



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

MONOGRAFICO

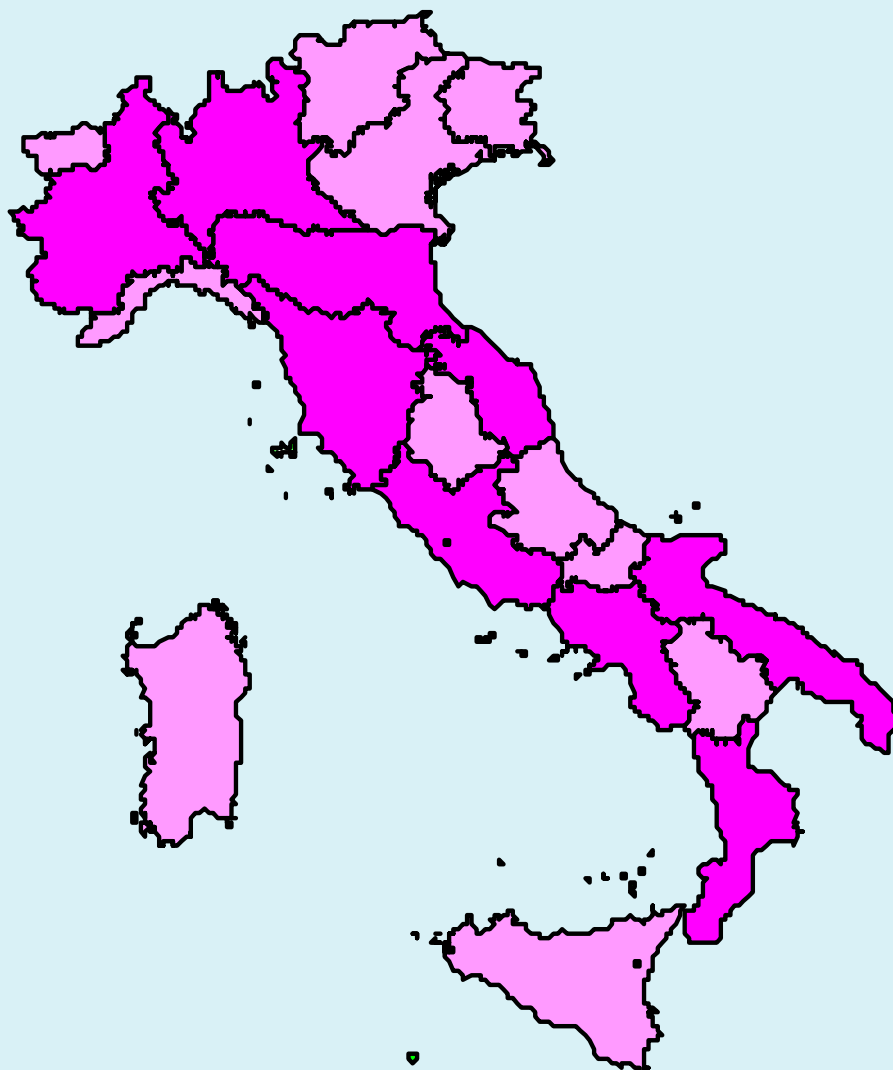
n. 7

dell' OSSERVATORIO

ISSN: 1594/4573

Istituzionale e Normativo

L'accreditamento regionale per i servizi al lavoro



www.arlex.it

ISFOL

2005

Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche

Direzione editoriale

Claudio Tagliaferro

Dirigente Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche

Responsabile del Comitato di Redazione

Anna Maria Torsello

Comitato di Redazione

**Giuditta Occhiocupo, Francesco
Pomponi, Anna Tito, Anna Maria
Torsello**

ISFOL

Via G.B. Morgagni, 30/E – 00161 Roma
Tel. 06/445901 – Fax 06/44590446
E-mail: studi.normativi@isfol.it

**Area Sistemi Locali e
Integrazione delle Politiche**

ISSN: 1594/4573

**Elaborazione grafica: Valter Belliscioni
Consulenza editoriale: Alessandro Mosca**

In questo numero monografico, viene presentato il report finale della ricerca dal titolo “**Analisi dei sistemi di accreditamento dei soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro**” che è stata ideata, promossa e realizzata dall’**Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche** (già Area Studi Istituzionali e Normativi) dell’**ISFOL**, nell’ambito del Piano di attività 2004 del PON Ob. 3, Misura A, Azione 1, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Mercato del Lavoro. L’indagine è stata realizzata in collaborazione con lo Studio Legale Tributario-EYLAW di Roma.

Il gruppo di lavoro ISFOL che ha promosso e seguito le fasi preliminari di progettazione e amministrazione della ricerca è stato così composto:

Claudio Tagliaferro (Dirigente dell’Area e Direttore della ricerca), **Lidia Barbieri** (Collaboratrice), **Anna Lopez** (Funzionario amministrativo), **Giuditta Occhiocupo** (Ricercatrice) e **Francesco Pomponi** (Collaboratore di ricerca).

Per quanto concerne, invece, le fasi di analisi e realizzazione della ricerca, il gruppo di lavoro ISFOL è stato così composto:

Claudio Tagliaferro (Direttore della ricerca), **Giuditta Occhiocupo** e **Francesco Pomponi** (Coordinatori tecnico-scientifici).

Con il gruppo di lavoro ha collaborato: **Giampiero Falasca** dello Studio Legale e Tributario-EYLAW.

Ha, inoltre, fornito un supporto tecnico-scientifico **Letizia Cerri**.

Il volume è a cura di **Claudio Tagliaferro**.

Sono autori del volume:

Claudio Tagliaferro (introduzione); **Giuditta Occhiocupo** (capitoli 1, 2, 3, considerazioni conclusive e allegati); **Francesco Pomponi** (premessa metodologica, capitoli 1, 3 e allegati); **Giampiero Falasca** (premessa e capitoli 1 e 2); **Giada Giovannini** (editing).

Si ringraziano per il loro contributo i Direttori, i Responsabili e i Funzionari regionali coinvolti nelle attività e, in particolare:

A. De Marco (Calabria e Coordinamento delle Regioni);

M. Angrisano, V. Giordano e F. Savastano (Campania);

C. Balboni e M. Pozzi (Emilia-Romagna);

P. Sunzini e M. Fabietti (Marche);

F. Schina (Lazio);

R. Pirola (Lombardia);

G. De Pascale e C. Maugeri (Piemonte);

G. Volpe e M.A. Liddi (Puglia);

G. Gambino (Toscana).

INTRODUZIONE.....pag. 7

Premessa metodologica

Oggetto dell'indagine..... 9
 Documentazione considerata..... 11
 Ambito temporale considerato..... 12
 Regioni considerate..... 12
 Metodologia dell'indagine..... 13
 Realizzazione di studi di caso..... 13
 Descrizione degli ambiti comunitario e nazionale e ricostruzione del quadro generale regionale..... 14
 Note ricognitive e riflessioni critiche 14

Capitolo 1 - Il quadro normativo internazionale, comunitario e nazionale

1.1. L'ordinamento internazionale: la Convenzione OIL n. 181/97 e la Raccomandazione OIL n. 188/97 15
 1.2. La Strategia Europea per l'Occupazione e i servizi per l'impiego..... 17
 1.3. Il quadro normativo nazionale: la trasformazione del collocamento nei servizi per l'impiego (D.Lgs. n. 469/97)..... 20
 1.4. Autorizzazione e accreditamento nel sistema del D.Lgs. n. 469/97..... 21
 1.5. La riforma del Titolo V della Costituzione e la nuova potestà legislativa regionale..... 23
 1.6. Il Libro Bianco sul mercato del lavoro..... 24
 1.7. Il completamento della riforma del collocamento pubblico..... 25
 1.8. L'accREDITamento nella riforma del mercato del lavoro..... 26
 1.9. Le differenze tra autorizzazione e accreditamento nel nuovo sistema..... 28
 1.10. Le attività che possono svolgere i soggetti accreditati: i "servizi al lavoro"..... 30
 1.11. Gli altri servizi che possono essere affidati ai soggetti accreditati..... 32

Capitolo 2 - Elementi generali di analisi

2.1. Analisi della normativa regionale..... 33
 2.2. Le Regioni analizzate..... 35
 - Sicilia..... 35
 - Basilicata..... 37
 - Friuli- Venezia Giulia..... 37

- Liguria.....	39
- Sardegna.....	41
- Umbria.....	43
- Veneto.....	44

Capitolo 3 - Studi di caso regionali

Premessa.....	46
Considerazioni conclusive.....	56

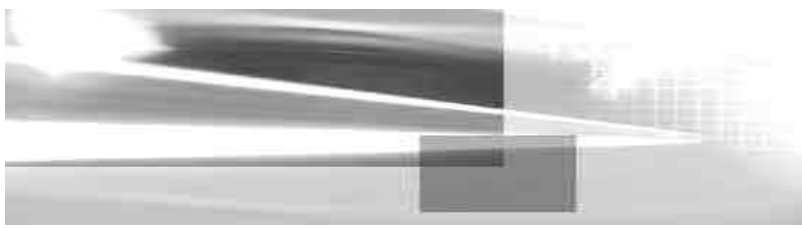
Allegato 1

Accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro.....	61
---	----

Allegato 2

Questionario.....	69
-------------------	----

I n t r o d u z i o n e



La presente ricerca intende fornire un primo contributo conoscitivo dell'istituto dell'accreditamento nel settore dei servizi al lavoro, che rappresenta una delle novità apportate all'organizzazione del mercato del lavoro dalla c.d. legge Biagi.

Introdotta già da tempo nell'ambito di settori quali la sanità e la formazione professionale, l'accreditamento previsto nella prima parte del D.Lgs276/03 (attuativo della L.30/03), assume una connotazione giuridica del tutto diversa rispetto a quella ad esso assegnata dalla precedente normativa, differenziandosi, rispetto al passato, dall'autorizzazione sul piano delle finalità e dell'efficacia e passando dalla competenza statale a quella regionale.

Nell'ambito del nuovo assetto costituzionale, delineato dalla riforma del Titolo V, la previsione di sistemi regionali di accreditamento (e giustamente la rubrica dell'art. 7 parla di "accreditamenti") dei soggetti operanti sul territorio nel settore dei servizi al lavoro, non solo

appare coerente con le ampie potestà regionali in materia di politiche del lavoro, ma individua uno strumento di governance, di cui le amministrazioni regionali e/o provinciali potranno servirsi al fine di esercitare un preventivo controllo di qualità dei servizi erogati, selezionando i soggetti eventualmente chiamati a fornirli, includendo gli stessi nella rete pubblica dei servizi per l'impiego.

L'ampia possibilità che diverse funzioni nell'ambito dei servizi al lavoro, siano affidate a soggetti privati e pubblici (diversi rispetto ai centri per l'impiego provinciali), prefigurata dalla L. n.30/03, trova una razionalizzazione con l'introduzione di un meccanismo di accreditamento, destinato a costituire o a rafforzare sistemi di rete che coinvolgono organismi attivi sul territorio e vedono il soggetto pubblico regionale assumere un ruolo di regia.

Proprio questo aspetto rappresenta, dunque, il principale motivo di interesse, da cui ha preso avvio il presente lavoro, che si pone nel filone

delle ricerche, realizzate da questa Area, sulle governance locali in materia di politiche formative e del lavoro.

Il duplice livello di regolamentazione (principi e criteri statali e disciplina regionale) ha reso opportuno articolare la ricerca lungo due direttrici, procedendo quindi sia ad un'analisi giuridico-interpretativa, volta a definire la natura dell'istituto e a delinearne l'ambito di operatività anche rispetto all'autorizzazione, sia alla ricostruzione dell'intero quadro regionale, accompagnata da un approfondimento di singole realtà regionali (in particolare nove studi di caso presso Regioni sia Ob.1, che Ob.3) ritenute significative.

La situazione complessiva presso le regioni è apparsa, alla luce di questa prima rilevazione, frammentaria e non poteva essere diversamente, sia per la novità dell'istituto, sia perché il tema dell'accreditamento è inevitabilmente connesso alla più generale riorganizzazione degli assetti regionali in materia di lavoro e dei sistemi regionali dei servizi all'impiego.

In particolare, solo alcune Regioni hanno legiferato sul tema (nell'ambito di normative più ampie in tema di lavoro e occupazione), affidando a successivi provvedimenti di dettaglio la definizione dei sistemi di accreditamento (discorso a parte vale per la Toscana che ha già predi-

sposto una disciplina a livello regolamentare), mentre per quanto riguarda altre realtà regionali, il dibattito vive ancora una fase iniziale e solo in alcuni casi sono stati presentati di disegni di legge.

Siamo, dunque, in presenza di una situazione che va evolvendosi, lasciando ipotizzare sistemi regionali di accreditamento che verranno intesi e quindi disciplinati in modo diverso in ogni singola Regione. D'altronde, la previsione di sistemi regionali di accreditamento rappresenta solo un'opportunità che va declinata in base al tipo di ruolo che ogni amministrazione locale intende assumere rispetto alle problematiche legate al lavoro e all'occupazione, proprie dei rispettivi territori, nell'ambito di politiche sociali, di sviluppo e del lavoro sempre più integrate.

E' quindi nell'interesse dell'ISFOL, e in particolare di questa Area, proseguire, in accordo con il MLPS e con le Regioni stesse, nell'analisi dei sistemi regionali di accreditamento, seguirne gli sviluppi successivi, al fine di fornire un contributo alla realizzazione delle politiche locali.

Claudio Tagliaferro

Premessa metodologica

Oggetto dell'indagine

L'accreditamento è un istituto che nel nostro Paese ha trovato origine nei settori della formazione professionale e della sanità, dove viene utilizzato come strumento di valutazione della qualità e serietà professionale dei soggetti privati che intendono entrare a far parte della "rete" pubblica.

Tale istituto è stato introdotto nella strumentazione giuridica connessa al sistema dei servizi per l'impiego a partire dal 2000, quando la legge n. 388, nel modificare e integrare l'art. 10 del D.Lgs 469/97 (relativo all'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro) ha previsto il suo preventivo rilascio come requisito necessario per l'esercizio delle attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale.

Nel disegno del legislatore del 2000, tuttavia, l'accreditamento è stato concepito con caratteristiche diverse da quelle che esso ha storicamente assunto negli altri ambiti in cui era presente, assumendo natura giuridica del tutto analoga a quella del provvedimento di autorizzazione, sia sotto il profilo dell'efficacia che sotto quello procedimentale e differenziandosi rispetto ad esso solo in relazione al tipo di attività, il cui

esercizio è subordinato al suo rilascio.

Se, infatti, il provvedimento di autorizzazione era già stato previsto come condizione per l'esercizio dell'attività di mediazione di manodopera da parte delle Agenzie private (art. 10 del D.Lgs. n. 469/97) e come condizione per l'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro interinale da parte delle Agenzie di lavoro temporaneo (art. 2 della Legge n.196/97), la concessione dell'accreditamento, secondo quanto previsto dall'art. 10 del D.Lgs 469/97 come modificato ed integrato dall'art. 117 della L. 388/2000, rappresentava la condizione per l'esercizio, in regime di libera concorrenza, dell'attività di ricerca e selezione del personale o dell'attività di ricollocazione professionale.

Peraltro, l'analogia tra autorizzazione ed accreditamento risultava ben visibile anche nell'applicazione della medesima procedura per il loro rilascio, attribuita al Ministero del Lavoro. La recente riforma del mercato del lavoro (Legge delega n. 30/03 e D.Lgs. n. 276/03 e succ. mod. e int.), invece, nel ridisegnare l'organizzazione del mercato del lavoro, è intervenuta in modo incisivo sull'accreditamento, modificandone radicalmente la struttura, assegnandogli finalità differenti dall'autorizzazione e, soprattutto, affidandone la competenza alle Regioni, coerentemente con il nuovo quadro istituzionale

determinato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (approvata con la legge costituzionale n. 3/2001), nell'ambito del quale vengono a delinearsi nuove competenze regionali (legislative, regolamentari, amministrative) in materia di mercato del lavoro e politiche attive per l'occupazione.

E' in questo contesto che si inserisce la presente ricerca. Allo scopo di identificare la nuova versione dell'accreditamento, così come delineato dal D.Lgs 276/03, e di vagliarne le implicazioni istituzionali e organizzative, si è reso indispensabile procedere lungo due direttrici, anche in ragione del duplice livello di regolamentazione, statale (artt. 2 e 7 del D.Lgs 276/03) e regionale, in materia.

Nella prima parte, infatti, la ricerca ha inteso fornire una prima ricostruzione, sotto un profilo strettamente giuridico, della portata, dell'efficacia e della finalità che caratterizzano l'accreditamento, alla luce delle disposizioni che espressamente lo disciplinano e delle indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario e da quello internazionale, evidenziandone le differenze rispetto all'autorizzazione e il diverso ruolo che l'accreditamento è chiamato a svolgere rispetto a quanto previsto dalla precedente normativa.

Nella seconda parte, invece, la ricerca è stata di-

retta a delineare il quadro regionale, allo scopo di raccogliere informazioni relative al tipo di sistema di accreditamento che ogni singola Regione intende adottare.

Sotto questo punto di vista, considerando come lo scenario regionale si presenti inevitabilmente ancora incompleto e frammentario, si è ritenuto opportuno procedere seguendo una metodologia differenziata, consistente in una preliminare analisi desk estesa a tutte le Regioni (sia dell'Ob.3, che dell' Ob.1, sia a Statuto ordinario, che a Statuto speciale e le Province autonome) e nella realizzazione di studi di caso presso 9 realtà regionali, ritenute significative.

Scopo della preliminare ricognizione regionale è stato quello di "fotografare", sulla base della documentazione disponibile (leggi regionali, progetti/disegni di legge, atti amministrativi, documenti di indirizzo), la situazione attualmente presente nelle varie realtà (si veda anche allegato 1), mentre attraverso i più approfonditi studi di caso si è inteso analizzare, nelle Regioni interessate, il ruolo che l'accreditamento andrà ad assumere nei rispettivi sistemi dei servizi al lavoro e i modelli di *governance* che, anche in base ad esso, si profilano nei rapporti tra soggetti pubblici e attori privati, presenti sul territorio.

Documentazione considerata

La documentazione a disposizione della ricerca è essenzialmente di provenienza comunitaria, nazionale e regionale, ma un discorso sull'accREDITamento dei soggetti che svolgono servizi al lavoro, non poteva non richiamare anche la Convenzione OIL n. 181 sulle agenzie per l'impiego private del 19 giugno 1997 e la Raccomandazione 188, emanata in pari data e integrativa della Convenzione stessa, entrambi ratificate dall'Italia ed entrate in vigore nel febbraio 2000.

In relazione alle fonti comunitarie, vengono in evidenza i documenti che con riguardo ai servizi per l'impiego, si occupano degli aspetti legati al rapporto tra soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro. Quanto alle fonti nazionali, sono stati presi in considerazione sia la documentazione programmatica, dove sono rintracciabili i principi generali in materia di rapporti tra servizi per l'impiego pubblici e privati, sia la normativa specifica concernente l'istituto dell'accREDITamento e sia quegli atti normativi che risultano in qualche modo collegati ad esso, come nel caso del D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 (di modifica del D.Lgs. n. 181/00) e tutti i provvedimenti attuativi successivi.

Infine, per quanto riguarda il livello regionale, anche in ragione della sostanziale novità del-

l'istituto, sono stati presi in considerazione tutti i provvedimenti, a seconda del caso legislativi e/o amministrativi, che sono stati emanati in seguito all'approvazione del D.Lgs. n. 276/03 e successive modifiche e integrazioni, in attuazione dello stesso, ed anche eventuali proposte di legge.

Fanno parte di questo materiale anche alcuni documenti regionali di natura amministrativo-programmatica, contenenti gli indirizzi regionali in materia di occupazione e lavoro, laddove si siano espressi in merito a futuri provvedimenti relativi all'accREDITamento.

Tali testi sono stati esaminati nella versione resa pubblica dalle stesse Regioni e Province autonome attraverso i loro siti internet istituzionali. Tanto per circoscrivere l'ambito di indagine, va preventivamente chiarito come non abbiano costituito oggetto di indagine ed esame, né le fonti documentali relative alle forme specifiche di cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel mercato del lavoro (cfr. art. 13 e 14, D.Lgs. n. 276/03 e norme regionali attuative degli stessi o relative ad altre possibili forme di collaborazione), né quelle riguardanti strumenti di integrazione funzionale e collegamento tra tutti coloro che operano nel mercato del lavoro (cfr. normativa su SIL e Borsa Continua Nazionale del Lavoro), mentre si è reso indispensabile, ai fini della

completezza dell'indagine ed in particolare per procedere alla ricostruzione critica del concetto di accreditamento, prendere in considerazione la documentazione, disponibile in ambito nazionale, in materia di autorizzazione.

Ambito temporale considerato

La documentazione di ambito comunitario e nazionale considerata è quella emanata a partire dal 1997 fino ai giorni nostri.

In particolare, relativamente a quella nazionale, il D.Lgs. n. 469/97, di attuazione del decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro, costituisce il fondamentale punto di partenza dell'analisi. Inoltre, a partire da tale anno, sia l'ordinamento internazionale (cfr. convenzione e raccomandazione OIL del 19 giugno 1997) che quello comunitario (cfr. la sentenza della Corte di Giustizia CE sul caso Job center II e gli altri documenti selezionati) hanno "codificato" principi di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, condivisi a livello internazionale, che hanno costituito il punto di riferimento della riforma dei servizi per l'impiego intervenuta nel nostro paese, in seguito alla quale i soggetti privati sono stati ammessi ad operare, andando peraltro ad assumere un ruolo sempre più importante nel mercato del lavoro.

In merito alle fonti regionali, la ricerca è stata

operata relativamente all'ambito temporale intercorso tra l'emanazione della riforma Biagi (10 settembre 2003) sino al 31 marzo 2005.

Si segnala, peraltro, che nei tempi di pubblicazione del presente documento sono state approvate alcune leggi regionali direttamente rilevanti nella materia oggetto dell'indagine, che vengono menzionate (vedi allegato 1), seppure successive alla data appena indicata.

Regioni considerate

Come accennato in precedenza, la ricerca si è sviluppata, per quanto riguarda il quadro regionale, lungo un duplice livello di analisi, uno generale che ha riguardato tutte le Regioni, l'altro, più specifico, che ha inteso approfondire con studi di caso alcune realtà regionali prescelte. La ricostruzione del quadro generale, sinteticamente riportato nell'allegato 1, ha condotto alla realizzazione di singole schede regionali per quelle realtà in cui è stato possibile rintracciare riferimenti, anche solo programmatici, rispetto a sistemi regionali di accreditamento dei servizi al lavoro, (vedi Cap. 2), mentre la seconda fase di ricerca stata diretta a focalizzare l'attenzione su alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Calabria), selezionate alla luce di un criterio territoriale, che consentisse

un'ampia e uniforme rappresentazione delle diverse realtà territoriali.

Per queste è stato svolto un approfondimento specifico, attraverso studi di caso, realizzati attraverso la somministrazione di un questionario ad attori qualificati (Responsabili regionali delle politiche del lavoro) la cui compilazione, è stata accompagnata da colloqui.

Metodologia dell'indagine

Ai fini dell'indagine sono state svolte le seguenti attività: ricerca, selezione, lettura ed analisi delle fonti documentali.

Si è dapprima proceduto con la documentazione comunitaria e, in seguito, con quella nazionale e regionale. La documentazione comunitaria è stata individuata e raccolta facendo ricorso, essenzialmente a siti internet istituzionali ufficiali. In seguito a lettura diretta della stessa, si è proceduto alla selezione dei documenti (raccolta e analisi desk).

E' stata raccolta ed esaminata con i medesimi metodi anche la documentazione dell'OIL relative alle agenzie private operanti nel mercato del lavoro (Convenzione e Raccomandazione del 19 giugno 1997). La documentazione nazionale è stata individuata e raccolta facendo ricorso a banche dati prodotte dalle principali case editrici e siti internet istituzionali ufficiali. Riscontri

dottrinali hanno permesso di valutare criticamente la stessa, anche al fine della elaborazione delle riflessioni critiche. Per la raccolta della documentazione regionale si è fatto ricorso essenzialmente ai siti internet istituzionali ufficiali (siti ufficiali delle regioni) e a banche dati prodotte dalle principali case editrici, consultati facendo ricorso a sistemi di ricerca testuale o indici sistematici e sommari già organizzati (raccolta ed analisi desk).

Realizzazione di studi di caso

Per quanto concerne gli studi di caso, si è proceduto sia al reperimento di materiale documentale, ricorrendo a siti internet istituzionali ufficiali (siti ufficiali nazionali e regionali) e a banche dati prodotte dalle principali case editrici, sia alla somministrazione di un questionario (vedi allegato 2), composto da una serie di quesiti a risposta multipla (con la previsione finale anche di risposte aperte), con i quali si è indagato su tre aree di interesse:

- individuazione e modalità di azione dei soggetti privati e/o pubblici operanti, sul territorio, nei servizi del lavoro;
- esistenza o meno di sistemi di accreditamento dei soggetti operanti nel mercato del lavoro, precedenti all'entrata in vigore del D.Lgs 276/03;

- esistenza o previsione di realizzazione (ed eventuali modalità con cui procedere) di sistemi di accreditamento, in attuazione dell'art. 7 del D.Lgs 276/03.

Va comunque ribadito come la compilazione dei questionari da parte dei dirigenti regionali sia stata, peraltro, accompagnata da colloqui con gli stessi.

Descrizione degli ambiti internazionale, comunitario e nazionale e ricostruzione del quadro generale regionale

L'intero materiale giuridico selezionato e i dati raccolti, che hanno rappresentato la base della presente ricerca, sono stati riportati secondo il seguente schema.

Gli ambiti comunitario e nazionale sono stati descritti nel primo capitolo, attraverso paragrafi differenziati:

- a) una parte relativa alla documentazione internazionale (Convenzione e Raccomandazione OIL del 1997) e comunitaria (SEO)
- b) una parte relativa alla documentazione nazionale, nella quale è stato delineato il quadro dei riferimenti normativi e programmatici in materia”.

I dati disponibili e quelli raccolti sul versante regionale, invece, sono stati riprodotti, distin-

guendo la parte dedicata al quadro generale e quella relativa agli studi di caso.

La prima parte, riportata nel Cap. 2, si compone di schede regionali, relative a quelle realtà in cui sono stati rilevati elementi, sia pur generali e approssimativi, in materia di accreditamento dei servizi al lavoro. Nelle singole schede regionali sono state individuate aree di interesse, qualora riscontrate, relative allo stato di attuazione della disciplina dell'accREDITamento, alla fonte normativa eventualmente utilizzata, alle finalità e agli effetti attribuiti al provvedimento di accREDITamento, alla definizione della nozione di “servizi al lavoro”, ai requisiti richiesti e procedura per l'accREDITamento, alle forme di raccordo tra i servizi al lavoro e il sistema della formazione professionale. Per quanto concerne la seconda parte, dedicata agli studi di caso, è stato redatto un capitolo, il Cap. 3, che riproduce i dati raccolti da ogni singola Regione, declinati per i singoli quesiti presenti sul questionario.

Note ricognitive e riflessioni critiche

Sono state elaborate note ricognitive ragionate e riflessioni critiche in merito alla documentazione comunitaria e nazionale selezionata, nonché in relazione alle discipline regionali sull'accREDITamento dei soggetti che svolgono servizi al lavoro, emerse con riferimento alle

Regioni oggetto dell'analisi desk, nonché relativamente alle Regioni oggetto di studio più specifico ed approfondito.

Capitolo 1

Il quadro normativo internazionale, comunitario e nazionale

1.1. L'ordinamento internazionale: la Convenzione OIL n. 181/97 e la Raccomandazione OIL n. 188/97

In ambito internazionale e comunitario - in particolare nei documenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) - è molto frequente l'invito alla collaborazione e al partenariato tra operatori pubblici e privati nel mercato del lavoro, anche se non si trovano riferimenti diretti e specifici al tema dell'accreditamento.

Ciò in quanto è lasciata libertà ai singoli Stati circa le modalità con cui concretizzare detta cooperazione. E' evidente, infatti, che a livello internazionale, la convergenza e l'integrazione tra i diversi Paesi non può che avvenire in termini di condivisione di principi generali e, al più, di scambio delle esperienze significative adottate da ciascuno. Uno dei documenti dell'ordinamento internazionale che offre maggiori spunti in materia di collaborazione tra pubblico e privato è, sicuramente, la Convenzione n. 181 sulle

Agenzie private, approvata dalla Conferenza generale dell'OIL il 19 giugno 1997 e ratificata dal nostro Paese nel 2000.

La Convenzione ha segnato un deciso cambio negli orientamenti dell'OIL che, dopo quasi un cinquantennio di chiusura totale verso le forme di collocamento privato, ha riconosciuto formalmente "...il ruolo che può essere svolto dalle agenzie per l'impiego private, ai fini di un buon funzionamento del mercato del lavoro".

La Convenzione, oltre a dare una definizione delle agenzie private per l'impiego, detta alcuni principi generali che dovranno essere rispettati dagli Stati ad essa aderenti nel momento in cui sarà consentita l'attività delle Agenzie private per l'impiego. Il primo principio riguarda lo statuto giuridico delle agenzie per l'impiego private; questo potrà essere determinato in conformità alla legislazione e alla prassi nazionale, previa consultazione delle organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori (art. 3). Il secondo principio è quello per cui ciascuno Stato membro "...deve determinare per le agenzie per l'impiego private, per mezzo della concessione di licenze o di abilitazioni, le condizioni di esercizio delle loro attività, salvo quando tali condizioni siano in altro modo regolamentate dalla legislazione e dalla prassi nazionali"(art. 3).

Il terzo principio, interessante per il tema qui trattato, consiste nell'obbligo per ciascuno Stato membro di "...definire, stabilire e rivedere regolarmente le condizioni atte a promuovere la cooperazione fra il servizio pubblico dell'impiego e le agenzie per l'impiego private...".

Con riferimento alla collaborazione tra pubblico e privato, precisa la Convenzione che questa deve essere realizzata partendo dal principio che alle autorità pubbliche resta la titolarità di una serie di funzioni quali "...la formulazione di una politica del mercato del lavoro..." e "...l'utilizzazione ed il controllo dell'uso di fondi pubblici destinati all'attuazione di questa politica..." (art. 13). L'OIL ha approvato, contestualmente alla Convenzione, la Raccomandazione n. 188\97 che, in ad integrazione della stessa, contiene alcune norme specificamente destinate alle relazioni tra i servizi pubblici per l'impiego e le agenzie per l'impiego private.

In particolare, la Raccomandazione prevede (punto 16) che "... andrebbe incoraggiata la cooperazione fra il servizio pubblico dell'impiego e le agenzie per l'impiego private, in vista dell'attuazione di una politica nazionale in materia di organizzazione del mercato del lavoro...".

Per la realizzazione di queste forme di cooperazione, la Raccomandazione individua anche alcuni possibili strumenti; innanzitutto, potrebbe-

ro essere istituiti organi che includono rappresentanti del servizio pubblico dell'impiego e delle agenzie per l'impiego private, nonché delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori maggiormente rappresentative.

In secondo luogo, potrebbero essere adottate alcune misure di cooperazione fra il servizio pubblico dell'impiego e le agenzie per l'impiego private, quali la creazione di un « pool » di informazioni e l'utilizzazione di una terminologia comune per rendere più trasparente il funzionamento del mercato del lavoro, la realizzazione di scambi di avvisi di posti vacanti, il varo di progetti comuni ad esempio nel settore della formazione, la stipula di convenzioni fra il servizio pubblico dell'impiego e le agenzie per l'impiego private, relative all'esecuzione di alcune attività quali progetti per l'inserimento dei disoccupati di lunga data, la formazione del personale, l'istituzione di forme di regolari consultazioni volte a migliorare le prassi professionali. Le norme della Convenzione e della Raccomandazione prefigurano, quindi, dei mercati del lavoro nazionali, all'interno dei quali è previsto un sistema di licenze o abilitazioni per l'esercizio di attività, da parte degli operatori privati, di attività connesse al mercato del lavoro; accanto a queste licenze o abilitazioni, si prevede la creazione di forme di cooperazione tra soggetti pub-

blici e privati, caratterizzate da un ruolo di regia e programmazione dell'autorità pubblica per la definizione delle politiche del mercato del lavoro e dei criteri di utilizzo dei fondi pubblici.

Tra i possibili strumenti volti a promuovere la cooperazione, viene individuata la stipula di convenzioni tra SPI e agenzie private per l'esecuzione di alcune attività.

1.2. La Strategia Europea per l'Occupazione e i Servizi per l'impiego

La tematica dei servizi per l'impiego ha assunto una crescente importanza a livello comunitario, che è andata di pari passo con il percorso di elaborazione della Strategia Europea per l'occupazione. La Strategia è il frutto di una lunga elaborazione, il cui punto di partenza può essere rintracciato nel "Libro Bianco" di Delors, pubblicato nel 1993, sulla crescita, la competitività e l'occupazione, mentre l'anno successivo, ad Essen, fu approvato il primo piano d'azione per l'occupazione. Il salto di qualità delle politiche comunitarie in materia di occupazione è stato tuttavia compiuto nel giugno del 1997 quando, in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam, gli Stati membri hanno deciso di aggiungere al Trattato un nuovo titolo sull'occupazione (Titolo VIII), al fine di armonizzare le politiche per il lavoro e le politiche economi-

che. Nello stesso anno, il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo ha dato il via alla Strategia europea per l'occupazione (SEO).

Essa ha previsto la predisposizione annuale di una serie di documenti: gli Orientamenti per l'occupazione (Guidelines) della Commissione europea, i Piani d'azione nazionali per l'occupazione (NAP), elaborati dai Paesi membri sulla base degli Orientamenti, il Rapporto annuale sull'occupazione (Joint Employment Report) della Commissione europea, con cui si illustra l'attuazione concreta dei NAP annuali, le Raccomandazioni (Recommendations) della Commissione europea, rivolte ad ogni Stato in seguito alla valutazione di quanto realizzato.

In seguito, il Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) ha identificato dei target quantitativi da raggiungere mediante la Strategia entro il 2010 (il principale dei quali è il tasso di occupazione, che dovrà raggiungere il 70%), ed ha ribadito l'esigenza di aumentare la qualità del lavoro, assicurando ai lavoratori una formazione lungo tutto l'arco della vita. In questa occasione è stato ribadito che le politiche per l'occupazione dovessero rifarsi ai quattro pilastri della SEO, ma anche ad alcuni c.d. obiettivi orizzontali (incentivi all'occupazione, apprendimento permanente, collaborazione con le parti sociali, traduzione in politiche nazionali degli orientamenti

per l'occupazione). Nel corso del 2002, al termine di quello che si può definire il primo ciclo della Strategia Europea per l'Occupazione, è stata fatta una attenta valutazione dei risultati ottenuti dalla Strategia stessa. Questa ha prodotto una revisione della struttura istituzionale e una riorganizzazione dei contenuti e degli obiettivi, anche in coerenza con le Conclusioni del Consiglio di Barcellona¹ che avevano indicato la necessità di coordinare in modo più stringente le politiche economiche e le politiche del lavoro², nonché *una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti*, al fine di ottenere risultati concreti e efficienti. La struttura cosiddetta "a pilastri" cede il posto a tre obiettivi di carattere generale: piena occupazione, qualità e produttività, coesione sociale e inclusione. Le linee guida vengono legate a obiettivi concreti e più facilmente misurabili; inoltre, queste assumono una valenza triennale, il che rende più stabile l'intero processo. Le nuove Linee Guida identificano dieci ambiti di intervento: misure attive e preventive per i disoccupati e gli inattivi; creazione di occupazione e imprenditorialità; affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro; promuovere lo sviluppo del capitale umano e la formazione lungo tutto l'arco della vita; accrescere l'offerta di lavoro e promuovere l'invecchiamen-

to attivo; pari opportunità (eguaglianza di genere); promuovere l'integrazione e combattere la discriminazione nei confronti delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro; "make work pay", attraverso incentivi che rafforzino l'attrattività del lavoro; trasformare il lavoro irregolare in lavoro regolare; affrontare le disparità regionali in materia di occupazione. All'interno di questo percorso, l'atto più importante, al fine della ricostruzione del contesto normativo e politico-programmatico da cui trae origine l'accreditamento, è costituito dalla Comunicazione della Commissione 13 novembre 1998, n. 641, dal titolo "Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione". La comunicazione evidenzia che, di fronte alla trasformazione dei mercati del lavoro³ e dei rapporti tra questi ed i poteri pubblici⁴, i servizi per l'impiego pubblici europei

¹ Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002

² Cfr. COM (2003) 6 def. "Il futuro della strategia europea per l'occupazione"

³ Nel quale, rileva la Comunicazione, si presentano i seguenti fenomeni: maggior numero di giovani con elevato livello di istruzione, invecchiamento della popolazione attiva, aumento della partecipazione femminile, passaggio da una economia industriale ad una economia di servizi e rapidi mutamenti tecnologici che impongono una più elevata competenza dei lavoratori, mutamenti della organizzazione del lavoro che necessitano di forme di lavoro più flessibile

⁴ "Il metodo tradizionale di gestione statale del mercato del lavoro, spesso incentrato su di una rigida consultazione tripartita, ha iniziato a cedere il passo ad approcci più decentrati e meno regolamentati. In questo contesto, gli SPI hanno spesso ottenuto una posizione più autonoma, distanziata dai loro ministeri di controllo. Oggi devono prosperare in un ambiente più competitivo e costruire la propria posizione di mercato sul livello di servizio offerto ai clienti, anziché derivare tale posizione dai poteri ministeriali"

devono ripensare il proprio ruolo istituzionale, i metodi di lavoro, gli scopi e gli obiettivi.

Su queste basi, una delle sfide per la modernizzazione dei servizi pubblici è quella di costruire un rapporto con gli altri prestatori di servizi, che operano come concorrenti sul mercato: "...In segmenti di mercato in cui gli SPI operano accanto ad altri prestatori di servizi, esistono svariate nuove possibilità di organizzare la partecipazione pubblica nel settore dei servizi dell'impiego (SPI). Gli SPI potrebbero ritirarsi da talune attività che altri possono fare meglio di loro. Quest'evoluzione potrebbe essere analoga al ricorso a fornitori esterni, fenomeno ormai familiare nell'ambito dei servizi di formazione ma che oggi tocca anche gli stessi servizi di consulenza, orientamento e intermediazione. Ne potrebbe però anche derivare una divisione del lavoro più radicale: ne è un esempio la struttura organizzativa separata, a livello regionale e comunale, recentemente istituita in alcuni paesi (Danimarca, Irlanda e alcuni altri) per i servizi destinati alle persone svantaggiate in cerca di lavoro. In alcuni settori possono verificarsi esperimenti di partecipazioni di tipo aziendale, come avviene nei Paesi Bassi. Esiste però anche un elemento concorrenziale, come nel caso di agenzie private che spronano gli SPI a migliorare le prestazioni per mantenere ed ampliare la propria

quota di mercato, necessaria per essere efficaci nel perseguire gli obiettivi sociali. Nell'ambito di tali condizioni competitive di mercato, gli SPI devono anche considerare fino a che punto sia opportuno sviluppare servizi a pagamento, in modo da poter offrire ai datori di lavoro servizi integrati allo stesso livello delle loro controparti commerciali. In ogni caso, è evidente che attualmente gli SPI devono definire più chiaramente qual è il loro ruolo nel mercato e quale valore aggiunto ne deriva, rispetto ai prestatori di servizi commerciali e non commerciali".

Il documento sottolinea anche che il processo di modernizzazione dei SPI deve valorizzare soluzioni sinergiche con gli altri soggetti operanti nel mercato al fine di ottenere maggiore efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici stessi ("La diffusione di altre agenzie di intermediazione in un mercato più liberalizzato dei servizi dell'impiego potrebbe essere sfruttata con modalità adatte per ottenere maggiore efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici").

Tale processo non necessita di soluzioni uguali in tutti gli Stati della comunità, in quanto le riforme dipenderanno solo in parte dall'assetto nazionale specifico degli SPI, che si sono evoluti indipendentemente gli uni dagli altri e sono stati modulati dal sistema socioeconomico naziona-

le⁵, e deve essere realizzato in un ambiente istituzionale adeguato, in cui, sia garantito un maggior decentramento della gestione a livello locale, al fine di consentire un miglior adattamento dei servizi alle realtà dei mercati del lavoro regionali e locali⁶.

Anche altri documenti comunitari⁷, pur senza voler fornire uno standard unico europeo per i servizi per l'impiego, contengono delle linee di indirizzo e degli obiettivi comuni.

In particolare, essi mettono in evidenza l'importanza del partenariato quale strumento di cooperazione che permette di raggruppare competenze differenti e complementari e allargare l'offerta di servizi, e l'importanza della gestione decentrata dei SPI che, inseriti nel contesto del mercato del lavoro territoriale, possono contribuire allo sviluppo locale. Dalla documentazione comunitaria emergono alcuni principi, già rintracciabili nella Convenzione OIL, che invitano alla necessaria cooperazione tra servizi pubblici e privati, anche se non vengono determinati con precisione gli strumenti con cui questa potrà essere realizzata.

Spetta quindi a ciascun ordinamento nazionale sia l'individuazione delle condizioni a cui è consentito alle agenzie private per l'impiego di esercitare la propria attività sul territorio nazionale sia, aspetto qui prioritario, il compito di indivi-

duare le forme e le modalità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro.

1.3. Il quadro normativo nazionale: la trasformazione del collocamento nei servizi per l'impiego (D.Lgs. n. 469/97)

Nel 1997, pressoché contemporaneamente alla approvazione della Convenzione OIL, nell'ordinamento italiano alcuni provvedimenti legislativi hanno radicalmente innovato il sistema dei rapporti tra soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro.

Innanzitutto, è stato regolamentato il lavoro **interinale o temporaneo**⁸ e le forme di abilitazione per la fornitura da parte di Agenzie private di questa particolare forma di lavoro.

⁵ Anche se, sottolinea la Comunicazione in un altro passaggio, "...da molti punti di vista la sfida della modernizzazione è la stessa dappertutto, perché tutta l'Europa si trova ad affrontare il medesimo ambiente in mutamento"

⁶ "...i governi devono anche adoperarsi per creare un ambiente istituzionale appropriato per gli SPI, e ciò significa soprattutto raggiungere l'equilibrio giusto tra una direzione programmatica centralizzata e un livello sufficiente di indipendenza operativa. Uno strumento valido in tal senso potrebbero essere accordi annuali o pluriennali, già in vigore in numerosi Stati membri. Inoltre, un grado di decentramento della gestione è necessario per consentire agli SPI di adattarsi alle esigenze diverse dei mercati del lavoro locali e regionali"

⁷ Cfr. le Dichiarazioni comuni dei SPI europei relative al loro ruolo nel mercato del lavoro, pubblicate nel 2001; Documento di lavoro sul contributo dei SPI alla lotta contro la disoccupazione e lo sviluppo locale, pubblicato nel 2001

⁸ Cfr. legge 24 giugno 1997, n. 196, ora parzialmente abrogata dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha sostituito il lavoro interinale con la più ampia fattispecie della somministrazione di manodopera

Tale attività, seppur non formalmente riconducibile ad un servizio per l'impiego, è risultata spesso, di fatto, funzionale al collocamento definitivo del lavoratore presso l'azienda utilizzatrice della sua prestazione lavorativa, assumendo, dunque, una marcata connotazione strumentale di avviamento al lavoro stabile.

Nel medesimo anno, anche in conseguenza della sentenza della Corte di Giustizia CE dell'11 dicembre 1997 che ha dichiarato illegittimo il monopolio pubblico del collocamento, nonché dei mutamenti della realtà economico-produttiva⁹ e delle più generali operazioni di riforma della pubblica amministrazione¹⁰, è stato approvato il D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

Con tale provvedimento si è realizzata una radicale revisione del ruolo dello Stato nel mercato del lavoro e della funzione del collocamento.

Innanzitutto, sono state conferite alle Regioni e alle Province, le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e politiche del lavoro (decentramento amministrativo) e, sulla base di logiche privatistiche di efficienza, semplificazione e servizio client oriented, si è riformata l'organizzazione amministrativa dei servizi pubblici per l'impiego, demandando la stessa alle Regioni, le quali dovevano disporre in materia sulla base di criteri generali che prevedevano l'introduzione di nuovi organismi e commissioni

organizzate a livello territoriale, nonché dei centri per l'impiego provinciali, in sostituzione delle strutture ministeriali (SCICA, commissioni circoscrizionali, provinciali, ecc.)¹¹.

In secondo luogo, il D.Lgs n. 469/97 ha decretato la fine del monopolio pubblico del collocamento attraverso la legittimazione ad operare alle agenzie di mediazione private (art. 10).

1.4. Autorizzazione e accreditamento nel sistema del D.Lgs. n. 469/97

L'art. 10 del D.Lgs. n. 469/97 non legittimava indiscriminatamente tutti i soggetti privati a svolgere l'attività di mediazione di manodopera.

Infatti, le Agenzie potevano essere abilitate ad esercitare l'incontro domanda-offerta di lavoro nel rispetto di alcune condizioni (esercizio come

⁹ *Il passaggio dal modello fordista della produzione a un sistema post fordista, come rilevato anche nei documenti comunitari, necessita della massima flessibilità del lavoro e delle organizzazioni, inducendo ripensamenti anche dei ruoli dei soggetti che gestiscono i servizi per l'impiego*

¹⁰ *La rigidità del sistema pubblico centralizzato e la conseguente penalizzazione del sistema imprenditoriale inducono, a partire dagli anni '90, la riorganizzazione di tutta la pubblica amministrazione secondo criteri di efficienza di stampo privatistico e principi di gestione di natura aziendalistica. Pertanto, la nuova legislazione introdotta (cfr. le c.d. leggi Bassanini) si muove nel senso della responsabilizzazione del personale e della semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e delle strutture*

¹¹ *Al riguardo si può notare come la riforma fosse intervenuta prima della modifica del Titolo V della Costituzione. Nel precedente assetto costituzionale la materia del lavoro era sottratta alla potestà legislativa regionale (concorrente), circoscritta alle materie indicate dall'art. 117. Il decentramento di funzioni e compiti in materia di collocamento e politiche attive del lavoro in favore di Regioni e Province è, quindi, avvenuto attraverso il D.Lgs. n. 469/97, che ha delegato la materia alla potestà legislativa concorrente e contestualmente ha definito un uniforme modello organizzativo e procedurale, poi recepito da leggi regionali, sostanzialmente identiche*

oggetto sociale esclusivo, presenza di determinati requisiti giuridici, finanziari, di professionalità degli operatori ed adeguatezza dei locali) il cui possesso costituiva condizione per il rilascio di una “autorizzazione” ministeriale, temporanea e rinnovabile.

Questa disciplina è stata integrata nel 2000, quando il legislatore ha preso atto del successo registrato dall’attività di fornitura di lavoro temporaneo e della scarsa presenza dei privati nell’intermediazione. Al fine di potenziare questo ambito di attività, il legislatore ha disciplinato (legittimandole) alcune attività correlate a quella di mediazione (la ricerca e selezione del personale, nonché il supporto alla ricollocazione professionale) sino ad allora esercitate in maniera informale da soggetti diversi.

Con la legge n. 388/00 (che novellava l’art. 10 del D.Lgs. n. 469/97), queste attività sono state esplicitamente ritenute lecite, ma potevano essere esercitate solo da soggetti che abbiano preventivamente ottenuto un provvedimento di “accreditamento” da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Nonostante la distinzione terminologica, questo tipo di provvedimento veniva costruito, quindi, in modo del tutto coincidente con quello di autorizzazione, di cui riproduceva, seppure con alcune differenze quantitative, sia la procedura di rilascio sia

gli effetti giuridici.

La nuova formulazione dell’art. 10 finiva, dunque, per disporre che l’esercizio delle attività di ricerca e selezione del personale¹² nonché supporto alla ricollocazione professionale¹³ fosse subordinato al rilascio dell’“accreditamento” da parte del Ministero del Lavoro, sulla base dell’accertamento preventivo della sussistenza di determinati requisiti giuridico - finanziari¹⁴, di professionalità degli operatori e di idoneità dei locali¹⁵ previsti dalla legge¹⁶.

La disciplina appena descritta configurava quindi l’accreditamento come un provvedimento avente natura autorizzatoria.

Esso, infatti, al pari di quanto accadeva per l’autorizzazione necessaria per l’attività di mediazione, consentiva lo svolgimento di alcune attività senza la necessità di atti ulteriori e senza la necessaria instaurazione di forme di raccordo funzionale con la rete dei servizi pubblici per

¹² “attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico di consulenza ottenuto dal datore di lavoro cliente, consistente nel ricercare, selezionare e valutare i candidati sulla base del profilo professionale e con le modalità concordate con il datore di lavoro cliente, approntando i mezzi ed i supporti idonei allo scopo” – art. 10, comma 1-ter, D.Lgs. n. 469/97

¹³ “attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico del datore di lavoro cliente, ovvero in base ad accordi sindacali da soggetti surroganti il datore di lavoro, al fine di facilitare la rioccupazione nel mercato di prestatori di lavoro, singoli o collettivi, attraverso la preparazione, l’accompagnamento della persona e l’affiancamento della stessa nell’inserimento della nuova attività” – art. 10, comma 1-quater, D.Lgs. n. 469/97

¹⁴ Imprese e società cooperative con capitale versato non inferiore a 50 milioni di lire, o enti non commerciali con eguale patrimonio

l'impiego, con cui i soggetti privati, una volta "accreditati", si trovano ad operare in regime di concorrenza¹⁷.

L'identità tra i due istituti non emergeva solo sotto il profilo della loro efficacia, ma anche sotto quello della procedura per il loro rilascio.

Rispetto a queste, va osservato che sia il legislatore del 1997 che quello del 2000 lasciavano in capo alle strutture ministeriali tutti i poteri decisori, di verifica e revoca dell'accREDITAMENTO, affidando alle Regioni un ruolo meramente istruttorio.

Queste ultime, infatti, oltre ad essere destinatarie di comunicazioni finalizzate alla conoscenza di mutamenti logistici ed organizzativi, si limitavano al rilascio di un parere preventivo (la cui mancata produzione, peraltro, non era impeditiva della concessione dell'accREDITAMENTO), alla richiesta di informazioni inerenti l'organizzazione dei soggetti accreditati operanti sul loro territorio e, nei casi di irregolare svolgimento dell'attività, all'inoltro di motivata richiesta di revoca dell'accREDITAMENTO.

1.5. La riforma del Titolo V della Costituzione e la nuova potestà legislativa regionale

Il ruolo regionale in materia di collocamento e politiche attive del lavoro subisce un rafforza-

mento per effetto delle modifiche apportate al Titolo V, Parte II della Costituzione, dalla legge cost. n. 3/2001.

¹⁵ "disporre di uffici idonei nonché di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di selezione di manodopera; l'idoneità delle competenze professionali è comprovata da esperienze lavorative relative, anche in via alternativa, alla gestione, all'orientamento alla selezione e alla formazione del personale almeno biennale, ovvero da titoli di studio adeguati;¹⁵"; "avere amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari, in possesso di titoli di studio adeguati ovvero di comprovata esperienza nel campo della gestione, selezione e formazione del personale della durata di almeno tre anni. Tali soggetti non devono aver riportato condanne, anche non definitive, ivi comprese le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale, o per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro o di previdenza sociale, ovvero non devono essere stati sottoposti alle misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, o della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni." – art. 10, comma 7, lett. a) e b), D.Lgs. n. 469/97

¹⁶ Secondo quanto disposto dall'art. 3, commi 3, 4, e 5, D.M. 18 aprile 2001, "I soggetti già accreditati o che hanno in corso la procedura di accREDITAMENTO, qualora intendano costituire filiali in regioni diverse da quella nella quale è istituita la sede centrale, comunicano all'autorità di cui all'art. 2, comma 1, del presente decreto nonché alla regione interessata l'ubicazione dei nuovi o ulteriori uffici fornendo contestualmente la documentazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti dal comma 7, lettera a), dell'art. 10 del decreto legislativo n. 469/1997, così come modificato dall'art. 117, comma 3, lettera h), della legge n. 388/2000. 4. L'operatività della filiale è consentita dal momento di effettuazione della comunicazione di cui al comma precedente. 5. In caso di apertura di succursali in una regione per la quale è già stato espletato il procedimento di cui al presente articolo, il soggetto interessato comunica unicamente l'ubicazione della succursale stessa all'autorità concedente ed alla regione interessata."

¹⁷ A questo proposito, peraltro, è da rilevare che tra le modifiche introdotte dalla legge n. 388/00 all'art. 10, D.Lgs. n. 469/97 vi è anche l'introduzione del comma 1bis che, nel definire le attività ricomprese nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro, prevede la "gestione di attività dei servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte, per il cui svolgimento il possesso dell'autorizzazione alla mediazione costituisce criterio preferenziale". Sembra questa la prima norma ad introdurre nell'ordinamento statale una possibile modalità di collaborazione tra i SPI ed i soggetti privati, per l'esercizio di servizi e funzioni pubbliche. Peraltro, non va dimenticato che fino alla riforma del 2003, l'unica forma di coordinamento tra operatori pubblici e privati, prevista in sede legislativa nazionale, è quella relativa allo scambio di informazioni circa le domande/offerte di lavoro, che le agenzie autorizzate all'esercizio dell'attività di mediazione e di fornitura di lavoro temporaneo sono tenute ad assicurare (cfr. artt. 10 e 11, D.Lgs. n. 469/97; D.M. 8 maggio 1998; art. 4, D.P.R. n. 442/00)

La riforma, nell'ambito di una profonda rivisitazione dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro"¹⁸. Questa formulazione, sostanzialmente inedita nella tradizione giuslavoristica e costituzionale, ha richiesto un'intensa attività interpretativa, in quanto non si presta a letture univoche¹⁹.

Il risultato della prima "stagione" interpretativa è stato quello di identificare nella disciplina del mercato del lavoro un ambito centrale della competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni.

Secondo questa lettura, si ritiene che ricada nell'ambito della potestà legislativa concorrente delle Regioni (sulla base dei principi fondamentali dettati dallo Stato o comunque desumili dalla legislazione statale vigente in materia) la disciplina di tutti gli aspetti connessi ai servizi per l'impiego, quali i servizi di informazione, orientamento, promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di mediazione tra domanda e offerta, così come anche le politiche attive del lavoro, quali gli incentivi alle assunzioni di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate, i sostegni all'imprenditoria giovanile, i lavori socialmente utili, l'inserimento al lavoro di soggetti deboli e svantaggiati, la formazione e

l'orientamento professionale²⁰.

Tale conclusione è stata motivata dalla considerazione storica che ha visto il mercato del lavoro come l'area di elezione in cui si sono concentrati gli interventi praticati dalle Regioni e dalle autonomie locali²¹.

Un ordine argomentativo simmetrico ha condotto la stessa dottrina a riservare alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del rapporto individuale di lavoro (e per altro verso il sistema dei rapporti collettivi). La collocazione di questi due grandi segmenti della disciplina lavoristica in ambito privatistico, durante tutto il periodo costituzionale antecedente, ha indotto i giuslavoristi a ritenere quasi obbligata la loro inclusione nella competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile".

1.6. Il Libro Bianco sul mercato del lavoro

Poco dopo la modifica dell'assetto costituzionale, il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Ita-

¹⁸ Sul punto cfr. Magnani, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, p. 645 e ss

¹⁹ In proposito, cfr. C. Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro – Riflessioni sulla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione ISFOL, Isfol-Strumenti e ricerche*, Franco Angeli, Milano, 2003

²⁰ In materia la saggistica è ormai amplissima: cfr. i numeri monografici di *Lavoro e diritto*, n. 3/2001 e di *LPA*, 2002; F. Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, *Arg. Dir.lav.*, n. 1/2003

²¹ Cfr. P.A. Varesi, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002 cit., pp. 122 ss

lia, presentato dal Governo nell'ottobre 2001, ha delineato una nuova riforma dei servizi per l'impiego, tracciandone le linee guida.

Relativamente al collocamento e all'avviamento al lavoro, il Libro Bianco evidenzia la necessità di semplificare le procedure e potenziare le azioni di prevenzione.

Con riferimento al modello dei servizi per l'impiego, il testo individuava la necessità di rivedere il rapporto tra servizi pubblici e soggetti privati operanti nel mercato del lavoro sulla base di tre principi essenziali.

Il primo è quello della concorrenza nell'erogazione delle attività di servizio (incontro domanda-offerta, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione, ecc.). Per realizzare questa finalità, veniva indicata la modifica della normativa statale destinata agli operatori privati impegnati nelle attività di fornitura di lavoro temporaneo, mediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale.

Il secondo principio è quello della "cooperazione" - per attività non riconducibili ad una funzione pubblica - tra SPI e strutture pubbliche e private convenzionate. Nella logica di cooperazione, in un sistema di mercato, si segnalava la possibilità di introduzione di meccanismi di *outsourcing* di servizi anche per la fornitura di

servizi la cui programmazione rimane del soggetto pubblico. Infine, il terzo principio è quello dell'abolizione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo previsto per le agenzie di lavoro interinale ed i soggetti che esercitano attività di mediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, così da consentire l'operatività nel mercato di soggetti privati polifunzionali.

1.7. Il completamento della riforma del collocamento pubblico

Le istanze riformatrici contenute nel Libro Bianco hanno trovato una prima attuazione con il D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, il quale ha portato a compimento la riforma del collocamento iniziata con il D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181²². Il decreto n. 297/02, oltre a definire ulteriormente aspetti procedurali e sostanziali del sistema di incontro domanda-offerta di lavoro inizialmente rivisti con il citato D.Lgs. n. 181, lascia intravedere, seppur in maniera ancora embrionale, un nuovo rapporto di cooperazione tra servizi pub-

²² Il decreto legislativo, secondo un'ottica di promozione dell'occupazione attraverso il ruolo attivo dei servizi per l'impiego e dei lavoratori in cerca di lavoro, non solo ha dettato nuove regole procedurali ma, soprattutto, ha dato l'avvio a quelle innovazioni sostanziali circa lo stato di disoccupazione e le funzioni promozionali dei servizi che sono culminate proprio con il D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297. Va ricordato che il percorso di riforma avviato con il D.Lgs. n. 181/00 è proseguito con l'emanazione del D.P.R. 7 luglio 2000, n. 442 ed i DD.MM. 30 maggio 2001, che introducono l'elenco anagrafico e le schede anagrafica e professionale

blici per l'impiego e soggetti privati operanti nel mercato per l'esercizio di funzioni pubbliche. Infatti, nel definire i servizi competenti, le nuove norme si riferiscono a "i centri per l'impiego di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano" (cfr. art. 1, comma 2, lett. g), D.Lgs. n. 181/00 nel testo novellato dal D.Lgs. n. 297/02). L'ampiezza della formula non consente di chiarire il ruolo dei soggetti operanti nel sistema dei servizi per l'impiego. Probabilmente, la genericità del legislatore è dovuta alla volontà di lasciare, in ossequio alla riforma costituzionale, il dovuto spazio normativo alle Regioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego.

1.8. L'accreditamento nella riforma del mercato del lavoro

La parte più ampia delle linee guida tracciate dal libro Bianco viene attuata con la legge delega di riforma del mercato del lavoro (legge 14 febbraio 2003, n. 30) che, riguardo al ruolo dei soggetti che erogano servizi per l'impiego, si esprime dettando i seguenti principi da seguire a cura del legislatore delegato:

- mantenimento in capo alle Province delle funzioni amministrative attribuite dal D.Lgs. n. 469/97²³;
- identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati, e rivisitazione dei connessi requisiti giuridici e finanziari²⁴;
- eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo e per i soggetti che esercitano attività di mediazione, ricerca e selezione del personale, nonché supporto alla ricollocazione professionale²⁵;
- incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle Province ²⁶.

²³ art. 1, comma 2, lett. e

²⁴ Tale regime, secondo la norma, dovrà essere "differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero a enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, nonché alle università e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, prevedendo, altresì, che non vi siano oneri o spese a carico dei lavoratori, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 19 giugno 1997, n. 181, ratificata dall'Italia in data 1° febbraio 2000" (art. 1, comma 2, lett. l)

²⁵ art. 1, comma 2, lett. i

Da queste previsioni non emerge una chiara ed univoca definizione che consenta di definire i caratteri e le finalità di fondo dei provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento.

Maggiori indicazioni emergono, invece, dal provvedimento attuativo della legge – il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 – che, nell’ambito di una ampia riforma di numerosi aspetti del mercato del lavoro, ridisegna anche la natura, le finalità e gli effetti dell’accreditamento, riformulando contestualmente - pur mantenendone inalterate le finalità di fondo – la disciplina dell’autorizzazione.

In primo luogo, il Decreto istituisce un regime di autorizzazione per i soggetti pubblici e privati che intendono svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale (cfr. art. 3, comma 2 lett. a), D.Lgs. n. 276/03) e dettando i principi generali in tema di accreditamento.

L’autorizzazione²⁷, conformemente a quanto accadeva nel regime previgente, viene configurata come il provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale (attività definite

nell’art. 2, comma 1 lett. a)-d), del medesimo decreto). Il rilascio dell’autorizzazione comporta l’iscrizione in apposito albo (art. 4, D.Lgs. n. 276/03), ed è concessa previa verifica dei requisiti giuridici e finanziari previsti dalla legge²⁸ (art. 5, D.Lgs. n. 276/03, come modificato dal D.Lgs. n. 251/04; D.M. 5 maggio 2004²⁹) e nel rispetto di apposita procedura specificamente individuata con decreto ministeriale³⁰ (cfr. D.M. 23 dicembre 2003³¹).

²⁶ Art. 1, comma 2, lett. F

²⁷ Art. 2, comma 1, lett. e)

²⁸ *Tra i requisiti richiesti per l’autorizzazione, non è più presente il vincolo dell’oggetto sociale esclusivo. Peraltro, per le agenzie di somministrazione e quelle di intermediazione, l’attività autorizzata deve costituire l’oggetto sociale prevalente. L’abrogazione dell’oggetto sociale esclusivo consente l’operatività di agenzie polifunzionali. In alcuni casi, inoltre, il rilascio dell’autorizzazione per un’attività, comporta l’automatica autorizzazione allo svolgimento di altre strettamente connesse. Infatti, le agenzie abilitate alla somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato, sono automaticamente autorizzate a svolgere anche intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale; analogamente, le agenzie autorizzate all’intermediazione, sono abilitate anche all’esercizio delle due attività da ultimo citate*

²⁹ *Decreto ministeriale (MLPS) del 5 maggio 2004 “Requisiti per l’iscrizione all’Albo delle Agenzie per il lavoro”*

³⁰ *Una sostanziale innovazione rispetto alla precedente disciplina si rinviene sotto il profilo procedurale, in quanto il Decreto riconosce un potere autorizzatorio anche in capo alle Regioni e alle Province Autonome, limitato all’abilitazione alle attività di intermediazione (qualora questa sia svolta con esclusivo riferimento al territorio regionale), ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, con esclusivo riferimento al proprio ambito territoriale e previo accertamento dei medesimi requisiti stabiliti per l’autorizzazione statale (cfr. art 6, commi 6-8 bis, D.Lgs. n. 276/03, come modificato dal D.Lgs. n. 251/04).*

Un’altra innovazione consiste nella previsione di un regime di autorizzazione speciale per l’attività di intermediazione, riservato a particolari categorie di soggetti (Università, fondazioni universitarie, comuni, unioni di comuni, comunità montane, CCIAA, enti bilaterali, associazioni sindacali e datoriali, consulenti del lavoro, ecc.

³¹ *Decreto ministeriale (MLPS) del 23 dicembre 2003 “Procedure di autorizzazione per le Agenzie del lavoro”*

Le maggiori novità riguardano, invece, la disciplina dell'accreditamento, che viene riformulata sia sotto il profilo della natura e degli effetti che produce, sia sotto quello delle procedure che lo governano.

L'accreditamento viene infatti definito come il “provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro domanda e offerta”³².

Questa nuova definizione riporta l'istituto alle affini esperienze maturate nell'ambito della formazione professionale³³, dove viene concepito quale strumento utilizzato dalla Pubblica Amministrazione per selezionare, con lo scopo di affidare, eventualmente e successivamente, propri servizi e funzioni, a soggetti qualificati che concorrano all'esercizio degli stessi, sia a titolo gratuito sia a titolo oneroso (mediante l'utilizzo di risorse pubbliche).

Finalità dell'accreditamento, dunque, è quella di garantire un controllo della qualità di soggetti che, con provvedimento successivo e distinto, potrebbero risultare destinatari dell'affidamento di un servizio pubblico.

1.9. Le differenze tra autorizzazione e accreditamento nel nuovo sistema

Queste disposizioni rendono necessario l'approfondimento sui rapporti tra i due istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento che, nella nuova versione, assumono caratteri diversi da quelli precedenti.

Nella nuova impostazione, è evidente la differenza tra l'autorizzazione e l'accreditamento.

L'autorizzazione – sia essa statale o regionale – consiste nel provvedimento finale di un procedimento finalizzato a consentire a determinati soggetti, previa verifica della presenza di determinati requisiti giuridici, finanziari e organizzativi, l'esercizio di specifiche attività (somministrazione, intermediazione, ecc.).

In altre parole, il provvedimento concessivo dell'autorizzazione è finalizzato, previa verifica dell'esistenza di determinate condizioni, alla “rimozione di un ostacolo” all'esercizio delle attività di cui all'art. 2, comma 1, lett. a)-d), D.Lgs. n. 276/03. L'accreditamento è un provvedimento attraverso il quale operatori pubblici e privati particolarmente qualificati – in relazione ai requisiti stabiliti nei provvedimenti regionali –

³² art. 2, comma 1, lett. f)

³³ Cfr. G. OCCHIOCUPO – F. POMPONI, *L'accreditamento nei servizi per l'impiego e nella formazione professionale*, in M. MAGNANI – P. A. VARESI (a cura di) *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 101 ss

vengono considerati dalla Regione idonei a svolgere servizi al lavoro ed a partecipare attivamente alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con riferimento al proprio territorio. In altre parole, il provvedimento di accreditamento crea le premesse per l'affidamento - agli operatori interessati, in possesso delle caratteristiche considerate necessarie dalla Regione - dei servizi al lavoro e la partecipazione alla rete dei servizi per l'impiego regionale, divenendo lo strumento attraverso cui si realizza il coordinamento e la cooperazione dei soggetti pubblici e privati all'interno dell'organizzazione dei servizi nell'ambito territoriale di riferimento.

La differenza di natura ed effetti dei due provvedimenti si riflette anche sulle eventuali relazioni di strumentalità o propedeuticità che si potrebbero instaurare tra di loro.

A tale proposito, sembra ragionevole affermare che l'accreditamento sia del tutto indipendente dal provvedimento di autorizzazione all'esercizio delle attività di cui all'art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 276/03 e prescindendo dalla esistenza dello stesso; allo stesso modo, l'autorizzazione appare indipendente dall'accreditamento e non abiliterebbe all'esercizio dei servizi al lavoro.

I soggetti autorizzati possono esercitare l'attività per la quale hanno conseguito l'autorizzazione (somministrazione, intermediazione, ecc., ex

art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 276/03), senza dover richiedere l'accreditamento regionale, mentre non possono esercitare i servizi al lavoro.

I soggetti autorizzati potrebbero anche essere accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro, qualora presentassero i requisiti richiesti dalle singole Regioni al fine dell'accreditamento e facessero domanda in tal senso.

Potrebbero esistere soggetti non autorizzati all'esercizio delle attività di somministrazione, intermediazione, ecc., ma accreditati all'esercizio dei servizi al lavoro (diversi da dette attività). Quest'ultima ipotesi si riferisce a quelle attività per le quali non è richiesto un provvedimento di autorizzazione, restandone pertanto escluse quelle riconducibili alla più generale funzione dell'intermediazione (testualmente richiamate dall'art.2, lett. b, del D.Lgs n. 276/03).

Questa tesi potrebbe trovare un riferimento testuale, partendo dalla constatazione che l'autorizzazione all'intermediazione si estende a ogni singola attività, come si evincerebbe, per converso, dalle disposizioni contenute nel Decreto ministeriale del 23 dicembre 2003 e nella successiva Circolare ministeriale n. 25 del 2004³⁴, in tema di divieto di transazione commerciale dell'autorizzazione, sancito, in via generale dall'art. 4, comma 7 del D.Lgs. n. 276/03.

Si consideri poi che, al di fuori di queste attività,

l'accreditamento concesso a soggetti che svolgono servizi al lavoro, per i quali non è richiesta l'autorizzazione (ad esempio servizi per l'autoimprenditoria e il lavoro autonomo, o quelli relativi al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro o, ancora, servizi di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori) manterrebbe comunque una finalità diversa dall'autorizzazione, quale strumento utilizzabile dalle Regioni per sviluppare la rete territoriale di servizi al lavoro.

1.10. Le attività che possono svolgere i soggetti accreditati: i “servizi al lavoro”

Un ultimo aspetto da ricostruire concerne l'area dei servizi che possono essere affidati al soggetto accreditato. Sulla base della nozione di accreditamento prima individuata, occorre, in altri termini, individuare quali sono i servizi al lavoro che la Regione o la Provincia possono affidare ai soggetti accreditati.

Tale individuazione può essere ricavata, in via interpretativa, dalle norme dell'art. 7 del D.Lgs. n. 276/03 che individua i criteri per ricostruire quali servizi e funzioni – definiti dal decreto stesso “servizi al lavoro” – possono essere affidati ai soggetti accreditati.

Tale espressione legislativa è, peraltro, volutamente generica, in quanto, nel rispetto delle nuove potestà legislative riconosciute alle

Regioni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, spetta alle Regioni stesse definirne la sua estensione.

Pur in presenza di questo rinvio alla disciplina regionale per la completa definizione della nozione, si deve segnalare che le norme contenute nel D.Lgs. n. 276/03 individuano alcune delle attività che possono rientrare nella nozione di “servizi al lavoro”. In particolare, detta individuazione, che alla luce di quanto appena affermato non può essere considerata tassativa, si desume dagli artt. 2 comma 1, lett. f) e 7, comma 2, lettere a) e b) del Decreto, che ricomprende, tra quelli al lavoro, i servizi di incontro domanda-offerta, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e di attività di sostegno alla mobilità geografica del lavoro. Inoltre menziona, tra le funzioni che possono essere affidate, previa salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale, quelle relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei

³⁴ Cfr Circolare Ministeriale n. 25/04: “...Si specifica di conseguenza che è vietata l'esternalizzazione, cioè l'attribuzione a terzi, dello svolgimento di attività oggetto di autorizzazione, e quindi anche della attività di ricerca e selezione dei candidati, della gestione delle banche dati, della stipulazione e del procacciamento di contratti. Tutte le attività oggetto di autorizzazione devono essere svolte direttamente dai soggetti autorizzati, attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente ...”. Si veda, in proposito, F. Pomponi I provvedimenti ministeriali di attuazione del D.Lgs n. 276/03, in Osservatorio Istituzionale e Normativo n. 3/2004, Isfol, Roma, pp. 88 e segg.

flussi del mercato del lavoro.

Peraltro, in ordine a quest'ultimo punto, occorre fare una breve considerazione. L'esercizio di dette funzioni produce effetti sui diritti soggettivi dei lavoratori e sul godimento di benefici normativi e economici. Quindi, si deve riflettere più attentamente, circa la necessità di garantire il mantenimento dell'esercizio delle stesse in capo, esclusivamente, al servizio pubblico. Il principio di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e della loro uniformità sul territorio nazionale suggerirebbe, infatti, che dette funzioni rimanesse- ro esclusivamente nella titolarità e nell'esercizio esclusivo della Pubblica Amministrazione.

In merito, il legislatore statale (D.Lgs. n. 297/02 e D.Lgs. n. 276/03, successivamente modificato dal D.Lgs. 251/2004), in vista del soddisfacimento delle medesime garanzie di uniformità, non ha provveduto a stabilire espressamente che queste ultime siano esercitate dai servizi pubblici, ma ha dettato (D.Lgs. 297/2002) criteri generali di riferimento per le Regioni (sia con riguardo alla "verifica dell'effettiva permanenza nello stato di disoccupazione" sia con riferimento alle misure finalizzate alla "prevenzione della disoccupazione di lunga durata") e ha espresso (D.Lgs. 276/2003), come sopra accennato, la necessità "della salvaguardia di

standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro".

In questo quadro normativo generale, dunque, risulta decisivo l'esercizio della potestà normativa regionale, in merito all'individuazione e all'affidamento di detti servizi e funzioni.

Tuttavia, ad avvalorare la tesi della permanenza dell'esercizio delle funzioni di aggiornamento dello stato occupazionale del lavoratore in capo alla pubblica amministrazione, oltre ai principi fondamentali sopra esposti, sembrerebbero indurre le disposizioni di cui agli artt. 2 e 4-bis del D.Lgs. n. 181/00. Esse, in relazione alle comunicazioni dei datori di lavoro e al primo accertamento della condizione di disoccupazione, individuano i "servizi competenti" con riferimento ad un criterio territoriale (territorio nel cui ambito rientra la sede di lavoro, domicilio del lavoratore, ecc.) che, mal si concilia, con la gestione di detti servizi e funzioni da parte di soggetti accreditati il cui numero, periodicamente, con una frequenza non trascurabile, può essere soggetto a variazioni.

Tale tesi è avvalorata anche dal fatto che il D.P.R. 7 luglio 2000, n. 442, (recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori) e i decreti ministeriali

(DD.MM. 30 maggio 2001) di attuazione, in materia di elenco anagrafico e di scheda professionale - non abrogati dalle recenti riforme sul collocamento - mantengono la gestione dell'elenco in capo ai "servizi competenti" con i quali, il D.P.R. 442/2000, intende riferirsi ai centri per l'impiego o agli organi individuati dalle Regioni ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 469/97 (art. 1, comma 1, lett. c).

1.11. Gli altri servizi che possono essere affidati ai soggetti accreditati

Infine, si deve evidenziare che, un discorso completo circa le attività oggetto di accreditamento da parte delle Regioni, non può prescindere dalla valutazione della riforma del collocamento e dei servizi per l'impiego, intervenuta, come sopra già accennato, con il D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, di modifica del D.Lgs. n. 181/00. La definizione dell'oggetto dell'accREDITAMENTO, dunque, deve essere formulata anche alla luce di queste ultime disposizioni e, più in generale, del modello organizzativo di mercato del lavoro che ne emerge.

In particolare, va considerata la definizione dei soggetti competenti ad esercitare, a livello regionale, le funzioni in materia di collocamento e servizi per l'impiego contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. g), del D.Lgs. n. 181/00 (così come

riformato dal D.Lgs. 297/2002) che si esprime nei seguenti termini: "Ad ogni effetto si intendono per: [...] g) "servizi competenti" i centri per l'impiego [...] e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Seppur la norma faccia riferimento ai soggetti autorizzati o accreditati, sembra ragionevole l'interpretazione che individua solo nei soggetti accreditati - oltre che nei centri per l'impiego - i "servizi competenti". L'espressione utilizzata dal legislatore del 2002 risente, infatti, della confusione circa il significato dei due termini (autorizzazione e accreditamento) che, come già ampiamente evidenziato nel corso del lavoro, è stata risolta con le definizioni contenute nel D.Lgs. n. 276/03. L'espressione usata dal legislatore statale per designare le attività che potranno svolgere i "servizi competenti" - "...le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" - sembra alludere alla potestà delle Regioni di definire i servizi ed le funzioni oggetto dell'accREDITAMENTO stesso, in conformità con i principi contenuti nel medesimo D.Lgs. n. 181/2000 novellato.

Pertanto, le Regioni, nel legiferare in materia di accreditamento, potranno scegliere di individuare

quali tipi di attività di servizio affidare, tenendo conto, in primo luogo, delle attività già definite dalla legge nazionale e, quindi – oltre che dei “servizi al lavoro” indicati dal D.Lgs. 276/03 - dei servizi individuati dal D.Lgs. n. 181/00. Tra questi ultimi, occorre fare riferimento ai servizi di cui all’art. 3, D.Lgs. n. 181/00, richiamati dallo stesso art. 7 del D.Lgs. n. 276/03; fra essi, rientrano le azioni di contrasto alla disoccupazione di lunga durata, di promozione dell’incontro domanda-offerta di lavoro e di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, nonché gli interventi mirati a favorire iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o, in ogni caso di integrazione professionale.

Nulla dispongono le norme dei decreti legislativi nn. 181/2000 e 276/2003 in merito alla certificazione dello stato di disoccupazione, atto da cui, direttamente, derivano effetti su diritti o benefici connessi allo stato medesimo e, in relazione al quale, sembra preferibile il mantenimento della funzione in capo ai servizi pubblici.

Alcuni aspetti problematici riguardano il riferimento alle funzioni di accertamento dello stato di disoccupazione, propedeutiche a quelle di certificazione del relativo *status*.

Considerato che l’esercizio di dette funzioni produce effetti sui diritti soggettivi dei lavoratori e

sul godimento di benefici normativi e economici, deve esse individuata con precisione l’estensione di quelle attività che possono essere affidate ai privati e di quelle che, necessariamente, devono restare in capo al servizio pubblico.

Il principio di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e della loro uniformità sul territorio nazionale richiede, infatti, che le funzioni di “certificazione” dello stato di disoccupazione debbano rimanere in capo alla Pubblica Amministrazione; al contrario, sembra legittimo, dal punto di vista normativo, ipotizzare l’affidamento all’esterno, ai soggetti accreditati, delle funzioni istruttorie propedeutiche all’attività di certificazione.

Capitolo 2 – Elementi generali di analisi

2.1. Analisi della normativa regionale

Dalla normativa nazionale emergono, in maniera abbastanza chiara, sia la natura che la funzione dell’accreditamento.

L’istituto in questione, tuttavia, è destinato ad acquistare una completa fisionomia solo dopo che ciascuna Regione avrà definito i numerosi aspetti ad essa demandati dallo stesso D.Lgs. n. 276/03.

Infatti, l’art. 7 del decreto legislativo assegna alle

Regioni il compito di definire la disciplina dell'istituto, nel rispetto dei seguenti principi e criteri:

- garantire la libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata, per dimensione e distribuzione, alla domanda espressa dal territorio;
- salvaguardare standard omogenei a livello nazionale, nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- provvedere alla costituzione negoziale di reti di servizio, al fine di ottimizzare le risorse;
- prevedere l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e dell'invio all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;
- raccordare detto sistema di accreditamento con quello regionale degli organismi di formazione³⁵.

Sempre secondo il decreto legislativo, i provvedimenti regionali in questione devono, inoltre, prevedere:

- le forme di cooperazione tra i servizi pubblici e gli operatori privati, autorizzati o accreditati, per le funzioni di incontro tra do-

manda-offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori³⁶;

- i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale dei soggetti accreditati - in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento - e relative procedure;
- le modalità di misurazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi erogati, di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

Accanto a questi aspetti, le Regioni dovranno anche individuare quali sono i "servizi al lavoro" per cui è propedeutico l'accreditamento. L'istituto troverà, pertanto, una sistemazione definitiva solo a seguito di un'approfondita analisi delle relative discipline regionali di attuazione

³⁵ Il raccordo, oltre ad essere necessario al fine del raggiungimento degli obiettivi occupazionali, è indispensabile in relazione all'esercizio di determinate attività, quale quella di orientamento, che, teoricamente, può rientrare sia nella sfera dei servizi per il lavoro che in quella dei servizi per la formazione. Pertanto, è essenziale garantire coerenza tra i due sistemi di accreditamento

³⁶ Tra le possibili forme di cooperazione, lo strumento della convenzione - in cui possono definirsi diritti ed obblighi dei soggetti - sembra privilegiato, anche alla luce del fatto che il legislatore, come evidenziato sopra nel testo, individua lo strumento negoziale per la costituzione di reti di servizio

della riforma “Biagi”; invero, considerato che la nozione di accreditamento trova un richiamo anche nel D.Lgs. n. 181/2000, una sua specificazione potrebbe essere rinvenuta anche nei provvedimenti attuativi della riforma del collocamento (D.Lgs. n. 297/02).

Tuttavia, da una prima analisi di alcuni atti normativi regionali, non sono state rinvenute espresse prese di posizione riguardo all’affidamento di tali compiti ad eventuali soggetti accreditati. Questa carenza deriva, probabilmente, dal fatto che, la maggior parte di questi provvedimenti sono stati dettati prima o contestualmente all’approvazione del D.Lgs. n. 276/03. Essi, essendo stati, in molti casi, finalizzati a fornire istruzioni operative al sistema regionale e locale, in merito all’attuazione delle norme contenute nel D.Lgs. n. 297/03³⁷, non risultano contenere un approfondimento, anche rispetto alla disciplina dell’accreditamento.

2.2. Le Regioni analizzate

Come accennato in premessa, l’indagine è stata realizzata con due diverse modalità.

Per tutte le Regioni a Statuto ordinario, a Statuto speciale e per le Province Autonome, è stata realizzata una ricerca ed analisi desk della documentazione disponibile (leggi regionali, progetti di legge, atti amministrativi, documenti di in-

dirizzo); per nove Regioni dell’Ob.3 e dell’Ob.1, individuate in basi a criteri variegati, è stata, invece, realizzata un’indagine più approfondita, mediante la somministrazione di un questionario appositamente predisposto (vedi allegato 2) e la correlativa adozione di colloqui mirati ai Responsabili regionali preposti all’organizzazione del mercato del lavoro.

Di seguito, si riportano, sinteticamente, i risultati della prima fase, (per i risultati dell’altra si rinvia, invece, al capitolo successivo) di analisi, suddivisi per ambiti regionali, con l’avvertenza che si è ritenuto di fare un espresso riferimento solo a quelle Regioni nelle quali sono stati rinvenuti documenti rilevanti ai fini dell’indagine.

Sicilia

Per quanto riguarda la Sicilia, la disciplina regionale del mercato del lavoro, del collocamento e dei servizi per l’impiego ha subito un’evoluzione differente ed anomala rispetto al panorama nazionale, in virtù di particolari disposizioni statutarie che attribuiscono la materia dei rapporti di lavoro e della previdenza ed assistenza sociale alla competenza legislativa concorren-

³⁷ *Peraltro, la scelta di riservare tali funzioni all’amministrazione pubblica - come rilevato nel capitolo precedente, a cui si rinvia - può essere avvalorata dal fatto che è lo stesso D.Lgs. n. 297/02 (cfr. artt. 1bis e 4bis del D.Lgs. n. 181/00 novellato) a far salve le disposizioni speciali relative al lavoro dei disabili, all’assunzione di lavoratori non comunitari e italiani da impiegare o trasferire all’estero, le quali assegnano specifici compiti al servizio pubblico*

te regionale, soggetta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale.

Nel territorio regionale non si è ancora dato seguito alla riforma di cui al D.Lgs. n. 469/97 ed alla conseguente riorganizzazione dei servizi per l'impiego.

Resta fermo, in ogni caso, che anche la Sicilia, sia in virtù delle norme statutarie che della riforma dell'art. 117 Cost., in materia di collocamento e servizi per l'impiego – e, quindi, di conseguenza, di accreditamento – è tenuta al rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale contenute nei decreti legislativi nn. 297/02 e 276/03 (e successive modificazioni).

Dalla ricerca e disamina dei documenti siciliani non è emerso alcun risultato utile, circa la predisposizione di una normativa finalizzata alla disciplina dell'accREDITAMENTO, anche se sono stati riscontrati elementi interessanti ai fini della costruzione di un nuovo sistema regionale del mercato del lavoro.

Infatti, dalla Circolare assessorile 24 febbraio 2003, n. 3, che detta le prime istruzioni in seguito alla riforma del collocamento (D.Lgs. n. 297/02), emerge che i servizi pubblici, nello svolgimento delle relative funzioni “potranno avvalersi degli enti ed organismi di formazione professionale previsti dalla legge regionale n. 24 del 1976 nella misura e con i criteri che riterranno più

opportuni in relazione alle situazioni ed esigenze locali, nel quadro delle convenzioni già stipulate e di quelle in corso di perfezionamento ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 24 del 2000. Al riguardo i competenti uffici periferici, nell'ambito delle direttive generali impartite dagli organi centrali, provvederanno a stabilire i principi organizzativi, i compiti e le modalità di svolgimento delle attività, cui dovranno attenersi le strutture, sportelli polifunzionali, emanazione dei medesimi enti ed organismi, operanti sul territorio, i quali assicureranno la più ampia collaborazione, in vista del conseguimento del maggior grado possibile di efficacia dell'azione svolta”. Per tali strutture, nella stessa circolare, è stato previsto che esse possano assolvere ad una funzione di sostegno “ferma restando la titolarità degli organi ed uffici pubblici in ordine sia all'emanazione di provvedimenti che costituendo esercizio di pubbliche funzioni, sono suscettibili di incidere nella sfera giuridica dei terzi, sia all'esercizio dei compiti di coordinamento e controllo sul complesso delle strutture ed attività chiamate alla gestione dei servizi”.

Pertanto, dal provvedimento sembra emergere la volontà di mantenere in capo al servizio pubblico funzioni, quali quelle relative all'accertamento, verifica e certificazione dello stato di disoccupazione, che siano in grado di incidere nella

sfera giuridica di terzi.

Peraltro, deve osservarsi che, pur contenendo il D.Lgs. n.297/02 i riferimenti generici all'accREDITamento, più volte ricordati nel corso del presente lavoro, dai contenuti della Circolare in questione (che costituisce una prima attuazione di tale decreto legislativo ed è stata approvata *ante* emanazione del D.Lgs. n. 276/03) non è possibile evincere alcuna espressa considerazione circa il ruolo di eventuali soggetti accreditati.

Basilicata

Al momento dell'indagine, non risultano approvati o presentati ufficialmente progetti di disciplina dell'istituto dell'accREDITamento.

Tuttavia, alcune indicazioni circa le competenze riservate al servizio pubblico e circa la funzione – o una delle funzioni - dell'accREDITamento, possono dedursi dalla lettura della Deliberazione della Giunta regionale del 5 luglio 2004, n. 1645 che reca gli "indirizzi operativi per l'istituzione dell'anagrafe regionale del lavoro e in materia di servizi per l'impiego".

Il provvedimento, è volto a fornire indirizzi operativi e obiettivi, in attuazione dei principi e dei criteri contenuti nel D.Lgs. 297/2002, fra i quali, si segnalano quelli volti all'accERTAMENTO e alla

verifica dello stato di disoccupazione, quelli finalizzati a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e a contrastare la disoccupazione di lunga durata e i criteri per l'adozione di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione, ai fini della conservazione, perdita e sospensione dello stato di disoccupazione.

Gli indirizzi assunti in tale provvedimento, oltre a sottolineare la centralità dei "servizi competenti" pubblici, attribuendo in via esclusiva ai servizi pubblici per l'impiego la verifica dell'acquisizione, della conservazione, della perdita o della sospensione dello stato di disoccupazione, prefigurano il riconoscimento dell'abilitazione a svolgere attività di mediazione, preselezione, selezione per le assunzioni di lavoratori e di supporto alla ricollocazione professionale, ai soggetti in possesso dell'autorizzazione e dell'accREDITamento della Regione. Inoltre, promuovono lo sviluppo di reti territoriali collaborative tra soggetti istituzionali, sociali ed economici.

Friuli- Venezia Giulia

Proprio in fase di revisione dei lavori progettuali, il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia ha approvato la legge del 9.8.2005, n. 18 recante "Norme regionali per l'occupazione, la tutela

e la qualità del lavoro”³⁸ che riforma tutta la legislazione regionale in materia di politiche del lavoro.

In questo ampio intervento innovatore, una parte importante è dedicata ai servizi per l’impiego, considerati in una visione di sistema, di cui sono prefigurati funzioni e compiti che le Province sono chiamate a svolgere attraverso le proprie strutture, i Centri per l’impiego, per la gestione del lavoro locale (art. 21). Inoltre, la legge, nel delineare le forme di collaborazione pubblico-privato, dedica un articolo apposito all’“accreditamento per la fornitura di servizi al lavoro” (art. 24) e un altro (art. 25) alla definizione dei “criteri di cooperazione tra servizi pubblici e privati”. Dalla loro lettura, l’accreditamento, viene configurato come un provvedimento con il quale la Regione e le Province possono affidare ad altri soggetti lo svolgimento di servizi al lavoro, nel rispetto di determinati criteri in base ai quali fare una rigorosa pre-selezione dei soggetti di cui andranno ad avvalersi nello svolgimento dei propri compiti. La legge individua quali interventi la Regione debba considerare come “servizi al lavoro”: le attività di orientamento al lavoro, di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell’inserimento lavorativo degli

svantaggiati, di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori, di preselezione, di supporto alla ricollocazione professionale, di monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro, nonché tutte le attività strumentali e connesse alla concessione dell’accreditamento.

Viene esplicitamente esclusa la possibilità, per i soggetti accreditati o autorizzati, di svolgere gli adempimenti amministrativi relativi alla certificazione dello stato di disoccupazione, al collocamento mirato dei soggetti disabili, al ricevimento e alla gestione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro, riservando tali funzioni alle sole Province. Sul punto viene, altresì, prevista la definizione, da compiersi con Regolamento regionale, di criteri e procedure uniformi per l’accertamento, la verifica e la certificazione dello stato di disoccupazione, nonché degli obiettivi e degli indirizzi operativi delle azioni che, i servizi competenti, effettuano al fine di favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro e di contrastare la disoccupazione di lunga durata. Alle Province viene, inoltre, affidato il compito di promuovere la costruzione di reti di servizio con i soggetti pubblici e privati che operano nel loro territorio.

La legge indica nella Direzione centrale compe-

³⁸ Pubblicata sul Supplemento straordinario n. 16 al B.U.R. del 12.8.2005

tente in materia di lavoro la struttura regionale preposta alla tenuta dell'elenco regionale dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro, rinviando ad un successivo provvedimento della Giunta regionale la definizione delle procedure e dei requisiti minimi per la concessione dell'accreditamento, delle modalità di verifica del mantenimento dei requisiti, di tenuta dell'elenco dei soggetti accreditati, nonché dei criteri di misurazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi erogati.

La legge, inoltre, individua alcuni degli obblighi che i soggetti pubblici e privati sono tenuti ad adempiere per l'accesso e la permanenza nell'apposito elenco regionale. Tra essi, si evidenziano i seguenti: a) applicare integralmente gli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali, territoriali e aziendali; b) fornire le proprie prestazioni a tutti gli utenti, persone e imprese, che si rivolgono loro, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di pari opportunità, con particolare attenzione alle categorie più deboli e a quelle con maggiore difficoltà nell'inserimento lavorativo; c) comunicare alla Regione e alle Province le buone pratiche realizzate, nonché le informazioni e i dati relativi all'attività svolta e ai risultati conseguiti; d) interconnettersi alla Borsa continua nazionale del lavoro, attraverso il nodo regionale, e con il Sistema informativo

regionale lavoro, delineato dalla legge stessa; e) svolgere i propri servizi senza oneri per i lavoratori (artt. 24-26). Un ulteriore importante elemento di analisi della legge concerne la specificazione dei criteri e delle condizioni che legittimano il ricorso all'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione regionale o provinciale di servizi al lavoro: a) ricorso all'affidamento al soggetto privato solo in caso di motivata impossibilità del servizio pubblico allo svolgimento del servizio; b) efficacia, efficienza ed economicità, unitamente a cooperazione, integrazione e qualità del ricorso al soggetto privato, valutati oggettivamente anche sulla base del rapporto tra i costi e i benefici del servizio fornito.

Liguria

Non risulta approvato o presentato alcun provvedimento attuativo del D.Lgs. n. 276/03 (e successive modifiche e integrazioni) concernente, specificamente, l'istituto dell'accreditamento.

Peraltro, alcune indicazioni - seppur generali - in materia si rinvencono nella Deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2004, n. 6, recante il Programma Triennale dei servizi per l'impiego, delle politiche formative e del lavoro 2003-2005 e avente la finalità di creare le condizioni per l'adeguamento e l'innovazione del sistema regionale di formazione e servizi per l'oc-

cupazione. Infatti, mentre la Deliberazione della Giunta regionale dell'11 luglio 2003, n. 811, recante gli indirizzi operativi attuativi del D.Lgs. n. 297/03, conteneva riferimenti generici in merito all'istituto in questione, dalla citata Deliberazione è possibile cogliere alcune indicazioni più dettagliate.

La Deliberazione, riconoscendo come elemento importante per favorire lo sviluppo della qualità, l'apertura dei servizi per l'impiego ai privati, propone la messa a punto di un sistema di "concorrenzialità" pubblico-privato nel quale la procedura di accreditamento sarà definita facendo esplicito riferimento al modello agenziale. Ferma restando "l'esclusione da tale procedura delle attività e delle funzioni attribuite in via esclusiva ai Centri per l'Impiego dalla normativa vigente, si valuta che l'ingresso dei privati nel sistema dei servizi per l'impiego permetterà di costruire un sistema operativo rapido ed efficace snellendo quanto più possibile prassi e procedure". L'introduzione dell'accREDITAMENTO (definizione degli standard e delle procedure) dovrebbe, quindi, costituire: una linea strategica di intervento, insieme alla definizione degli "standard di erogazione delle diverse tipologie di prestazioni agli utenti" e il presupposto per l'ingresso delle strutture private nel sistema regionale dei Servizi per l'impiego, quale proces-

so effettuato direttamente dall'ente pubblico. L'istituto dovrebbe essere finalizzato a "garantire la qualità effettiva delle prestazioni rese, mediante l'indicazione di specifici requisiti e la loro verifica diretta", nonché ad assicurare uniformità dei livelli qualitativi dei servizi resi dai soggetti pubblici e privati.

In relazione al modello di regolazione, è stato ritenuto più opportuno il riferimento alle procedure previste nel sistema di accreditamento della formazione professionale.

Inoltre, è stato proposto che, al fine del controllo preventivo sull'affidabilità delle strutture private, "anche nel caso dei servizi per l'impiego di natura privata che desiderino entrare a far parte del sistema regionale" si adottino "cinque indicatori fondamentali: le capacità logistiche e strutturali; la situazione economica; la disponibilità di competenze professionali impegnate in attività di direzione, amministrazione, coordinamento, analisi, progettazione e valutazione dei fabbisogni, orientamento; i livelli di efficacia ed efficienza raggiunti nelle attività precedentemente realizzate; le interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio". In merito al raccordo tra i servizi al lavoro e il sistema della formazione professionale, nella medesima deliberazione del Consiglio si legge che "si introduce inoltre una sostanziale no-

vità in questo Programma Triennale perseguendo l'obiettivo di realizzare una integrazione reale fra i servizi della formazione e quelli dell'impiego, a partire dall'estensione anche a questi ultimi delle metodologie, degli strumenti e delle esperienze maturate in questi anni nel campo delle attività formative e sfruttando appieno i vantaggi di una sinergia virtuosa".

Sardegna

Al momento dell'indagine, è risultato essere stato presentato al Consiglio regionale, il Progetto di legge regionale n. 33, di applicazione del D.Lgs. n. 180/01, attuativo del trasferimento di funzioni in materia di lavoro e servizi per l'impiego per la Regione Sardegna³⁹.

Tale progetto, presentato il 10 settembre 2004, come si deduce dalla relazione introduttiva, tiene conto delle norme intervenute con la riforma "Biagi".

Secondo quanto si evince da detta relazione e dall'articolato, pur essendo il sistema dei Servizi per l'impiego di natura pubblica - "in quanto destinato a salvaguardare interessi personali e collettivi che costituiscono per i cittadini e le comunità locali diritti inalienabili, e che si impongono specularmente alle istituzioni come doveri improrogabili e irrinunciabili" - non deve dedursene la necessaria gestione dei servizi stessi,

esclusivamente da parte delle istituzioni pubbliche (Regione e Province). Al contrario, il sistema dei SPI è pensato come una rete fatta di diversi soggetti accreditati, primi fra tutti quelli del terzo settore.

Il sistema dei Servizi per l'impiego viene, dunque, concepito come costituito dai soggetti istituzionali (Centri dei servizi per il lavoro provinciali, agenzie provinciali per il lavoro, agenzia regionale per il lavoro) e dai soggetti, pubblici o privati senza scopo di lucro, accreditati.

Ai Centri dei servizi per il lavoro provinciali è affidata la gestione dei servizi connessi ai compiti e alle funzioni in materia di collocamento e politiche attive del lavoro, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 4, D.Lgs. n. 469/97. Essi svolgono, in generale, determinate attività, quali: accoglienza e informazione orientativa; gestione di specifiche procedure amministrative; orientamento e consulenza; promozione e sostegno nel mercato del lavoro delle fasce deboli; incontro domanda-offerta di lavoro. Inoltre, il provvedimento dispone che "le Province, attraverso i Centri dei servizi per il lavoro, garantiscono in particolare: a) la tenuta di opportune e specifiche banche dati relative a soggetti in cerca di occupazione, ai la-

³⁹ Le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 180/01 sono state recepite con L.R. 14 luglio 2003, n. 9, che, peraltro, contiene alcune previsioni minimali in attesa della legge regionale di riforma in materia di servizi all'impiego

voratori in mobilità, alle richieste di occupazione provenienti da soggetti istituzionali e privati; b) la gestione delle procedure amministrative relative al collocamento dei soggetti destinatari delle riserve, alle liste di mobilità, al collocamento nel pubblico impiego, all'avviamento delle categorie protette, secondo la disciplina delle leggi nazionali di riferimento; c) la gestione delle procedure amministrative relative all'accertamento e alla certificazione delle competenze professionali sulla base dei criteri e degli standard stabiliti dalla Regione ai sensi del precedente art. 10; d) l'informazione e la consulenza anche attraverso attività di sportello; e) l'attivazione della domanda di lavoro attraverso, in particolare, l'espletamento di servizi alle imprese per l'analisi dei bisogni formativi e occupazionali connessi ai loro piani di sviluppo e per la selezione dei nuovi assunti; f) l'attivazione della offerta di lavoro attraverso, in particolare, l'orientamento formativo, la consulenza e le azioni mirate nei confronti dei soggetti deboli del mercato del lavoro, ivi compresi i portatori di handicap; g) i servizi per l'accesso al lavoro e alla formazione attraverso, in particolare, il supporto allo svolgimento di stage aziendali, l'erogazione di incentivi ed aiuti all'occupazione, all'autoimpiego e alla formazione professionale; h) i servizi per l'avviamento al lavoro e sviluppo delle carriere

attraverso, in particolare, l'assistenza, anche a carattere formativo, alla nuova imprenditorialità, e la consulenza per la progettazione di carriere professionali individuali”.

Viene previsto che i soggetti accreditati partecipino al sistema regionale dei servizi per il lavoro. I servizi pubblici per il lavoro sono individuati nelle attività di informazione, orientamento, consulenza, aiuti (anche di ordine finanziario) resi dai soggetti istituzionali e accreditati, volti a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'accesso alla formazione, la promozione dell'imprenditorialità, la promozione culturale e formativa della persona e tutte le iniziative mirate allo sviluppo dell'occupazione e dell'imprenditorialità.

I soggetti accreditati, parallelamente ai Centri dei servizi per il lavoro, esercitano le attività del sistema dei servizi per il lavoro. In questo sistema, l'accreditamento costituisce la premessa per l'esercizio di tali attività e si stabilisce che possano essere accreditati “la scuola, le Università, gli enti di formazione, gli organismi privati e del terzo settore, gli organismi istituzionali diversi dalle Province e dai Comuni, che favoriscono la crescita della persona, il lavoro e l'imprenditorialità” e che, alla procedura di accreditamento, “sono soggetti anche i Centri dei servizi per il lavoro limitatamente alla specifica

attività di erogazione e ogni altro soggetto istituzionale”.

Viene, altresì, disposto che sia la Provincia a concedere l’accreditamento per ogni specifico e determinato servizio. Le procedure, i presupposti e le modalità per l’ottenimento, il mantenimento e la revoca dell’accreditamento, sono regolate dai principi generali stabiliti dal Consiglio regionale e dalle norme specifiche stabilite con regolamento del Consiglio provinciale. La Regione, inoltre, “per le funzioni di propria competenza, definisce criteri, modalità e procedure per l’accreditamento degli stessi soggetti a livello regionale”; gli utenti del sistema regionale dei servizi per il lavoro possono rivolgersi ai centri dei servizi per il lavoro provinciali, nonché ai soggetti accreditati, spendendo un apposito voucher rilasciato dai centri provinciali, secondo modalità stabilite da apposito regolamento provinciale, approvato in coerenza con i principi posti dalla Regione.

Secondo il provvedimento in questione, il Comitato provinciale di coordinamento istituzionale, istituito e disciplinato nel PDL medesimo, ha il compito di formulare “proposte sulla qualità e sulla gestione dei servizi e sui contenuti generali dell’accreditamento, da attivare con enti e soggetti pubblici e privati, finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi per il lavoro”;

mentre la Commissione regionale per i servizi e le politiche del lavoro, istituita e disciplinata nello stesso PDL, “collabora alla definizione dei criteri di accreditamenti dei soggetti pubblici e privati che esercitano i servizi per il lavoro”.

Infine, il Comitato regionale di coordinamento, istituito e disciplinato nel PDL in oggetto, “formula proposte sulla qualità e sulla gestione dei servizi e sui contenuti generali delle convenzioni e degli accreditamenti da attivare con enti e soggetti privati, ivi compresi quelli di emanazione delle parti sociali, finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi per il lavoro”.

Umbria

Al momento dell’indagine non è risultato approvato né proposto alcun atto normativo attuativo della riforma del mercato del lavoro.

Alcune indicazioni sugli indirizzi che potrebbero essere assunti dalla Regione possono tuttavia essere tratte dalla Deliberazione della Giunta regionale 12 maggio 2004, n. 571 - che detta le “Linee programmatiche transitorie 2004 delle politiche attive del lavoro” e rinvia ad un successivo intervento regionale la messa a punto di un sistema di accreditamento.

Nel provvedimento è previsto “l’avvio di un sistema di cooperazione tra il sistema pubblico per l’impiego e l’attività delle parti sociali” suddivi-

so in due fasi, di cui una, di medio periodo, destinata a chiarire, previa concertazione con le parti sociali, “modalità e gradualità del processo di accreditamento regionale previsto dall’art. 7 del D.Lgs. 276/2003”. Sul tema, un altro documento da considerare degno di nota è la Deliberazione della Giunta regionale 21 luglio 2003, n. 1987 (e succ. modifiche e integrazioni), recante “Indirizzi applicativi per l’attuazione nel sistema regionale dei servizi per l’impiego delle province del D.Lgs. n. 181/2000, recante disposizioni per agevolare l’incontro fra domanda e offerta di lavoro, come modificato dal D.Lgs. n. 297/2002, e del d.p.r. n. 442/2000”.

Essa, confermando il ruolo centrale del servizio pubblico, rimanda a successivi atti regionali la disciplina dei soggetti accreditati di cui all’art. 1, comma 2. lett. g), D.Lgs. n. 181/00 e succ. modifiche e integrazioni e prevede che “per l’attività dei privati e comunque degli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere funzioni incidenti sulla gestione del mercato del lavoro, come indicati dal D.Lgs. n. 297/2002, si svolgerà nei casi e secondo le modalità individuate dalla normativa regionale, sulla base dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato”.

La DGR in questione definisce di competenza esclusiva dei Servizi pubblici per l’impiego le attività di accertamento, verifica, conservazio-

ne, perdita o sospensione dello stato di disoccupazione. Tale provvedimento, per quanto non fornisca indicazioni dettagliate sul modello di accreditamento regionale e sul ruolo dei soggetti accreditati, pare individuare espressamente alcune funzioni che la Regione intende riservare, esclusivamente, al servizio pubblico.

Veneto

Nel corso dell’indagine, è stato riscontrato il Progetto di legge n. 414 del 12 settembre 2003, presentato al Consiglio regionale su iniziativa della Giunta Regionale, recante la “Legge quadro in materia di istruzione professionale, di formazione professionale, di orientamento e di politiche del lavoro”.

Nelle disposizioni generali del provvedimento si stabilisce che la Regione, nella realizzazione degli interventi, “riconosce e valorizza il ruolo dei soggetti pubblici e privati, sia in forma singola che associata” e “persegue l’integrazione tra i servizi dell’istruzione e della formazione professionale, del lavoro, del diritto allo studio e dell’educazione permanente”.

Il Progetto di legge, secondo quanto emerge dalla relazione introduttiva, tiene in considerazione le disposizioni della riforma “Biagi” e della riforma del collocamento di cui al D.Lgs. 297/2002. In particolare, con riferimento al modello

organizzativo dei Servizi per l'impiego, si prevede che la Regione e le Province promuovano un modello di servizi per l'impiego fondato "sulla centralità del sistema pubblico da attivare, anche mediante convenzione, con accreditate strutture pubbliche e private nonché in cooperazione con gli organismi privati autorizzati".

Esso prevede che la Giunta regionale sia l'organo competente a definire criteri e modalità di affidamento dei servizi a organismi esterni accreditati che siano in possesso di determinati requisiti (elencati dallo stesso provvedimento), nonché lo schema di convenzione che le Province stipulano per l'affidamento dei servizi a soggetti esterni accreditati.

Tra i requisiti previsti, si segnalano i seguenti: gli organismi esterni devono essere emanazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei lavoratori autonomi, delle associazioni datoriali e della cooperazione e del privato sociale; devono disporre di locali, strutture, attrezzature e personale idonei, e, infine, devono garantire gli standard minimi di servizio fissati nella convenzione e il cofinanziamento delle attività affidate. I soggetti accreditati e convenzionati operano in modo integrato con le strutture addette ai servizi per l'impiego e sotto il diretto controllo delle stesse; i compiti e le funzioni in materia di collocamento e politiche attive, in via generale, sono

attribuiti alle Province.

Secondo quanto previsto nel Progetto di legge, dunque, l'affidamento dei servizi per il lavoro è possibile solo previo accreditamento e stipula di una convenzione con le Province, secondo i criteri e le modalità di affidamento definiti dalla Giunta regionale. Il PDL, inoltre, parrebbe distinguere tra servizi, affidabili a soggetti accreditati convenzionati e, funzioni, riservate all'esclusiva competenza provinciale.

Tale distinzione risulta contenuta anche nella Deliberazione della Giunta regionale 1 agosto 2003, n. 2379 – recante gli indirizzi applicativi in attuazione della riforma del collocamento ed approvata poco prima della presentazione del Progetto di legge – dalla quale, pur in assenza di accenni all'accreditamento, sembra potersi dedurre la volontà della Regione di consentire, da un lato, lo svolgimento di alcuni servizi da parte di organismi convenzionati con la Provincia (raccolta della dichiarazione di disoccupazione e disponibilità rese dal lavoratore, servizi di mediazione/incontro domanda-offerta di lavoro) e, dall'altro, di mantenere altre funzioni, esclusivamente in capo ai Centri per l'impiego provinciali (gestione dell'elenco anagrafico, verifica, certificazione, sospensione e perdita dello stato di disoccupazione).

Capitolo 3 - Studi di caso regionali

Premessa

Come già accennato nei capitoli precedenti, la ricerca è stata caratterizzata da una fase in cui si è focalizzata l'attenzione su alcune realtà regionali dell'Obiettivo 3 e dell'Obiettivo 1, individuate in base a vari criteri. Il fine è stato quello di verificare, alla luce delle competenze legislative e amministrative attribuite dalla Costituzione e dal legislatore statale in materia di riforma del mercato del lavoro, se, e in che modo, le Regioni prese in considerazione si fossero attivate per la realizzazione di propri sistemi di accreditamento, ispirati ai criteri e principi delineati dal legislatore del D.Lgs. 276/2003 attuativo della Legge delega 30/2003.

Si è, quindi, ritenuto di procedere alla predisposizione di un questionario (vedi allegato 2) che è stato somministrato ai Responsabili delle politiche del lavoro di nove Regioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e Toscana) in un arco temporale antecedente al rinnovo delle Giunte regionali (marzo 2005). Il questionario è stato elaborato in modo da raccogliere indicazioni e approfondire i seguenti aspetti:

- la volontà della Regione di introdurre e disciplinare un sistema di accreditamento per

i servizi al lavoro nel proprio territorio;

- l'elaborazione da parte della Regione di un progetto di disciplina della materia;
- le finalità per le quali la Regione intendesse utilizzare lo strumento dell'accREDITamento e, in particolare, il ruolo che la Regione si è proposta di attribuirgli nell'ambito delle proprie politiche relative ai servizi pubblici e privati per l'impiego;
- l'impatto della nuova disciplina dell'accREDITamento, predisposta o in corso di elaborazione, su eventuali esperienze pregresse in materia;
- le eventuali forme di coordinamento con il sistema di accREDITamento, vigente sul territorio regionale, per la formazione professionale;
- i meccanismi di concertazione sociale (con associazioni datoriali e sindacali) e di collaborazione istituzionale (con Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed Enti locali) intrapresi per la definizione della nuova disciplina.

Dalle risposte pervenute, si è tentata una ricostruzione del quadro territoriale emerso, suddividendola in tre ambiti d'interesse.

Innanzitutto, si è riscontrato che in tutte le Regioni erano già presenti diversi soggetti, privati e pubblici, che, nell'ambito del mercato del la-

voro locale, svolgevano servizi al lavoro. E' opportuno, peraltro, premettere che la categoria dei "servizi al lavoro" è stata intesa in maniera variegata.

Si noti, infatti, come il Piemonte, abbia attribuito all'espressione "servizi al lavoro" una connotazione generale, riconducibile sia al mercato sia alle politiche per il lavoro delineate dalla Regione; laddove, invece, altre Regioni hanno fatto riferimento sia alle attività direttamente attivate dalle Amministrazioni Provinciali, per lo più tramite bando di gara o incarico professionale (Marche) sia alle molte attività di servizio svolte in nome e per conto delle Province, che le appaltano e finanziano, nell'ambito dei propri Servizi per l'impiego o dei Comuni, tramite i servizi denominati Informagiovani. Si è anche riscontrata la mancanza di un'integrazione strutturale fra servizio pubblico ed attività svolte dai privati, con l'eccezione dell'attività di orientamento, per cui una Regione (Lazio), ha promosso azioni specifiche nell'ambito del POR Ob.3, avvalendosi di soggetti attuatori accreditati per la tipologia "orientamento".

Per completezza, va segnalato come, la tipologizzazione dei "servizi al lavoro", sia stata specificamente introdotta con l'art. 2 del D.Lgs. 276/2003, come, peraltro, sottolineato dalla Regione Lombardia che ha, altresì, richiamato il

collegamento con le regole del sistema regionale di accreditamento.

In relazione alla pluralità dei soggetti privati operanti sui territori regionali, è emerso come le agenzie di lavoro interinali rappresentino la tipologia più diffusa in tutte le realtà regionali individuate⁴⁰; sono state, altresì, rilevate altre tipologie rappresentate dai seguenti soggetti privati: associazioni no profit (in Calabria, Piemonte, Emilia - Romagna e Lombardia); imprese di mediazione (in Piemonte, Campania e Lombardia); enti di formazione che svolgono anche servizi al lavoro (in Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio).

In alcune realtà regionali, tra i soggetti privati impegnati nelle attività in oggetto, sono state ricomprese anche le associazioni di categoria convenzionate (Toscana) e le società di ricerca e selezione del personale, nonché le società di ricollocazione del personale (Lombardia).

Passando in rassegna le tipologie di "servizi al lavoro", ciascuna Regione ne ha riportato alcune, offerte sul proprio territorio, tra le quali si elencano le seguenti:

- orientamento al lavoro, accompagnamento agli strumenti di "Job Creation" e selezione dei *curricula* (Calabria);

⁴⁰ Sul punto, le Marche hanno specificato che le collaborazioni sono direttamente attivate dalle Amministrazioni Provinciali

- ricerca del personale e incrocio domanda/offerta di lavoro realizzato dai Servizi pubblici (Puglia);
- incontro domanda/offerta di lavoro e ricerca e selezione di personale (Piemonte);
- orientamento, incontro domanda/offerta di lavoro e accoglienza/informazione (Marche);
- informazione, banche dati dei *curricula*, orientamento (colloqui e consulenza) e fornitura di lavoratori temporanei alle imprese (Emilia-Romagna);
- somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale (Campania);
- attività di accoglienza e prima informazione svolta da associazioni di categoria in convenzione con alcune Province (Toscana);
- somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, orientamento al lavoro, ricollocazione professionale, informazione, consulenza orientativa, accompagnamento al lavoro e consulenza alle imprese (Lombardia);
- facilitazione dell'incontro domanda/offerta svolta dalle agenzie di lavoro interinale e attività di orientamento da parte degli Enti di formazione⁴¹ (Lazio).

L'ulteriore dato raccolto in ordine ai soggetti privati svolgenti servizi al lavoro sui territori regionali concerne le modalità con le quali gli stessi svolgono le proprie attività.

È risultato che essi operano, prevalentemente, in proprio, come operatori di mercato, soprattutto per ciò che si riferisce alle imprese di lavoro interinale; tuttavia, è stata rilevata la diffusione di modelli di collaborazione con le Province, condotti sotto forma di prassi (Puglia), di progetti specifici (Calabria, Piemonte, Emilia - Romagna, Lombardia e Lazio), di convenzioni (Calabria, Piemonte, Marche, Toscana e Lombardia) e di appalti, per la fornitura di servizi (Emilia - Romagna).

Focalizzando, invece, l'attenzione sui soggetti pubblici, diversi dalle Province, che svolgono servizi al lavoro sul territorio regionale, è emerso come, in quasi tutte le Regioni in oggetto, le Università e i Comuni rappresentino i soggetti maggiormente impegnati nell'offerta di servizi al lavoro.

In particolare, le Università forniscono, soprattutto, servizi di *placement*, di raccolta *curricula* e di orientamento (in Lombardia, Calabria ed Emilia - Romagna - Regione dove, tra l'altro, vengono promossi tirocini formativi e di orien-

⁴¹ Si segnala che nel Lazio è stato previsto l'orientamento al lavoro svolto dagli Enti di formazione

tamento); tutti questi servizi sono risultati essere affiancati da un'attività informativa che, ad esempio, in Puglia, viene integrata da un'azione di monitoraggio qualitativo e quantitativo delle occasioni di lavoro per le singole lauree.

Inoltre, tale servizi possono essere svolti dalle Università sia in proprio, come nel caso della Calabria e dell'Emilia - Romagna, sia attraverso forme di collaborazione con le Province (come in Emilia - Romagna e Lombardia), con altri soggetti pubblici (come in Puglia e Lombardia) o privati (in Lombardia) sia, infine, attraverso consorzi tra le stesse Università e aziende (si veda, ad esempio, il Consorzio *Alma Laurea* in Puglia e in Toscana).

Per quanto concerne i servizi svolti dai Comuni (risultati coinvolti in Calabria, Piemonte, Toscana, Lombardia, Lazio ed Emilia - Romagna), le attività maggiormente diffuse sono state quelle di informazione e orientamento (tramite l'adozione di servizi, quali gli sportelli Informagiovani- in Calabria, Lombardia ed Emilia - Romagna; i CICA in Calabria e i COL nel Lazio), seguite dalle attività di incontro domanda-offerta di lavoro (in Piemonte e in Lombardia - Regione dove, tra l'altro, viene fornita assistenza per l'utilizzo di Borsa Lavoro Lombardia). Tali attività vengono condotte, in prevalenza, mediante forme di collaborazione strut-

turata con le Province (in Toscana, Lombardia, Lazio e Piemonte), laddove non mancano casi in cui la collaborazione avviene con altri soggetti pubblici (in Calabria - Regione ove le attività vengono svolte dai Comuni anche in proprio- e in Lombardia) o privati (in Calabria e in Emilia - Romagna).

Dall'indagine è emerso come anche altri soggetti pubblici siano coinvolti nella fornitura di servizi al lavoro. Tra essi, si segnalano i seguenti:

- le scuole, coinvolte, in Lombardia, nello svolgimento di attività di informazione, orientamento, incontro domanda-offerta e assistenza all'utilizzo di "Borsa Lavoro Lombardia", mediante forme di collaborazione con le Province e con altri soggetti pubblici e privati;
- le Camere di commercio che realizzano attività per la creazione d'impresa, come in Toscana e in Lombardia, dove, in proprio o in collaborazione con altri soggetti pubblici, offrono, anche, servizi a favore degli associati e attività d'incontro domanda-offerta;
- le Comunità montane che, nominate dalla sola Lombardia, svolgono attività per favorire lo sviluppo socio-economico del territorio, utilizzando collaborazioni con la rete di Informagiovani dei Comuni e con i Cen-

tri per l'impiego delle Province;

- gli ordini professionali, in particolare quelli dei consulenti del lavoro, che, in Lombardia, promuovono incontri informativi sul mercato del lavoro e servizi di incontro domanda-offerta di lavoro e, in Toscana, partecipano alla procedura informatica IDOL per le comunicazioni obbligatorie (assunzioni, trasformazioni, ecc.), attraverso l'accREDITamento con certificazione digitale da parte delle Province.

Un secondo ambito d'interesse è consistito nel rilevare, nelle realtà regionali prese in considerazione, l'eventuale presenza di un sistema di accREDITamento di servizi al lavoro, preesistente all'entrata in vigore del D.Lgs. 276/2003. Sul punto, ne è emersa la pressoché totale assenza. Tuttavia, è stata riscontrata, nell'ambito del sistema di accREDITamento delle sedi formative e orientative, una tipologia di accREDITamento, specificamente rivolta all'orientamento al lavoro (nel Lazio), così come sono stati previsti servizi di accompagnamento e sostegno al lavoro (in Lombardia).

Infine, il terzo ambito di interesse è stato caratterizzato dal tentativo di ricostruire il quadro complessivo dei sistemi di accREDITamento dei soggetti pubblici e privati che svolgono servizi

al lavoro, mediante l'analisi delle modalità attuative dell'art. 7 del D.Lgs.276/2003 adottate dalle Regioni oggetto d'indagine.

Al riguardo, è stato riscontrato che, al momento della somministrazione del questionario, una sola Regione - la Toscana - aveva istituito il previsto elenco dei soggetti accREDITati, mediante l'emanazione di un Regolamento adottato con DPGR⁴² di modifica del precedente regolamento attuativo della Legge regionale 32/2002, legge a sua volta modificata dalla L.R. 20/2005.

Il sistema delineato dalla Regione Toscana prevede una specifica procedura, descritta negli articoli 135-148 del Regolamento sopra citato, finalizzata alla selezione, da parte della Regione e delle Province, dei soggetti potenzialmente affidatari di servizi al lavoro. In base a tale sistema, tra l'altro, i soggetti pubblici o privati che intendano svolgere i servizi al lavoro nell'ambito di una sola Provincia, sono tenuti a presentare la domanda di accREDITamento alla Provincia medesima. Qualora, invece, essi intendano svolgere i servizi al lavoro in due o più Province, sono tenuti a presentare la domanda di accREDITamento alla Regione. La domanda di

⁴² Si fa riferimento al DPGR 2.2.2005, n. 22/R con il quale viene adottato il Regolamento che modifica il Regolamento emanato con DPGR 8.8.2005, n. 47/R (Regolamento di esecuzione della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro") in materia di occupazione e mercato del lavoro

accreditamento deve essere sottoscritta dal rappresentante legale, redatta su appositi formulari predisposti dalla struttura regionale competente e presentata, mediante lettera raccomandata, corredata da supporto informatico, nel quale sia riprodotta tutta la documentazione richiesta.

Pertanto, Regione e Province hanno la facoltà di iscrivere i soggetti richiedenti nell'elenco dei soggetti accreditati, sulla base dell'accertamento del possesso di determinati requisiti, descritti dallo stesso Regolamento e differenziati a seconda della natura pubblica o privata dei richiedenti, tra i quali, si evidenziano i seguenti:

- la forma societaria o associativa (per i soggetti privati);
- l'indicazione nell'oggetto sociale dello svolgimento dei servizi al lavoro indicati nello stesso regolamento (per i soggetti privati);
- la disponibilità di locali e attrezzature idonei (sia per i soggetti privati che per quelli pubblici);
- la disponibilità di adeguate competenze professionali (sia per i soggetti privati che per quelli pubblici);
- l'interconnessione con la Borsa continua nazionale del lavoro, attraverso il nodo informativo regionale (sia per i soggetti privati che per quelli pubblici).

Il provvedimento regionale in questione, inoltre, definisce "servizi al lavoro" i seguenti:

- orientamento;
- servizi per l'incontro domanda-offerta di lavoro;
- monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori;
- ogni altro servizio connesso e strumentale alle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego, diverso da quelli sottoposti alle procedure di autorizzazione e da quelli riservati dalla legge in via esclusiva ai soggetti pubblici.

Degne di nota sono le finalità che il legislatore regionale attribuisce al sistema di accreditamento: l'attribuzione del potere di svolgere determinati servizi, a prescindere dalle relazioni che i soggetti instaurano con le Province o con la Regione, e lo sviluppo di un sistema di qualità dei soggetti stessi. Nelle altre Regioni oggetto d'indagine è, comunque, stato rilevato lo svolgimento di una preliminare disamina circa le modalità da adottare per attuare la nuova disciplina dell'accreditamento.

In particolare, il rappresentante della Puglia ha riferito che, al momento dell'indagine, era in corso di definizione una convenzione con la Fa-

coltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia per la stesura di un testo organico da sottoporre alla concertazione con le forze sociali, secondo le modalità previste dalla legge regionale 19/99, mentre il Responsabile del Lazio ha comunicato che era in corso di definizione un Programma operativo da realizzare in collaborazione con l'Agenzia Lazio Lavoro per la stesura di un testo organico da sottoporre alla concertazione con le forze sociali.

La ricostruzione del quadro territoriale, in ordine all'attuazione della normativa nazionale in materia di accreditamento, è proseguita con l'analisi degli aspetti maggiormente dibattuti dalle Regioni. Al proposito, con riferimento alla questione della scelta della fonte normativa da adottare per l'istituzione del sistema di accreditamento, è emerso che diverse Regioni erano ricorse all'elaborazione di un disegno di legge (cui far seguire atti normativi o amministrativi di attuazione), con eccezione della Puglia e del Lazio, che erano ancora nella fase di definizione dello strumento normativo più indicato. Con riguardo, invece, alle procedure necessarie per ottenere l'iscrizione all'elenco dei soggetti accreditati, la maggior parte delle Regioni ha indicato in un atto della Giunta regionale lo strumento attraverso cui definirle.

Per quanto, invece, concerne l'accesso all'elen-

co regionale, quasi tutte le Regioni in oggetto, hanno indicato nelle capacità gestionali e logistiche, nelle competenze professionali, nella situazione economica, nelle esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento e nella dotazione strutturale e strumentale i requisiti richiesti ai soggetti da accreditare. Una Regione, l'Emilia - Romagna, ha aggiunto a tali requisiti quello dell'autorizzazione all'intermediazione rilasciata dallo Stato o dalla Regione. Tutte le Regioni hanno espresso opinione concorde nell'individuare tra i propri referenti, i soggetti concedenti l'accREDITAMENTO .

In tale attività di definizione delle procedure di accreditamento, le Regioni hanno, altresì, precisato quali attività ritenevano potessero essere svolte dai soggetti accreditati.

E' , quindi, risultato che i servizi al lavoro maggiormente citati siano stati: l'orientamento; l'incontro domanda e offerta di lavoro; la prevenzione della disoccupazione di lunga durata; la promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati o disabili; il sostegno alla mobilità geografica e il monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro.

Inoltre, l'Emilia - Romagna ha specificato che, nella definizione dei criteri e requisiti di accreditamento, avrebbe tenuto conto dei raccordi con il sistema di accreditamento per la forma-

zione professionale di cui all'art. 33 della legge regionale n. 12/2003; la Lombardia, invece, ha menzionato l'accertamento dello stato di disoccupazione e la verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato, anche ai fini del permanere dello stato di disoccupazione.

Dal questionario in oggetto, si è evinto che solo alcune delle Regioni prese in considerazione avevano previsto forme di coordinamento con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In particolare, esse hanno ipotizzato forme di raccordo presso le sedi del Coordinamento delle Regioni, di Tecnostruttura e presso i vari tavoli di lavoro, aperti in materia, dallo stesso Ministero. In tema di raccordo con il livello statale, la Regione Marche ha sostenuto l'interconnessione con il nodo regionale della Borsa continua nazionale del lavoro e con il sistema Informativo Regione Marche Lavoro.

Maggiore adesione è stata posta, invece, alle forme di coordinamento con le altre Regioni, coordinamento concretizzatosi, oltre che in un'azione di disseminazione delle buone prassi (Lazio), in un Accordo quadro (della Calabria con la Regione Lombardia), in riunioni organizzate dal Coordinamento delle Regioni presso Tecnostruttura (Piemonte, Emilia - Romagna e Toscana) e nell'interoperabilità dei diversi sistemi informativi regionali attraverso il nodo re-

gionale della Borsa Continua Nazionale del Lavoro e il Sistema Informativo Regione Marche Lavoro (Marche). Una parte del questionario è stata diretta ad acquisire indicazioni circa l'eventuale previsione di meccanismi di concertazione sociale (con le organizzazioni sindacali e datoriali) e istituzionale (con gli Enti locali) da parte delle Regioni in oggetto per l'istituzione dell'elenco degli operatori accreditati.

Sul punto, è stato rilevato che tutte le Regioni avevano adottato meccanismi di concertazione nel duplice senso sopra esposto, con l'eccezione della Calabria che aveva previsto la sola forma di concertazione con gli Enti locali.

Le Regioni hanno, poi, fatto riferimento a diverse modalità da adottare per l'attivazione del meccanismo di concertazione. Tra esse, sono state precisate le seguenti, suddivise a seconda delle Regioni che le hanno indicate:

- una forma di concertazione programmata, presso la Commissione tripartita regionale e presso il Comitato di partenariato per i Fondi Comunitari (Calabria);
- la predisposizione di tavoli tecnici con i Responsabili dei Servizi Provinciali all'Impiego e di un tavolo politico con il Comitato Istituzionale (composto dagli Assessori Provinciali, dal referente dell'ANCI, delle Comunità Montane, ecc.) e con la Commis-

sione Regionale per le Politiche del Lavoro (Puglia);

- la consultazione delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello regionale. Inoltre, l'acquisizione del preliminare parere delle Province per la disciplina dei requisiti minimi che gli operatori accreditandi devono possedere, per le procedure di accreditamento, per le modalità di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati, per le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti e per l'adozione delle idonee forme di controllo. L'attribuzione alla Commissione regionale di concertazione ed al Comitato al lavoro e formazione professionale (organismi di concertazione previsti agli artt. 7 e 8 della legge regionale del 14.12.1998, n. 41) del compito di formulare, sulla base delle relazioni di monitoraggio effettuato dall'Agenzia Piemonte Lavoro, proposte e pareri per il miglioramento del funzionamento del sistema di accreditamento dei servizi al lavoro (disegno di legge regionale del Piemonte);
- la consultazione delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamen-

te più rappresentative, per quanto concerne:

- le procedure;
 - l'individuazione dei requisiti minimi;
 - le modalità per la verifica del mantenimento dei requisiti;
 - le modalità di tenuta dell'elenco dei soggetti accreditati;
 - i criteri di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi erogati;
 - le tipologie dei servizi al lavoro per i quali è necessario l'accreditamento (Marche).
- la concertazione con le parti sociali, in sede di Commissione regionale tripartita, e la concertazione istituzionale con le Province e i Comuni, in sede di Comitato regionale interistituzionale (Emilia - Romagna);
 - la costituzione di un gruppo tecnico di lavoro con le parti sociali che ha preceduto l'acquisizione del parere della Commissione Regionale Permanente Tripartita. Una fase di concertazione è risultata essere stata esperita anche con le Province, prima dell'acquisizione del parere del Comitato di Coordinamento Istituzionale⁴³ (Toscana);

⁴³ *La procedura esperita ha fatto sì che i testi delle leggi regionali e dei regolamenti di attuazione, nella loro fase di elaborazione, siano stati condivisi con i soggetti istituzionali e sociali coinvolti*

- l'esperienza delle ordinarie procedure in materia di concertazione ai sensi di legge (Lazio);
- le modalità e gli ambiti della concertazione istituzionale e sociale, previste dalla legge regionale 1/99 (Lombardia).

Infine, un ulteriore elemento d'indagine preso in considerazione, ha riguardato il ruolo assegnato alle Province nell'ambito della costruzione dei sistemi di accreditamento regionale per lo svolgimento dei servizi al lavoro.

Dalle risposte pervenute si è inteso che, mentre alcune Regioni (Puglia, Marche, Emilia - Romagna, Toscana, Lazio e Lombardia) hanno coinvolto le Province nella fase di definizione della normativa in materia, altre (Toscana e Lazio) hanno individuato nella partecipazione al procedimento di concessione del provvedimento e nel monitoraggio e valutazione dei risultati (Puglia), il ruolo da attribuire alle Province.

Analizzando ulteriormente le risultanze sul tema, le Regioni hanno chiarito di aver attribuito alle Province determinati compiti, riportati, per comodità di lettura, in base alle risposte fornite dai singoli rappresentanti regionali. Essi sono rappresentati dai seguenti:

- la promozione di procedure ad evidenza pubblica, cui potranno partecipare gli ope-

ratori accreditati, per il conferimento delle risorse finanziarie assegnate dalla Regione. Nell'ambito di tali procedure, le Province stabiliscono requisiti ulteriori, al fine di garantire che l'erogazione dei servizi al lavoro venga effettuata da soggetti orientati alla qualità e in modo che si delinei un meccanismo in funzione degli obiettivi di efficienza ed efficacia. Alle Province è, altresì, attribuito, con riferimento al territorio di loro competenza (nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale n. 41/98) il ruolo di governo della rete locale dei servizi al lavoro, riconoscendo loro, in particolare, la funzione di coordinamento degli operatori accreditati (Piemonte);

- la selezione, con procedure ad evidenza pubblica, dei soggetti, tra quelli accreditati, cui affidare lo svolgimento di servizi che migliorino la qualità e la diffusione sul territorio o che forniscano servizi specializzati a determinate categorie di utenti, attraverso modalità di integrazione con i servizi pubblici regionali competenti (Emilia - Romagna);
- il coinvolgimento delle Province nella procedura di accreditamento, prendendo atto del sistema a rete dei servizi al lavoro, già esistente nell'ambito regionale (Toscana);

- la consultazione nelle forme previste dalla L.R. n. 1/99 (Lombardia);
- la delega delle competenze in materia, in attuazione della legge regionale n. 34/2002, in modo da definire il ruolo da assegnare alle Province (Calabria).

Considerazioni conclusive

Come già accennato nei capitoli che precedono, l'indagine svolta è stata condotta mediante una metodologia accurata che ha visto, in un primo momento, la ricostruzione del quadro giuridico-istituzionale di livello internazionale, comunitario, statale e regionale relativo ai Servizi per l'impiego, con particolare attenzione al rapporto tra soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro. In un secondo momento, l'analisi è stata, naturalmente, rivolta alla riforma del mercato del lavoro operata dal legislatore statale nel 2003 (ma, in realtà, iniziata alla fine del 2002 con l'emanazione del D.Lgs. 297/2002 che ha riformato il D.Lgs. 181/2000 in materia di collocamento), focalizzando l'attenzione su quelle norme della Legge delega 30/2003 e del D.Lgs. 276/2003, nelle quali sono indicati i principi e criteri direttivi di cui le Regioni dovrebbero tener conto nella costruzione dei sistemi di accreditamento dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi al lavoro sui rispettivi territori.

In questa fase di lavoro, non è stata tralasciata l'indagine del sistema e della normativa previgente alla riforma del mercato del lavoro, per poterne riscontrare eventuali elementi di continuità.

Al fine di arrivare ad avere un quadro, quanto più possibile esaustivo, sul tema oggetto della presente ricerca, si è avvertita l'esigenza di verificare, se e in che modo, i legislatori regionali si fossero attivati per realizzare, nei rispettivi contesti territoriali, sistemi di accreditamento per lo svolgimento di servizi al lavoro.

Questo tipo di ricognizione è stata condotta, a carattere generale, in tutte le Regioni (vedi allegato 1) e, in maniera più particolareggiata, in nove Regioni (Calabria, Campania, Emilia - Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia e Toscana) appartenenti all'Ob. 3 e all'Ob. 1. In particolare, su quest'ultimo punto, si fa riferimento al questionario (vedi allegato 2) e ai relativi colloqui intercorsi con i Responsabili regionali dei Settori preposti alla regolazione del mercato del lavoro locale.

Dai risultati di questa ricerca, che rappresenta un primo studio sistematico sul tema, si possono evincere alcune sintetiche considerazioni conclusive.

Innanzitutto, è emersa la comune volontà delle Regioni di organizzarsi per introdurre, nei pro-

pri territori, una disciplina per l'accreditamento dei soggetti che svolgono servizi al lavoro. In alcune realtà regionali prese in considerazione è stato, peraltro, rilevato come si trattasse di un argomento relativamente nuovo nel panorama dell'organizzazione dei servizi regionali al lavoro. Anzi, in taluni casi, è stato necessario specificare che non si trattava di una ricerca sul sistema di accreditamento delle sedi formative e orientative, sistema che, avendo preso avvio con l'emanazione del Decreto del Ministero del Lavoro 166/2001, si trova, allo stato attuale, in un avanzato stadio di realizzazione.

Di conseguenza, la considerazione immediatamente susseguente, consiste nella rilevazione che solo poche Regioni, tra quelle prese in esame, hanno, al momento, provveduto a legiferare in materia. In particolare, s'intende fare riferimento alle seguenti quattro Regioni: Emilia-Romagna (L. n. 17/2005), Friuli-Venezia Giulia (L. n.18/2005), Marche (L. n.2/2005) e Toscana (L. n.20/2005 e D.P.G.R. n.22/2005) che hanno approvato proprie discipline legislative dell'istituto, con un rimando a successive normative secondarie per la definitiva messa a regime dell'istituto (ad eccezione della Toscana che invece ha già provveduto ad emettere un regolamento in cui disciplina, in maniera dettagliata, il proprio sistema di

accreditamento). Occorre segnalare che, in tali atti normativi, si è provveduto ad indicare quali attività possono essere ricomprese nell'ambito della categoria dei servizi al lavoro per i quali è possibile concedere l'accreditamento. Peraltro, nella regolamentazione regionale si registrano sensibili differenze, anche in considerazione del fatto che, l'individuazione di singoli servizi da affidare, eventualmente, a soggetti accreditati è rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni regionali.

Inoltre, gli atti normativi emanati dalla Toscana e dal Friuli-Venezia Giulia specificano quali attività considerare come "servizi al lavoro".

Tuttavia, nelle altre Regioni, salvo qualche eccezione, è già iniziato un processo di regolazione dell'istituto sia tramite l'emanazione di atti formali, come si evince dalla rilevazione di Disegni di legge (vedi ad esempio il Veneto e la Campania) o di Delibere di Giunta regionale (vedi ad esempio l'Umbria) sia tramite una disamina della materia non ancora concretizzata in atti formali.

In generale, è stata riscontrata la volontà di definire le attività che potessero essere ricomprese nei servizi al lavoro da affidare ai soggetti accreditati.

Un altro fattore positivo è consistito nella verifica di una diffusa adesione a forme di coordina-

mento tra le Regioni stesse, a fronte di una certa resistenza ad attivare forme di coordinamento con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Del resto, quella oggetto d'indagine, è una materia che rientra nella competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, così come previsto dall'art. 117 della Costituzione. Si tratta, pertanto, di un ambito che vede intrecciarsi competenze ed istanze statali, regionali e locali, per il quale è auspicabile il ricorso al principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, principio più volte richiamato dalla Corte Costituzionale nelle sue pronunce.

Due ulteriori elementi interessanti sono stati riscontrati nel pressoché generale coinvolgimento delle Province e nella diffusa concertazione con le parti sociali nella definizione della disciplina in materia.

Si tratta, in definitiva, di un quadro complessivo ancora in evoluzione, di cui si possono intravedere alcune prime linee comuni, emergenti a livello regionale. In particolare, sembra risultare sostanzialmente confermato il "modello" di accreditamento contenuto nell'art. 2, comma 1, lett. f (che fornisce una definizione di accreditamento) e nell'art. 7 (che stabilisce principi e criteri direttivi per le Regioni per l'istituzione degli elenchi regionali per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati che operano sul

territorio) del D.Lgs. n. 276/03. In essi, come già in precedenza sottolineato, viene configurato il provvedimento come condizione necessaria, ma non sufficiente per lo svolgimento di servizi al lavoro. Necessaria, in quanto il mancato possesso dell'accREDITAMENTO precluderebbe la possibilità di erogare servizi al lavoro; non sufficiente, in quanto al possesso dell'accREDITAMENTO deve conseguire un successivo e distinto provvedimento tramite il quale affidare l'effettivo svolgimento dei servizi al lavoro.

E' certo che si tratta di un campo d'indagine di sicuro interesse e che vede coinvolti diversi attori istituzionali e non, pubblici e privati, impegnati nella costruzione di un sistema che dovrebbe favorire l'occupazione, nel rispetto delle esigenze provenienti dalle fonti normative e documentali comunitarie, dai provvedimenti di riforma del mercato del lavoro, nonché dal quadro costituzionale già riformato e soggetto ad eventuali ulteriori interventi riformatori.

Collocato nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, l'accREDITAMENTO rappresenta, senza dubbio, uno strumento attraverso il quale le Regioni possono razionalizzare e, quindi, migliorare la qualità dell'offerta dei servizi al lavoro, mediante un controllo dei soggetti, pubblici e privati che operano nei rispettivi territori.

L'ISFOL, quindi, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con le Regioni, intende proseguire in questa indagine, completando l'analisi dei sistemi regionali e monitorando l'evoluzione normativa ed istituzionale in materia, al fine di poter pervenire ad una completa ricostruzione dell'istituto dell'accreditamento dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi al lavoro sul territorio nazionale.

Allegato 1



**Area Studi Istituzionali e Normativi
(Ora Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche)**

**Accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel
mercato del lavoro
(Art. 7 D.Lgs 10 settembre 2003, n. 276)**

Stato di attuazione della normativa regionale

I dati, riferiti al 31 marzo 2005,
sono stati aggiornati al 31.10.2005 per quanto riguarda le leggi regionali

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
ABRUZZO	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
BASILICATA	Deliberazione Giunta regionale 5 luglio 2004, n. 1645	Indirizzi operativi in materia di riforma del sistema pubblico di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione del D.Lgs. n. 97/2002	Publicata sul B.U.R. n. 55, del 21.07. 04	La delibera contempla la presenza di soggetti accreditati nel sistema regionale dei servizi per l'impiego. L'atto ha carattere esclusivamente programmatico e non istituisce l'elenco dei soggetti accreditati	
CALABRIA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
CAMPANIA	Disegno di legge (approvato con Deliberazione Giunta regionale 3 dicembre 2004, n. 2194)	Norme regionali in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, tutela nella transizione al lavoro e riduzione della disoccupazione. Riordino degli strumenti di governo e gestione delle politiche del lavoro.	Publicato sul BUR n. 3 del 17.01.05	Il disegno di legge definisce il "Regime di accreditamento regionale" per lo svolgimento di servizi per il lavoro (art. 48)	

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
EMILIA - ROMAGNA	Progetto di legge* (di iniziativa della Giunta regionale)	Norme per la* promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro	Publicato sul* BUR n. 327 del 19.11.04, Supplemento Speciale	Il progetto di legge* prevede l'adozione di un sistema di accreditamento dei soggetti che svolgono servizi al lavoro. Viene previsto che la Giunta regionale, nel definire i criteri e i requisiti per la disciplina dell'elenco, tenga conto del raccordo con il sistema di accreditamento per la formazione professionale di cui all'art. 33 della L.R. 12/03. (Art. 35)	Atti della Giunta regionale*
	*Legge regionale 1 agosto 2005, n. 17	*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro	*Pubblicata sul BUR n. 106 del 1 agosto 2005	*Idem	*Idem
FRIULI - VENEZIA GIULIA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti*			*E' istituito presso la Direzione centrale competente in materia di lavoro l'elenco regionale dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro. L'iscrizione costituisce requisito preliminare per l'affidamento, con atto successivo della Regione o delle Province, del compito di svolgere servizi al lavoro. (Art. 24)	* Atti della Giunta regionale
	*Legge regionale 9 agosto, n. 18	*Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro.	*Pubblicata sul BUR n. 16 del 12 agosto 2005, Supplemento Straordinario		

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
LAZIO	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
LIGURIA	Deliberazione del Consiglio regionale 10 febbraio 2004, n. 6	Programma Triennale dei servizi per l'impiego, delle politiche formative e del lavoro 2003 - 2005	Publicata sul BUR n. 12 del 24.03.04, Supplemento Ordinario	La delibera definisce l'architettura del futuro elenco dei soggetti accreditati. L'atto ha carattere programmatico e non istituisce l'elenco dei soggetti accreditati	
LOMBARDIA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
MARCHE	Legge regionale 25 gennaio 2005, n. 2	Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro	Publicata sul BUR n. 14 del 10.02. 05	La legge istituisce, presso la struttura regionale competente, l'elenco dei soggetti accreditati. L'operatività dell'istituto è subordinata all'approvazione di una delibera di Giunta che dovrà disciplinarne le procedure applicative (art. 12)	Atti della Giunta Regionale
MOLISE	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
PUGLIA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
PIEMONTE	Disegno di legge n. 691 presentato dalla Giunta Regionale in data 23.12.2004 <u>Decaduto in data 16 febbraio 2005</u>	Autorizzazione ed accreditamento dei soggetti operanti nel mercato del lavoro regionale e prime misure per l'incentivazione del raccordo pubblico e privato		Il progetto di legge prevedeva l'istituzione, da parte della Giunta regionale, dell'elenco dei soggetti accreditati	Atti della Giunta regionale
SARDEGNA	Proposta di legge n.33, presentata in Consiglio regionale il 10 settembre 2004	Norme in materia di servizi e politiche per il lavoro		Il testo, in recepimento del D.lgs n.180/2001 (attuativo dello Statuto regionale, in materia di trasferimento di funzioni relative al lavoro e ai servizi all'impiego), individua l'architettura che dovrà assumere il sistema di accreditamento e la sua funzione all'interno del sistema dei servizi per l'impiego. (artt. 3 e 16)	
UMBRIA	Deliberazione della Giunta regionale 12 maggio 2004, n.571	Linee programmatiche transitorie 2004 delle politiche attive del lavoro	Publicata sul B.U.R. n.30 (I-II) del 21 luglio 2004	La delibera evidenzia la necessità della creazione di un sistema di accreditamento. L'atto ha carattere programmatico e non istituisce l'elenco dei soggetti accreditati.	

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
SICILIA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
TOSCANA	Legge regionale 1 febbraio 2005, n. 20	Modifiche alla L.R. 26 luglio 2002, n.32 (Testo Unico della normativa della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di occupazione e mercato del lavoro	Publicata sul B.U.R. n.8 del 7 febbraio 2005	L'art. 5 introduce nella L.R. 32/2002, l'art. 20 bis "Istituzione dell'elenco regionale delle agenzie del lavoro". L'art. 6 introduce nella legge l'art. 20 ter "Istituzione dell'elenco regionale dei soggetti accreditati a svolgere servizi al lavoro". Gli articoli rimandano al Regolamento regionale di cui all' art. 32 della L.R. 32/2002, a sua volta modificato dall'art. 11 della L.R. 20/2005.	L'elenco è operativo, in quanto è stato approvato il Regolamento regionale di esecuzione (Decreto del Presidente della Giunta Regionale 2 febbraio 2005, n. 22/R Capo III, Sezione II, artt.135-148)
VALLE D'AOSTA	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				

Regione	Tipologia atto	Oggetto	Data di pubblicazione	Sintesi contenuto	Atti collegati
VENETO	Progetto di legge n. 414, relativo al Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (D.G.R. 21/DDL del 12 settembre 2003.	Legge quadro in materia di istruzione professionale, di formazione professionale, di orientamento e di politiche del lavoro.		Il progetto di legge stabilisce i requisiti per la costruzione del sistema di accreditamento, rimandandone l'operatività ad atti della Giunta regionale (art.28)	Atti della Giunta regionale
Provincia Autonoma di BOLZANO	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				
Provincia Autonoma di TRENTO	Non sono stati rinvenuti atti rilevanti				

Allegato 2

ISFOL

Area Studi Istituzionali e Normativi (ora Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche)

L'Area Studi Istituzionali e Normativi (ora Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche) dell'ISFOL, nell'ambito del piano di lavoro concordato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale del Mercato del Lavoro, ha progettato e avviato la ricerca: **“Analisi dei sistemi di accreditamento dei soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro”**, condotta con la collaborazione dello “Studio Legale Tributario-EYLAW”.

Nell'ambito delle attività di ricerca si è ritenuto opportuno predisporre un questionario da sottoporre ai Responsabili delle politiche del lavoro delle Regioni oggetto di indagine, per avere un'utile e valida base conoscitiva ai fini dell'elaborazione dei risultati relativi all'analisi progettuale.

Nel ringraziare per la collaborazione, si invitano i destinatari a rispondere in modo esaustivo ai quesiti e di restituirlo via e-mail (studi.normativi@isfol.it), al fine di disporre quanto prima dei dati necessari all'indagine.

Per ulteriori chiarimenti si invita a contattare la Dott.ssa Giuditta Occhiocupo, il Dott. Francesco Pomponi (ISFOL, tel. 06-445901) e l'Avv. Giampiero Falasca (SLT-EYLAW, tel. 06-674891).

Cordiali saluti

Il Dirigente dell'Area Studi Istituzionali e Normativi
(ora Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche)
Dott. Claudio Tagliaferro

Finalità

Il presente questionario mira ad approfondire le modalità con cui la Regione intende disciplinare il nuovo istituto dell'accREDITamento dei soggetti che svolgono servizi al lavoro, previsto dalla recente riforma del mercato del lavoro (legge 14 febbraio 2003, n. 30 e art. 7 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e succ. mod.).

In particolare, verranno approfonditi i seguenti aspetti:

- ✍ la volontà della Regione di introdurre e disciplinare un sistema di accREDITamento per i servizi al lavoro nel proprio territorio;
- ✍ l'elaborazione da parte della Regione di un progetto di disciplina della materia;
- ✍ le finalità per le quali la Regione intende utilizzare lo strumento dell'accREDITamento e, in particolare, il ruolo che la Regione si propone di attribuirgli nell'ambito delle proprie politiche relative ai servizi pubblici e privati per l'impiego;
- ✍ l'impatto della nuova disciplina dell'accREDITamento, predisposta o in corso di elaborazione, su eventuali esperienze pregresse;
- ✍ le eventuali forme di coordinamento con il sistema di accREDITamento vigente per la formazione professionale;
- ✍ i meccanismi di concertazione sociale (con associazioni datoriali e sindacali) e di collaborazione istituzionale (con Ministero del Lavoro ed Enti locali) intrapresi per la definizione della nuova disciplina.

A tal fine, si richiede cortesemente di rispondere, in maniera ampia ed esaustiva, ai quesiti di seguito riportati.

1. Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, esisteva nella Regione un sistema di "accreditamento" dei soggetti operanti nel mercato del lavoro?

- ⊗ Sì (vai al quesito n. 2)
- ⊗ No
- ⊗ No, ma esisteva un sistema in parte assimilabile
- ⊗ Osservazioni

.....

.....

.....

.....

2. In caso di risposta positiva al quesito n. 1, descrivere le regole di funzionamento del sistema di accreditamento pre – vigente.

- ⊗ Soggetto concedente

.....

- ⊗ Requisiti necessari per ottenere l'accreditamento

.....

.....

.....

.....

- ⊗ Effetti del provvedimento di accreditamento

.....

.....

.....

.....

☞ Servizi per i quali è necessario l'accreditamento

.....
.....
.....
.....

☞ Finalità del sistema

☞ Consolidare la rete di relazioni tra soggetti pubblici e privati

☞ Favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di nuovi soggetti

☞ Altro (specificare)

.....

3. Sono presenti, nel territorio regionale, soggetti privati che già svolgono servizi al lavoro?

☞ Sì (vai al quesito n. 4)

☞ No

4. In caso di risposta positiva al quesito n. 3, specificare:

☞ Tipologie di soggetti:

☞ associazioni no profit

☞ imprese di mediazione

☞ agenzie lavoro interinali

☞ enti di formazione privati che svolgono anche servizi al lavoro

☞ altri (specificare)

☞

⌘ Tipologia di servizi svolti:

.....
.....
.....
.....

⌘ Osservazioni:

.....
.....
.....
.....

5. In che modo i soggetti privati di cui al quesito n. 3 svolgono la propria attività?

⌘ In proprio, come operatori di mercato

⌘ Specificare quali tipologie di soggetti operano principalmente con questa modalità

.....
.....
.....
.....

⌘ In regime di collaborazione con le Province, sotto forma di:

⌘ prassi

⌘ progetti specifici

⌘ accordi

⌘ convenzioni

≪ altro (specificare)

.....

≪ Specificare quali tipologie di soggetti operano principalmente con queste modalità:

.....

.....

.....

.....

≪ Osservazioni

.....

.....

.....

.....

≪ **6. Quali soggetti pubblici, oltre alle Province, svolgono servizi al lavoro nel territorio regionale?**

≪ **Università**

≪ Nome

.....

≪ Tipologia di attività svolta

.....

.....

.....

.....

≪ Modalità di svolgimento

≪ ? in proprio

- ✍ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province
- ✍ mediante collaborazione strutturata con le Province
- ✍ in collaborazione con altri soggetti pubblici
- ✍ in collaborazione con soggetti privati
- ✍ altro (specificare)

.....

.....

.....

✍ **Scuole**

- ✍ Tipologia di attività svolta

.....

.....

.....

.....

- ✍ Modalità di svolgimento

- ✍ in proprio
- ✍ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province
- ✍ mediante collaborazione strutturata con le Province
- ✍ in collaborazione con altri soggetti pubblici
- ✍ in collaborazione con soggetti privati
- ✍ altro (specificare)

.....

.....

✍ **Comuni**

- ✍ Nome

.....

☞ Tipologia di attività svolta

.....
.....
.....
.....

☞ Modalità di svolgimento

- ☞ in proprio
- ☞ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province
- ☞ mediante collaborazione strutturata con le Province
- ☞ in collaborazione con altri soggetti pubblici
- ☞ in collaborazione con soggetti privati
- ☞ altro (specificare)

.....
.....
.....
.....

☞ **Camere di Commercio**

☞ Nome

.....

☞ Tipologia di attività svolta

.....
.....
.....
.....

☞ Modalità di svolgimento

☞ in proprio

- ✍ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province
- ✍ mediante collaborazione strutturata con le Province
- ✍ in collaborazione con altri soggetti pubblici
- ✍ in collaborazione con soggetti privati
- ✍ altro (specificare)

.....

.....

.....

✍ **Ordini professionali**

✍ Nome

.....

✍ Tipologia di attività svolta

.....

.....

.....

.....

✍ Modalità di svolgimento

- ✍ in proprio
- ✍ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province
- ✍ mediante collaborazione strutturata con le Province
- ✍ in collaborazione con altri soggetti pubblici
- ✍ in collaborazione con soggetti privati
- ✍ altro (specificare)

.....

.....

.....

✗ **Comunità Montane**

✗ Nome

.....

✗ Tipologia di attività svolta

.....

.....

.....

.....

✗ Modalità di svolgimento

✗ in proprio

✗ in proprio, con sporadiche forme di collaborazione con le Province

✗ mediante collaborazione strutturata con le Province

✗ in collaborazione con altri soggetti pubblici

✗ in collaborazione con soggetti privati

✗ altro (specificare)

.....

.....

.....

.....

✗ **7. La Regione ha istituito l'elenco dei soggetti accreditati, così come previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 276/03?**

✗ Sì (vai al quesito n.8)

✗ No (vai al quesito n.9)

⌘ **8. In caso di risposta positiva al quesito n. 7, descrivere:**

⌘ Strumento giuridico utilizzato per l'istituzione dell'elenco

.....
.....
.....
.....

⌘ Procedure previste per l'iscrizione nell'elenco

.....
.....
.....
.....

⌘ Requisiti previsti per la concessione dell'accreditamento

.....
.....
.....
.....

⌘ Soggetto concedente

.....
.....
.....
.....

⌘ Attività che possono essere svolte dai soggetti accreditati

.....
.....
.....
.....

- ✍ Finalità che si intendono perseguire mediante l'accreditamento:
- ✍ selezione dei soggetti potenzialmente affidatari di servizi al lavoro da parte della Regione;
- ✍ selezione dei soggetti potenzialmente affidatari di servizi al lavoro da parte delle Province;
- ✍ attribuzione del potere di svolgere determinati servizi, a prescindere dalle relazioni che essi instaurano con le Province o la Regione;
- ✍ sviluppo di un sistema di qualità dei soggetti che erogano servizi al lavoro;
- ✍ altro (specificare)

.....

.....

.....

✍ **9. Nel caso in cui la Regione non abbia ancora istituito l'elenco di cui al quesito n. 7, è già stata svolta una disamina delle modalità con cui s'intende attuare la nuova disciplina dell'accreditamento?**

- ✍ Sì (vai al quesito n.10)
- ✍ No

✍ **10. In caso di risposta affermativa al quesito n. 9, specificare se, e in che modo, sono stati analizzati e dibattuti i seguenti aspetti:**

- ✍ Fonte normativa con cui istituire e disciplinare l'elenco dei soggetti accreditati

.....

.....

.....
.....

☒ Procedure per ottenere l'iscrizione nell'elenco

.....
.....
.....
.....

☒ Requisiti necessari per ottenere l'accreditamento

.....
.....
.....

☒ Soggetto concedente

.....
.....
.....
.....

☒ Attività che possono essere svolte dai soggetti accreditati

.....
.....
.....
.....

☒ **11. La Regione, nella definizione delle procedure di accreditamento, ha instaurato o intende instaurare forme di coordinamento con il Ministero del Lavoro?**

☒ Sì (vai al quesito n. 12)

☒ No

✗ **12. Descrivere, in caso di risposta affermativa al quesito n. 11, le forme di coordinamento instaurate**

.....
.....
.....
.....

✗ **13. La Regione, nella definizione delle procedure di accreditamento, ha instaurato o intende instaurare forme di coordinamento con altre Regioni?**

✗ Sì (vai al quesito n. 14)

✗ No

✗ **14. Descrivere, in caso di risposta affermativa al quesito n. 13, le forme di coordinamento instaurate**

.....
.....
.....
.....

✗ **15. La Regione, nella definizione delle procedure di accreditamento, ha adottato o intende adottare meccanismi di concertazione sociale (con le organizzazioni sindacali e datoriali) ed istituzionale (con gli Enti locali)?**

✗ Sì (vai al quesito n. 16)

✗ Solo con le Parti sociali (vai al quesito n. 16)

☒ Solo con gli Enti locali (vai al quesito n. 16)

☒ No

☒ **16. Descrivere brevemente, in caso di risposta affermativa al quesito n. 15, le procedure di concertazione sociale ed istituzionale esperite o programmate**

.....
.....
.....
.....

☒ **17. Nel sistema di accreditamento (in corso di elaborazione o già adottato) quale ruolo è previsto per le Province?**

☒ (indicare una o più risposte)

☒ Consultazione nella fase di definizione della normativa

☒ Partecipazione al procedimento di concessione del provvedimento

☒ Altro

☒ Osservazioni

.....
.....
.....
.....

L' "Osservatorio Istituzionale e Normativo" rappresenta uno strumento divulgativo ISSN (codice che è stato attribuito a garanzia dell'affidabilità tecnico-scientifica), che esce a cadenza trimestrale e che viene realizzato dall'Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche a supporto delle attività di ricerca e di assistenza tecnica dell'Isfol.

Vi sono contenuti atti normativi e documentali, nazionali, regionali e di rilevanza istituzionale, relativi alle materie dell'Istituto (istruzione, formazione, lavoro, politiche sociali, sviluppo locale, decentramento/federalismo ecc.). In particolare, la normativa selezionata che viene riportata è corredata da una sintetica analisi ragionata.

A questa parte fondamentale si aggiungono sezioni specifiche dedicate ad interventi di esperti, recensioni a pubblicazioni interne o esterne, informazioni relative a norme citate o ad argomenti correlati reperibili sul Web, notizie e documenti inerenti le attività dell'Area, commenti ai principali atti normativi o documentali, i più importanti dei quali messi in primo piano ed, infine, un indice riassuntivo per facilitare il reperimento di tutta la normativa inserita.

Questa linea editoriale, che crediamo sia di gradimento dei lettori, prevede anche la divulgazione di "numeri monografici", destinati ad approfondire singole tematiche.

L'Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche (già Area Studi Istituzionali e Normativi) dell'ISFOL è, da tempo, impegnata nello studio dei sistemi territoriali di governance formale e sostanziale per le materie relative alle politiche formative e del lavoro.

Tale attività è partita dall'analisi dei riflessi provocati dal decentramento amministrativo (D.Lgs. 112/98 e D.Lgs. 469/97), dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e dai relativi provvedimenti attuativi, in ordine al quadro complessivo delle competenze legislative e amministrative statali, regionali e locali nelle materie sopra citate.

Le suddette competenze, in particolare, quelle in materia di lavoro, sono state ridisegnate a seguito dei provvedimenti di riforma del mercato del lavoro (D.Lgs. 297/2002, L. 30/2003 e D.Lgs. 276/2003 e successive modifiche), che hanno recepito l'attribuzione di potestà legislative e amministrative operate dai novellati artt. 117 e 118 della Costituzione, prefigurando la possibilità di costruire un nuovo modello di governance istituzionale, basato sulle interrelazioni tra Stato, Regioni e autonomie locali.

Con riferimento a tale modello, l'Area ha ravvisato l'opportunità di promuovere una prima attività di ricerca relativa al sistema di accreditamento dei soggetti pubblici e privati che svolgono servizi al lavoro di cui all'art. 7 del D.Lgs. 276/2003. Tale sistema è apparso, infatti, destinato ad incidere in maniera significativa sul governo territoriale del mercato del lavoro.

L'indagine ha, innanzitutto, ricostruito la nozione di "accreditamento" dei soggetti che svolgono servizi al lavoro, alla luce sia della pregressa esperienza normativa (D.Lgs. 469/97 e D.Lgs. 181/2000 così come successivamente modificati) sia della recente riforma del mercato del lavoro, tramite l'analisi delle fonti normative e documentali di provenienza internazionale, comunitaria e statale disponibili in materia. La finalità è stata quella di ricomporre il contesto giuridico in cui l'istituto in questione si inserisce e di individuare il ruolo dei soggetti istituzionali (Stato, Regioni ed Enti locali) competenti a disciplinarlo. A questo riguardo, si è, quindi, proceduto alla ricostruzione dei modelli di regolazione dell'accreditamento emergenti dalle normative regionali, dai progetti di legge regionali, in corso di elaborazione, e dai documenti politico-programmatici sottoscritti dalle Regioni. Tale tipologia di analisi è stata condotta in tutti i contesti regionali, mentre si è proceduto ad un approfondimento dell'indagine, in relazione ad alcune (nove) realtà regionali appartenenti agli Obiettivi 3 e 1, individuate in base a differenti criteri.

Nel complesso, da questo primo momento di riflessione è emersa la conferma che si tratta di una tematica di grande interesse, destinata ad ulteriori sviluppi, in quanto strettamente connessa con l'opera di rinnovamento dei sistemi di governance del mercato del lavoro territoriale, messa in atto dai legislatori regionali.

Infatti, le Regioni (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Toscana) che hanno finora provveduto a legiferare in materia, saranno destinate ad essere emulate dalle altre realtà regionali, al fine di porre in essere uno strumento che, previsto dal legislatore statale, ha come scopo principale quello di garantire la qualità dei servizi al lavoro, favorendo forme di cooperazione e di integrazione tra i soggetti pubblici e privati operanti nelle diverse realtà locali.

In ogni caso, l'obiettivo fondamentale dell'istituto in questione, come di altri istituti di diritto del lavoro, dovrebbe essere quello di favorire lo sviluppo economico e sociale, nel rispetto della Costituzione, dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale emanati dal legislatore statale e degli orientamenti provenienti dagli atti normativi e dai documenti dell'Unione Europea.

Si auspicano, pertanto, forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo, mediante un coinvolgimento degli attori sociali e degli operatori del settore, pubblici e privati, nell'elaborazione di un sistema che favorisca la promozione dell'occupazione e la tutela e la qualità del lavoro.

ISFOL