulta evidente da parte di tutti gli intervistati che la conoscenza del lavoratore e, prima ancora, della persona è basilare per poter offrire il servizio migliore e per orientare l'utente, costruendo con lui un rapporto solido, diventando per lui un riferimento. Si delineano, quindi, livelli diversi di condivisione tra servizio pubblico e privato, che riflettono livelli diversi di comunicazione e confronto tra i soggetti. Una parte

più formale, amministrativa e istituzionale¹³, e una più informale, che si realizza tra le comunità di pratiche degli operatori e i responsabili di Workopp e delle Province. Questo secondo livello, non codificato e più spontaneo, si concretizza con modalità differenti nelle diverse Province e conduce ad esiti anche notevolmente diversi: se a Gorizia il modello nella percezione degli operatori del CPI è più vicino all'integrazione del privato, con la tendenza a collaborare promossa da parte dei responsabili provinciali, a Trieste e Udine molte barriere alla collaborazione con un partner privato sono cadute, e la comunicazione e il confronto stanno crescendo in frequenza e qualità. Si ricercano in particolare di instaurare e sviluppare concretamente relazioni umane, ritenute fondamentali, con gli operatori privati. La sperimentazione sta facendo emergere elementi di cui probabilmente gli attori coinvolti non erano pienamente consapevoli nella fase di progettazione del bando, come la dotazione di operatori qualificati ed esperti nell'erogare i servizi alla persona, o la presenza di legami già consolidati con il territorio sul quale si ritrova a operare. Inoltre, è maturata la consapevolezza che le reti di questo tipo necessitano di un ampio periodo di rodaggio prima di una reale efficacia, che ha portato alla promozione di progetti sperimentali simili in territori più ristretti e con target ben definiti, da poter ampliare a livello regionale solo al raggiungimento di un certo grado di maturazione. Una concertazione con le Province in sede di definizione del bando garantirebbe, secondo gli attori del sistema Spi del Friuli Venezia Giulia, una maggiore appropriatezza nelle previsioni riguardanti i soggetti privati destinatari del bando, e, allo stesso tempo, si permetterebbe alla Provincia e agli operatori di partecipare alla definizione delle caratteristiche e dei requisiti dei soggetti ammessi a gara. In sostanza, sarebbe preferibile concretizzare un potere di proposta da parte dei responsabili provinciali in sede di definizione del bando, in particolare rispetto ai parametri di scelta del soggetto con cui proprio gli operatori del Settore Politiche del Lavoro della Provincia si troveranno a collaborare.

¹³ La relazione amministrativa formale si realizza attraverso le rendicontazioni quadrimestrali dell'attività svolta da parte dell'agenzia, con tutte le procedure informatiche condivise: banca dati Ergonet, con applicazione PAI, in cui da un lato Workopp registra i servizi erogati ai lavoratori e, dall'altro, con tutte le comunicazioni amministrative che il CPI fornisce agli operatori di Workopp: agevolazioni, quote lavoro dei lavoratori, stato dei lavoratori in mobilità, incentivi alle assunzioni per le aziende. Il secondo livello di comunicazione, il più discriminante per lo sviluppo del progetto

La rete di cooperazione informale: Il modello integrativo dell'Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna ha cominciato a lavorare sul tema degli standard di servizio, nei servizi per il lavoro, già dal 1999. L'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro ha dato avvio ad un progetto per la definizione degli standard essenziali dei servizi al lavoro, in collaborazione con le Province e con il supporto di consulenti esterni, che si è concluso con la produzione di un documento. Il passo successivo, nel 2003, è consistito nella produzione di un regolamento (delibera 810/2003 successivamente modificato con la delibera 901/2004) che ha definito gli standard essenziali delle attività di accoglienza e del colloquio di orientamento, gettando le basi a quella che sarebbe diventata la procedura di accreditamento prevista dalla Legge Regionale n. 17/2005, "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro". Il 14 dicembre 2009, con la Delibera di Giunta n.1988, è stata infine approvata la "Definizione delle prestazioni, standard e indicatori dei servizi per l'impiego ai sensi dell'art. 34 della L.R. del 1° agosto 2005, n. 17", che definisce "il sistema regionale dei servizi per il lavoro, composto dalle Province e dai soggetti accreditati", richiamando per ciascuno i ruoli e le funzioni definite nella L.R. 17.

Il riferimento normativo per quanto riguarda i modelli di relazione pubblico privato è, appunto, la Legge Regionale 17/2005. Il capo VI, sezione I, definisce e descrive il Sistema Regionale dei Servizi per il Lavoro come composto da Province e soggetti accreditati per l'erogazione dei servizi per il lavoro. Attualmente, però, non è stato emanato alcun regolamento per rendere operativo tale sistema ed istituire l'Albo regionale dei soggetti accreditati.

Nella prassi, oltre ai Centri per l'impiego presenti sul territorio, è ormai costituita una rete indiretta di servizi gestiti da altri enti e soggetti, che rappresentano l'area di incontro tra servizi per il lavoro e cittadini. Questa rete è, spesso, resa operativa da accordi formalizzati, che tuttavia non esauriscono la fitta rete di contatti e collaborazioni che i CPI attivano, anche informalmente, nel territorio. Ad oggi, dunque, molti sono gli attori che collaborano all'erogazione dei servizi e, nella maggior parte dei casi, a questi sono richiesti standard di servizio, definiti però a livello Provinciale da singole convenzioni: "Al di là del fatto che non vi sia un sistema regionale operativo dell'accREDITamento dei privati, i servizi Provinciali hanno già da tempo intessuto rapporti con i privati, instaurando anche una collaborazione molto forte con strutture presenti sul mercato ed agenzie per il lavoro", confermano infatti gli stakeholders regionali interpellati.

Tali soggetti intervengono, in via integrativa e non sostitutiva delle funzioni delle Province, al fine di completare la gamma, migliorare la qualità ed ampliare la diffusione sul territorio delle funzioni dei servizi, nonché per fornire interventi specializzati per determinate categorie di utenti. I servizi sono erogati senza oneri per i lavoratori e le persone in cerca di occupazione. All'articolo 34 è previsto che la Giunta Regionale, al fine di garantire prestazioni omogenee ed adeguate su tutto il territorio regionale, sentita la commissione assembleare competente, e nell'ambito dei processi di collaborazione istituzionale e di concertazione, definisca, nel rispetto dei livelli essenziali stabiliti dallo Stato, gli standard delle prestazioni cui devono attenersi le Province ed i soggetti accreditati, nonché i Comuni singoli o associati. Detti standard si riferiscono in particolare alle risorse umane e strumentali da investire nel processo, alle metodologie e modalità d'erogazione delle prestazioni, nonché ai risultati da conseguire in termini d'efficienza ed efficacia.

E' previsto inoltre che la Regione definisca i criteri ed i requisiti per la concessione, la sospensione e la revoca dell'accREDITamento e le modalità per la formazione e l'aggiornamento di un elenco dei soggetti accreditati. Questi requisiti riguardano le competenze professionali, le capacità gestionali, la dotazione strutturale, strumentale e logistica dei soggetti che richiedono di essere accreditati.

Nell'articolo 33 della Legge regionale, inoltre viene indicata un'ulteriore fase – secondo il modello dell'accREDITamento qualitativo rafforzato – imponendo esplicitamente il ricorso a procedure di evidenza pubblica prima dell'effettivo affidamento del servizio pubblico al soggetto accreditato, mediante apposita convenzione, ribadendo così che l'accREDITamento è di fatto un requisito indispensabile per partecipare ad una gara, che determinerà successivamente l'erogazione di un servizio.

Pur non essendo ancora attiva la procedura di accreditamento a livello regionale, le Province utilizzano proprio i criteri che la norma prevedrebbe per l'accREDITamento, per i bandi con cui provvedono alla stipula di incarichi per l'affidamento a soggetti terzi di servizi di loro competenza e in particolare nelle procedure di impegno delle risorse del Fondo sociale europeo, specie relativamente ai "Piani di politiche attive per attraversare la crisi" adottati a partire dall'Accordo Stato/Regioni del febbraio 2009. Proprio tali procedure hanno favorito nel tempo l'acquisizione sul mercato di competenze non presenti nelle amministrazioni provinciali, peraltro secondo modalità che hanno favorito lo sviluppo di un discreto livello di coordinamento, dialogo e cooperazione tra amministrazioni appaltanti e fornitori. Se quindi la normativa regionale ad oggi vigente non ha ancora definito l'albo dei soggetti accreditati, tuttavia in gran parte delle Province sono già in essere collaborazioni con soggetti sia pubblici che privati per l'erogazione di servizi per l'impiego. Tali collaborazioni sono regolate da specifiche convenzioni, protocolli o appalti, evidenziando una prassi consolidata nel tempo di collaborazione tra operatori pubblici e privati.

La Regione Emilia Romagna appare dunque orientata ad un modello cosiddetto integrativo e opera di fatto con una rete consolidata pubblico/privata di tipo cooperativo, con forte governance dei soggetti pubblici provinciali che esternalizzano prevalentemente con procedure formali: gli operatori privati hanno una funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici e la competenza a stipulare convenzioni spetta alle Province (art. 32, L. Emilia-Romagna n. 17/2005). Le Province possono individuare forme di collaborazione con soggetti pubblici e privati autorizzati a livello nazionale o regionale, è però la Regione che per questi casi definisce i criteri e le modalità per la reciproca messa a disposizione delle banche dati. Le funzioni amministrative (il riconoscimento, la sospensione, la perdita e la certificazione dello stato di disoccupazione; il collocamento mirato; le comunicazioni obbligatorie e la selezione per la P.A.) spettano alle Province che le esercitano in via esclusiva, ma possono avvalersi dei Comuni, singoli od associati, se sussistono le condizioni di adeguatezza organizzativa.

Le Province, dunque, mantengono il ruolo di principale fulcro gestionale del servizio pubblico, decidendo inoltre in ordine alla concreta utilizzazione delle risorse assegnate dalla Regione per l'offerta del servizio e circa l'allocatione effettiva delle stesse presso i propri uffici (i Cpi), ovvero presso gli altri fornitori, pubblici o privati.

In questa cornice, il grado di autonomia delle Province e dei responsabili CPI nello stabilire relazioni, anche di tipo informale, con gli enti e i soggetti del proprio territorio di competenza è stato decisamente elevato, e si è addirittura intensificato in questi ultimi anni. L'integrazione, sia istituzionale che operativa, dei soggetti, delle strutture, delle risorse e dei servizi, è stato per le Province un fattore assolutamente strategico per ragioni di efficienza, di efficacia e di qualità delle risposte alle esigenze dei propri utenti.

Infatti, l'esigenza di stabilire relazioni e dialogo con altri attori presenti nei sistemi locali, riscontrata negli enti territoriali dell'Emilia Romagna, è stata determinata soprattutto dalla necessità di acquisire professionalità che all'interno degli SPI non fossero presenti, ovvero di soddisfare fabbisogni di personale in alcune aree dei servizi a forte intensità operativa.

E' comunque evidente, sia dalle opinioni raccolte nel focus sia dalle esperienze descritte nelle interviste, che il sistema lavoro della Regione Emilia Romagna, già precedentemente alle disposizioni della L.R. 17/2005, si configurava territorialmente articolato attraverso reti di relazione e scambio tra i servizi pubblici per l'impiego e i molteplici soggetti privati presenti nelle Province. Fitto è infatti il tessuto di relazioni e collaborazioni esistenti da tempo tra i Centri per l'impiego e soggetti terzi, e che riguardano in alcune occasioni la normale attività amministrativa del CPI, spesso la gestione di servizi o progetti, e non di rado entrambe le fattispecie.

Nella rete, costruita da quasi quindici anni, gli SPI dunque hanno coinvolto a vario titolo molteplici soggetti: dai centri di formazione alle agenzie private, dai Comuni alle associazioni sindacali e dei datori di lavoro, dalle Università agli Enti bilaterali, dal cosiddetto "privato sociale" al sistema scolastico. Convenzioni, protocolli o accordi formalizzati su temi concernenti le attività dei CPI, tesi a diffondere e rendere maggiormente funzionale la rete dei servizi per il lavoro, sono stati sottoscritti da tutte le Province, che hanno percorso frequentemente anche la pratica dell'affidamento "in appalto" a società terze di attività o segmenti di servizio, talvolta sperimentando tipologie diverse di esternalizzazione ed altre volte instaurando rapporti collaborativi stabili nel tempo. I Servizi pubblici provinciali, quindi,

hanno scelto di operare nel contesto di una rete di molteplici attori che offrono servizi per l'impiego, rifiutando una logica di concorrenza, mantenendo per sè la pianificazione dei processi, il coordinamento e la governance della rete, a garanzia del corretto funzionamento dell'intero sistema e dei diritti degli utenti.

Va però sottolineato che negli ultimi anni - a partire dal 2009 - si sono decisamente intensificati soprattutto i rapporti formali, che i servizi per l'impiego provinciali hanno sottoscritto con le agenzie private, specie a seguito delle misure anticrisi introdotte dal 2009 nel nostro ordinamento per far fronte all'emergenza occupazione (collegamento tra l'erogazione delle indennità di sostegno al reddito per il lavoratori e la partecipazione ad iniziative di politica attiva): le Province hanno dovuto assumere una duplice funzione, nell'organizzazione-pianificazione degli interventi e nell'erogazione-gestione degli interventi stessi, in presenza di un ampliamento poderoso della platea della propria utenza. Ulteriore conseguenza, sottolineata da tutti gli stakeholders, è stata che dal punto di vista dell'operatività dei servizi il peso delle attività per così dire "amministrative", che ha sicuramente gravato sui CPI, unici soggetti in grado di certificare lo stato di disoccupazione, assorbendo tempo e risorse sottratti all'erogazione degli altri servizi all'utenza.

Soprattutto in queste aree, quindi, hanno preso avvio alcune "sperimentazioni" nella convinzione che l'integrazione tra le competenze pubbliche e le professionalità delle agenzie private per il lavoro fosse non soltanto possibile, ma soprattutto maggiormente efficace ai fini del miglioramento e dell'innovazione dei servizi offerti. Infatti, oltre agli accordi presenti in tutte le Province relativi a condivisione e scambi di elenchi di disoccupati o di lavoratori in mobilità, la Provincia di Bologna ed i suoi CPI - che rappresentano un punto di riferimento importante per tutti gli SPI della regione - ha utilizzato lo strumento della gara d'appalto per affidare interamente le attività dell'accoglienza ad agenzie autorizzate, secondo l'Albo nazionale, a svolgere ricerca e selezione del personale. Sempre con procedure di evidenza pubblica, poi hanno aggiudicato i servizi cosiddetti "specialistici" (dai percorsi di accompagnamento e tutorato per le fasce deboli, all'orientamento specialistico, dai laboratori di gruppo, ai percorsi di formazione breve ed ai percorsi di aiuto alla ricollocazione), affidati a secondo delle competenze richieste ad agenzie private per il lavoro o formative.

Le valutazioni, fatte dagli SPI in merito a tale tipologia di "delega" formale al sistema privato, riguardano non soltanto i risultati in termini di effettivi inserimenti lavorativi raggiunti, ma anche l'efficacia delle sinergie attivate e delle modalità con cui sono state perseguite.

Infatti, da una parte - quella dell'efficacia e delle modalità operative - si palesa un'evidente soddisfazione per la programmazione degli interventi e la gestione sia delle procedure di affidamento sia del controllo e della supervisione realizzati dagli operatori pubblici nei confronti dei soggetti affidatari dei servizi, sulla base di regole precise e di un sistema di premialità, per cui una quota del compenso è legata all'inserimento lavorativo effettivo della persona presa in carico con un contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato superiore a sei mesi. I nominativi vengono forniti dai servizi pubblici, facciamo noi lo screening e decidiamo quali sono gli utenti da trattare. I servizi privati affidatari coinvolgono quindi gli utenti che aderiscono al progetto, preparano un percorso di inserimento anche professionalizzante, se ce n'è bisogno, che porta alla ricollocazione".

Dalla parte invece dei risultati, per così dire, quantitativi circa gli obiettivi di inserimento o di ricollocazione previsti, i giudizi e le riflessioni dei responsabili dei SPI e degli operatori pubblici invece si focalizzano sull'inasprirsi della crisi, che ha comportato sia l'allungamento dei progetti congiunti con le APL sia la modifica degli obiettivi del servizio appaltato (numero e tipologia dei contratti di inserimento) difficilmente raggiungibili: "In questo momento di crisi occupazionale in ogni caso raggiungere risultati di inserimento è sicuramente più difficile per tutti i servizi, sia pubblici che privati".

Di conseguenza, i servizi pubblici stanno attualmente cercando di verificare, di concerto con le agenzie private, modalità alternative a quelle fin qui adottate per riuscire a gestire insieme la ricollocazione. Una delle ipotesi più accreditate è quella della stipula di un protocollo con le APL, che metta a disposizione dei sottoscrittori una quota di risorse economiche programmate: i CPI definiscano target e nominativi, su questi ogni agenzia si candida alla ricollocazione e, a secondo dei risultati, si distribuiscono le risorse tra i privati. In sostanza, si tratta, da parte delle Province emiliano-romagnole, della ricerca di un meccanismo molto più agile e flessibile di quello di una gara, che garantisca comunque il governo da parte del pubblico.

I servizi pubblici per l'impiego dell'Emilia Romagna esercitano il coordinamento ed il controllo del sistema del lavoro nelle diverse Province, già in fase di progettazione degli interventi, oltre che nel corso della loro realizzazione indicando sia i risultati che si intende raggiungere con i servizi affidati sia gli indicatori per misurarli. Per questo motivo - i dirigenti dell'Ente Regionale manifestano forti resistenze ad affidare, come è nel caso della Lombardia, funzioni pubbliche ai servizi privati, affidando loro gli stessi compiti e funzioni e ponendoli in competizione, senza riconoscere pertanto la diversa mission che tali soggetti hanno rispetto al mercato ed agli utenti.

Pertanto, è convinzione condivisa dai responsabili sia dei SPI sia dei CPI che un sistema del lavoro "misto" debba fondarsi sul ruolo centrale del pubblico, che coordina l'accesso e l'operatività degli intermediari privati e, al tempo stesso, interviene con propri specifici obiettivi nella fornitura di servizi concreti, adoperando proprie strutture o ingaggiando "contrattualmente" strutture ed operatori privati o comunque non statuali per rafforzare o innovare i propri servizi. Inoltre l'integrazione tra "servizi competenti" pubblici e privati risulta un obiettivo ancora più stringente, essenziale per garantire l'effetto sinergico tra misure di politica attiva e passiva che la nuova legge dispone. Tali opinioni trovano giustificazione e riscontro negli standard di qualità che - come dicono gli intervistati - già da tempo accreditano di fatto i servizi pubblici per il lavoro della Regione, i quali si sono guadagnati credibilità e legittimazione presso utenti ed attori del sistema ed hanno visto riconoscere - anche dal mondo imprenditoriale, dalle parti sociali e dagli soggetti presenti sul mercato del lavoro - la propria capacità di rispondere ai bisogni espressi dal territorio.

In tale contesto, ai servizi privati viene riconosciuta una diversa specificità nella missione rispetto ai servizi: più rivolti a un target sociale svantaggiato quelli erogati dal pubblico, più rivolti a un placement qualificato quelli offerti dal privato. Eppure, come si è visto, non mancano esperienze significative di affidamento ai servizi privati di missioni nel collocamento di categorie svantaggiate: le Province hanno sollecitato la partecipazione delle APL nelle attività di intermediazione e di somministrazione per bacini territoriali e target specifici, condividendo banche dati e processi, ma conservando la responsabilità dei progetti ed il coordinamento dei servizi.

Il sistema regionale e provinciale dell'Emilia Romagna, nonostante la contrazione delle risorse destinate alla promozione dei servizi pubblici per l'impiego, ha proceduto in questi ultimi anni ad un progressivo ampliamento delle funzioni erogate dai servizi (tra cui le attività di consulenza e di assistenza tecnica per l'avvio di impresa, anche al femminile, l'orientamento, il bilancio di competenze, gli interventi specialistici per l'area del lavoro flessibile, oltre alle tradizionali funzioni di accoglienza, informazione e incontro tra domanda e offerta) e ad un allargamento della platea dei destinatari (giovani disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, persone con disabilità, lavoratori in mobilità e, in generale, soggetti espulsi dai cicli produttivi per crisi aziendale, lavoratori atipici, immigrati, lavoratori irregolari, nonché imprese a rischio di lavoro sommerso), accompagnato anche dall'ampliamento dell'offerta di servizi al "sistema imprese", tale cioè da contemplare, oltre alla preselezione e all'incontro domanda-offerta, anche l'analisi critica dei fabbisogni di professionalità del territorio e le attività di marketing nei confronti delle aziende. La capacità di tenuta del sistema dei servizi per il lavoro regionale - in funzione delle risorse umane ed economiche disponibili - ha perciò necessariamente richiesto il potenziamento della rete dei servizi per il lavoro anche attraverso l'integrazione con gli altri soggetti coinvolti nella gestione del processo.

In questa logica, i vantaggi e le opportunità di un sistema del lavoro integrato tra "servizi competenti" pubblici e privati sono ben evidenziati dalla platea di operatori contattati nell'indagine, che mettono in luce in primo luogo la validità per l'utenza di un'offerta di servizi più modulata e specializzata. Nondimeno, però, la cooperazione tra pubblico/privato sembra rappresentare anche per le due parti in gioco un'occasione di arricchimento di competenze, per gli uni, e di segmenti di mercato, per gli altri, sempre che - come più volte ribadito - la governance del sistema sia a pieno titolo funzione nelle mani del Pubblico.

E' piuttosto la tematica dell'accreditamento delle APL quella che suscita maggiori perplessità nella platea degli intervistati. Le due esperienze di riferimento, che orientano le opinioni dei responsabili provinciali e dei CPI, sono: da una parte, il modello concorrenziale adottato dalla Lombardia e, dall'altra, il modello per l'accreditamento degli enti formativi esistente anche nella propria Regione.

In particolare, sulla scorta di queste esperienze, un aspetto viene ritenuto propedeutico per la messa a punta di un albo regionale di soggetti accreditati per i servizi al lavoro: è quello relativo alla definizione di standard di qualità analoghi a quelli utilizzati per i servizi pubblici per l'impiego, a garanzia di una serie di requisiti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli operatori - che nell'attuale sistema vengono soddisfatti attraverso i criteri previsti negli appalti di gara. Ciò riguarda fundamentalmente la capacità di selezionare e di validare a monte le agenzie private, evitando di lasciare agli eventuali meccanismi di mercato la regolazione del sistema e, soprattutto, di esporre i potenziali utenti al rischio di usufruire di servizi scadenti o non necessari (per esempio attività formative, solo perché remunerate dalle risorse del Fondo Sociale). In ogni caso un eventuale accesso diretto alle risorse pubbliche da parte degli enti accreditati, come avviene nel modello lombardo, è considerato praticabile solo in presenza di una forte sinergia tra pubblico e privato, in cui il pubblico mantiene la regia e l'indirizzo degli interventi, gestisce il profiling e lo screening degli utenti, monitora e controlla le attività e i risultati.

In conclusione, è evidente soprattutto la difficoltà a trasferire il modello integrativo, ampiamente praticato nei contesti provinciali, nella cornice del sistema dell'accreditamento, che - secondo gli intervistati - si ispira invece ad un mercato dei servizi per l'impiego in cui i privati operano liberamente e competono anche con i centri pubblici, mentre la Regione e le Province dell'Emilia Romagna hanno scelto e attuato la dimensione operativa delle relazioni collaborative e di scambio con APL e gli altri intermediari per erogare più efficacemente i servizi per il lavoro.

Conclusioni

Il tentativo di ricostruire i percorsi di programmazione, erogazione e gestione assunti da alcune significative reti locali di servizi pubblici e privati per il lavoro, analizzando attraverso casi esemplari l'interazione e lo stato dei rapporti esistenti tra strutture pubbliche e private in merito agli atteggiamenti, alla collaborazione o alla competizione nell'offerta all'utenza di servizi per l'impiego, e di evidenziare la governance tra i molteplici attori che agiscono nel mercato del lavoro in virtù del principio di sussidiarietà a favore della "autonoma iniziativa dei cittadini" ha condotto ad analizzare i casi della Lombardia, in cui, in presenza di un sistema di accreditamento, si pongono tutti gli operatori - pubblici e privati - in condizioni di concorrenza tra loro e del Friuli Venezia Giulia, con un sistema di accreditamento regolamentato in cui il soggetto pubblico mantiene la governance attraverso l'esternalizzazione con procedure formali ai soli soggetti accreditati. Infine, si è optato per analizzare il caso Emilia Romagna, in cui, pur in assenza di un sistema di accreditamento, il sistema per l'impiego opera di fatto con una integrata rete pubblico/privata, con forte governance dei soggetti pubblici che esternalizzano servizi attraverso procedure formali.

I focus group e le interviste agli stakeholders dei tre territori hanno fatto emergere le peculiarità dei tre modelli nella loro reale attuazione, evidenziandone i punti di caduta.

La Regione Lombardia intendeva perseguire la garanzia della libera scelta dei lavoratori, attraverso un sistema di servizi per il lavoro costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso la procedura di iscrizione all'albo regionale degli operatori accreditati e/o autorizzati accedono ai finanziamenti regionali ed erogano i servizi agli utenti gratuitamente ed in regime di parità, sotto la regia dell'ente Regionale (che programma, controlla e valuta). Per erogare i servizi al lavoro, partecipare all'attuazione delle politiche integrate del lavoro ed accedere conseguentemente ai finanziamenti regionali, anche i Centri per l'impiego Provinciali devono acquisire l'accreditamento.

Le novità introdotte rispetto al sistema di accreditamento precedentemente in uso per le strutture di formazione hanno consentito di definire meglio le prerogative e requisiti dell'operatore dal punto di vista della forma giuridica, aggiungere requisiti economici, di affidabilità finanziaria e responsabilità e onorabilità dei rappresentanti degli enti e viene richiesto che il soggetto accreditato agisca in raccordo con gli altri soggetti della rete, attraverso un raggruppamento, in relazione alla specificità delle politiche e degli interventi, in cui siano chiamati a collaborare soggetti accreditati per l'istruzione e la formazione, soggetti autorizzati nazionali e regionali e soggetti accreditati per i servizi al lavoro. Questa rete deve essere in grado di assicurare un'integrazione delle soluzioni più idonee a garantire la fruizione completa, da parte dell'utente, del ciclo di servizi per il lavoro, formativi e orientativi messi a disposizione dalle strutture, evitando ridondanze e carenze d'intervento e valorizzando nel contempo, in modo complementare, tutte le risorse disponibili nel territorio di riferimento.

Il modello di concorrenzialità che si è creato, tuttavia, soddisfa poco gli stakeholders intervistati (pubblici e privati), che riportano esempi di come sia piuttosto la collaborazione pubblico/privato che ha fornito un plus all'attuazione di azioni e progetti comuni.

Le perplessità espresse dalle Province, che hanno in passato costruito una collaborazione con gli altri soggetti della rete, trova conferma anche nelle considerazioni richiamate da operatori del privato accreditati, che sottolineano come con l'avvento del "sistema dotale" le relazioni tra pubblico/privato siano diventate fortemente concorrenziali.

Il tema della valutazione, infine, sembra essere uno dei punti più spinosi del modello lombardo, non tanto sul versante dell'individuazione degli indicatori, quanto piuttosto dell'uso che se ne dovrebbe fare: la Regione si dimostra contraria alla pubblicazione di un rating degli operatori accreditati, mentre l'Agenzia che si occupa dell'Osservatorio preme per un rating pubblico, in linea col principio della libera scelta dell'utente, che può effettivamente esercitarsi solo in presenza di una conoscenza dell'efficacia degli operatori in regime di "quasi mercato".

Il Friuli Venezia Giulia considera il proprio modello esemplare, unico in Italia, realizzato attraverso la sperimentazione in atto, in cui si realizza il corretto funzionamento dei servizi a regime misto.

L'affidamento a soggetti accreditati secondo un modello centralista in cui la Regione fissa la politica, mantiene fortemente il controllo degli obiettivi, lega le risorse ai risultati, in realtà, rischia però di non riuscire "a fare sistema", assumendo il controllo degli obiettivi piuttosto che il coordinamento del processo. Il caso analizzato viene giudicato dagli attori stessi come una sperimentazione migliorabile, un assetto non definitivo che necessita di maggiori indicazioni sulle modalità operative del "fare rete", e gli operatori stessi sono tesi alla ricerca di forme possibili di relazione, utili per il raggiungimento del comune obiettivo che è quello della soddisfazione degli utenti finali, vale a dire lavoratori e imprese. Le caratteristiche rigide del bando utilizzato e quindi dell'esecuzione del progetto non hanno facilitato la creazione di una rete mista, realizzando, invece una sovrapposizione tra le attività realizzate dal soggetto pubblico e dal privato accreditato, sia rispetto al target da ricollocare, sia rispetto alle imprese da contattare. Una maggiore comunicazione (quindi una più stretta cooperazione) sembra essere la soluzione proposta dagli attori stessi. Inoltre, lo scarso radicamento sul territorio dell'agenzia accreditata sembra essere riconosciuto come uno dei motivi, ma non il solo, per cui finora il suo operare, conformemente al bando regionale di cui è aggiudicataria, non viene percepito come un alleggerimento per il servizio pubblico.

L'Emilia Romagna è stata scelta come caso in cui nonostante l'assenza di un sistema di accreditamento normato, è operativa una rete integrata di operatori pubblici e privati nata "dal basso". In tale contesto, le Province mantengono il ruolo di principale fulcro gestionale del servizio pubblico, decidendo, in ordine alla concreta utilizzazione delle risorse assegnate dalla Regione, per l'offerta del servizio e circa l'allocazione effettiva delle stesse presso i propri uffici (i Cpi), ovvero presso gli altri fornitori, pubblici o privati. In questa cornice, il grado di autonomia delle Province e dei responsabili CPI nello stabilire relazioni, anche di tipo informale, con gli enti e i soggetti del proprio territorio di competenza è stato decisamente elevato, e si è addirittura intensificato in questi ultimi anni. L'integrazione, sia istituzionale che operativa, dei soggetti, delle strutture, delle risorse e dei servizi, è stato per le Province un fattore assolutamente strategico per ragioni di efficienza, di efficacia e di qualità delle risposte alle esigenze dei propri utenti ed è stata determinata soprattutto dalla necessità di acquisire professionalità che all'interno degli SPI non fossero presenti, ovvero di soddisfare fabbisogni di personale in alcune aree dei servizi a forte intensità operativa. Nella rete, costruita da quasi quindici anni, gli SPI dunque hanno coinvolto a vario titolo molteplici soggetti: dai centri di formazione alle agenzie private, dai Comuni alle associazioni sindacali e dei datori di lavoro, dalle Università agli Enti bilaterali, dal cosiddetto "privato sociale" al sistema scolastico. Convenzioni, protocolli o accordi formalizzati su temi concernenti le attività dei CPI, tesi a diffondere e rendere maggiormente funzionale la rete dei servizi per il lavoro, sono stati sottoscritti da tutte le Province, che hanno percorso frequentemente anche la pratica dell'affidamento "in appalto" a società terze di attività o segmenti di servizio, talvolta sperimentando tipologie diverse di esternalizzazione ed altre volte instaurando rapporti collaborativi stabili nel tempo.

I Servizi pubblici provinciali, quindi, hanno scelto di operare nel contesto di una rete di molteplici attori che offrono servizi per l'impiego, rifiutando una logica di concorrenza, mantenendo per sé la pianificazione dei processi, il coordinamento e la governance della rete, a garanzia del corretto funzionamento dell'intero sistema e dei diritti degli utenti. Fitto è infatti il tessuto di relazioni e collaborazioni esistenti da tempo tra i Centri per l'impiego e soggetti terzi, e che riguardano in alcune occasioni la normale attività amministrativa del CPI, spesso la gestione di servizi o progetti, e non di rado entrambe le fattispecie.

A partire dal 2009, con l'Accordo Stato Regioni e gli interventi di contrasto alla crisi economico - occupazionale, si sono decisamente intensificati soprattutto i rapporti formali: le Province hanno dovuto assumere una duplice funzione, nell'organizzazione-pianificazione degli interventi e nell'erogazione-gestione degli interventi stessi, in presenza di un ampliamento poderoso della platea della propria utenza, con un notevole aumento del peso delle attività "amministrative", che ha gravato sui CPI, unici soggetti in grado di certificare lo stato di disoccupazione, assorbendo tempo e risorse sottratti all'erogazione degli altri servizi all'utenza.

Pertanto, è convinzione condivisa dai responsabili sia dei SPI sia dei CPI che un sistema del lavoro "misto" debba fondarsi sul ruolo centrale del pubblico, che coordina l'accesso e l'operatività degli intermediari privati e, al tempo stesso, interviene con propri specifici obiettivi nella fornitura di servizi concreti, adoperando proprie strutture o ingaggiando "contrattualmente" strutture ed operatori privati o comunque non statuali per rafforzare o innovare i propri servizi. In tale contesto, ai servizi privati viene riconosciuta una diversa specificità nella missione rispetto ai servizi: più rivolti a un target sociale svantaggiato quelli erogati dal pubblico, più rivolti a un placement qualificato quelli offerti dal privato. Eppure, è emerso, non mancano esperienze significative di affidamento ai servizi privati di missioni nel collocamento di categorie svantaggiate: le Province hanno sollecitato la partecipazione delle APL nelle attività di intermediazione e di somministrazione per bacini territoriali e target specifici, condividendo banche dati e processi, ma conservando la responsabilità dei progetti ed il coordinamento dei servizi. L'applicazione di standard di qualità dei servizi erogati, a detta degli operatori pubblici, già da tempo accreditano di fatto i servizi per il lavoro della Regione, i quali si sono guadagnati credibilità e legittimazione presso utenti ed attori del sistema ed hanno visto riconoscere - anche dal mondo imprenditoriale, dalle parti sociali e dagli soggetti presenti sul mercato del lavoro - la propria capacità di rispondere ai bisogni espressi dal territorio.