

Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive*

di Pier Antonio Varesi

E' sempre un piacere partecipare alla presentazione di un libro ma il piacere è particolarmente vivo quando il libro, come quello di Manuel Marocco, colma una lacuna nel panorama dell'editoria scientifica in materia. L'autore, discostandosi dalla tendenza prevalente a considerare decisiva solo l'area dei servizi per l'impiego "autorizzati" (somministrazione, intermediazione, selezione e ricerca di personale, outplacement), richiama la nostra attenzione anche sull'accREDITAMENTO dei servizi per l'impiego, un istituto poco studiato dalla dottrina e non adeguatamente valorizzato dalle Regioni. Invero, parlandoci dell'accREDITAMENTO, Marocco ci guida attraverso il cammino (lento e faticoso) compiuto dal nostro Paese a partire dal 1997 nella costruzione del sistema italiano di servizi per l'impiego, segnalandoci i passaggi cruciali, i risultati raggiunti ed i limiti persistenti.

Prendendo spunto dal libro, siamo chiamati a discutere del ruolo dei privati nell'offerta di servizi per l'impiego ed a stendere un primo bilancio in proposito. Il tema ha segnato profondamente il dibattito dottrinale e le politiche (statali e regionali) nella fase di implementazione del nostro sistema di servizi per l'impiego e ne ha certamente condizionato il gracile sviluppo. Non poteva essere altrimenti. La nostra politica, ancora molta carica di ideologia, ha infatti trovato nella contrapposizione pubblico-privato il terreno preferito di confronto, quasi che i problemi emersi nella costruzione del sistema italiano di servizi per l'impiego fossero riconducibili a questa dicotomia. Le difficoltà incontrate dall'accREDITAMENTO testimoniano, purtroppo, del prevalere di questa impostazione: nell'infinita discussione sul ruolo del pubblico e del privato in materia, si perde di vista l'obiettivo finale e cioè la costruzione del sistema di servizi per l'impiego.

La ricostruzione del percorso svolto nei quindici anni trascorsi è tratteggiata dall'autore con grande equilibrio, evitando accuratamente toni enfatici (che potrebbero apparire come megafono per sostenere le tesi di questo o quel legislatore). Forse l'unico punto in cui si nota uno scostamento dalla linea di equidistanza dai fautori della primazia del "pubblico" o del "privato" è ravvisabile laddove l'autore rimprovera (correttamente) al d. lgs. n. 469/1997 di non avere regolato forme di cooperazione tra pubblico e privato e poi nulla dice (vi sono solo due righe all'interno di una nota) del tentativo operato dal d. lgs. n. 276/2003 di destrutturare il sistema pubblico, consentendo agli oltre 8.000 Comuni italiani di entrare in competizione con le Province. Si spendono pagine per un errore lieve (dico lieve perché la cooperazione era comunque possibile mediante il ricorso allo strumento della "convenzione") e si glissa su un chiaro tentativo di grave indebolimento del pubblico (nell'intento di favorire l'affermazione di soggetti privati).

Nel complesso si tratta comunque di un'opera costruita con puntuale attenzione nei confronti dei diversi orientamenti della dottrina e della gamma di posizioni espresse dalle istituzioni pubbliche e dalle forze politiche e sociali.

La lettura diviene particolarmente interessante laddove la ricostruzione coglie con immediatezza e pone nel giusto rilievo l'unico modello normativo regionale disomogeneo (quello della Regione Lombardia) e lo compara con il modello prevalente (quello adottato da tutte le altre Regioni). Tra i pregi dell'opera in esame va annoverato, inoltre, lo stimolo ad ulteriori approfondimenti: penso, ad esempio, ad uno studio che oltre a descrivere e comparare tra loro i modelli più audaci di "quasi mercato" (l'Australia o l'Olanda) dia conto anche, considerandone le ragioni costitutive

(evidentemente ritenute ancora valide), di consolidati modelli presenti nei Paesi a noi più vicini (geograficamente, culturalmente ed economicamente). Penso a Nazioni come la Francia e la Germania che, abituate a rapporti più fisiologici tra pubblico e privato, nei servizi per l'impiego affiancano da decenni (senza traumi e senza furori ideologici) importanti ed apprezzate strutture pubbliche ad un vasto sistema di soggetti privati che operano per il mercato e, a volte, agiscono in cooperazione con la Pubblica amministrazione. Se la domanda che ci poniamo è la seguente: "quale sistema intendiamo costruire in Italia?" è fuorviante limitare l'orizzonte ai sistemi in cui la P.A. si è ritagliata esclusivamente il ruolo di soggetto regolatore (e, quindi, non eroga direttamente servizi), perché l'Europa (perlomeno buona parte di quella che conta ed è a noi più vicina) non è così! Sempre al fine di arricchire le nostre conoscenze sul rapporto pubblico-privato, sarebbe utile, inoltre, un confronto nelle diverse Regioni italiane tra il dato normativo ed il dato fattuale. E' noto, infatti, che in Emilia-Romagna, pur non essendo operativo l'accreditamento, vengono coinvolti (mediante ricorso alla convenzione) soggetti privati nell'erogazione di servizi per l'impiego e che in Lombardia tra i soggetti accreditati che più hanno erogato i servizi previsti dal sistema dotale vi sono alcune strutture pubbliche delle Province. Modelli normativi orientati in senso molto diverso sembrerebbero, almeno ad una prima lettura dei dati disponibili, portare ad esiti meno lontani di quanto ci si potrebbe attendere. Sarebbe dunque interessante indagare, mediante l'acquisizione di riscontri precisi, sulla solidità (o meno) di questa intuizione, nell'intento di conoscere meglio il rapporto tra la rappresentazione teorica dei modelli normativi che regolano i sistemi di servizi per l'impiego e gli effetti concreti che discendono dalla loro applicazione.

Venendo ora al tentativo di redigere un bilancio dell'esperienza italiana di quest'ultimo quindicennio, ritengo utile fissare alcuni risultati che possiamo dare per acquisiti nelle due aree in cui si sviluppa l'azione dei privati nel campo dei servizi per l'impiego.

- La prima area può essere identificata con i servizi resi da soggetti privati nell'intento di soddisfare specifiche esigenze espresse dalle imprese. In questo ambito il soggetto privato guarda al mercato del lavoro con gli occhi dell'impresa (che è il suo committente), cercando di soddisfarne al meglio i bisogni. E' il mondo dei servizi "autorizzati".

In questa area il quadro normativo è radicalmente mutato nei quindici anni considerati. Smantellato il monopolio pubblico, a partire dalle aperture del d. lgs. n. 469/1997 ed anche grazie alle modifiche successivamente introdotte dal d. lgs. n. 276/2003 (ed in specie al superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale), si è affermato un solido gruppo di operatori privati, qualificati e credibili, capaci di offrire alle imprese un'ampia gamma di servizi.

- La seconda area è composta dai servizi pubblici per l'impiego (SPI), quello volti a promuovere l'inserimento (o reinserimento) al lavoro di soggetti disoccupati o in difficoltà occupazionale. In questo caso il soggetto privato collabora con la Pubblica amministrazione (che, in questo caso, riveste la figura del committente) nel perseguimento di obiettivi di politica del lavoro discendenti dalla programmazione nazionale, regionale o provinciale.

In sintonia con il d. lgs. n. 276/2003, la legislazione regionale include infatti nel "sistema pubblico" non solo le strutture della pubblica amministrazione (i Centri per l'impiego delle Province) ma anche le strutture private "accreditate". E' stata dunque accolta l'idea secondo cui i servizi per l'impiego che discendono dalla programmazione pubblica possono essere erogati o direttamente da strutture pubbliche (i Centri per l'impiego) o mediante affidamento a soggetti privati, purché questi ultimi risultino "accreditati" dalla Regione competente.

E' pur vero che questo sistema "misto" (o di "quasi mercato"), viene poi declinato in forme diverse da Regione a Regione ma è importante notare la convergenza almeno su questa affermazione di principio.

Detto questo, da qui in avanti possiamo elencare solo note debolezze del nostro sistema:

- Risorse scarse, in larga parte non nazionali ed instabili;

- Frammentazione organizzativa della pubblica amministrazione (affidamento dei servizi a cento Province, con un modello organizzativo estremamente gracile rispetto alle grandi Agenzie nazionali di Francia e Germania);
- Separazione istituzionale ed organizzativa delle politiche attive da quelle passive;
- Assenza di una piattaforma tecnologica in grado di supportare l'erogazione dei servizi e l'incrocio delle informazioni con i responsabili del pagamento dei sussidi di disoccupazione;
- Assenza di L.E.P. (livelli essenziali delle prestazioni) e di standard di qualità.

Brevi conclusioni.

Le sfide che ci attendono hanno a che vedere proprio con i limiti sopra indicati. Stato e Regioni dovrebbero impegnarsi di comune intesa nella costruzione di un sistema nazionale in grado di assicurare ai cittadini, in ogni parte del territorio, adeguati servizi a sostegno della loro ricollocazione. I tratti essenziali di questo sistema sono in parte già visibili ma mancano elementi importanti (quelle ricordati in precedenza) ed in particolare l'impegno per rendere stabile il finanziamento delle attività.

Solo in un contesto finanziario più solido di quello attuale, potrebbero essere dispiegate le potenzialità dei soggetti accreditati senza inasprire il rapporto tra operatori pubblici e privati, facendo prevalere un clima improntato alla cooperazione e che tenga conto anche della specializzazione dei ruoli. A fronte di risorse assai limitate temo, invece, il ripetersi di tendenze, per altro già sperimentate in anni passati, all'accentuazione del confronto ideologico.

Pier Antonio Varesi

Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica

* Il presente articolo è una sintesi dell'intervento del prof. Varesi alla presentazione del libro di M. Marocco "I servizi per l'impiego e gli accreditamenti regionali", tenutosi alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza di Roma il 14 marzo 2012.