La "grande riforma"del mercato del lavoro nell'esperienza del Veneto

di Sergio Rosato

- *Il 2003 è l'anno in cui si verificano le più grandi innovazioni, dal dopoguerra ad oggi, per quanto riguarda l'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro*
- *Il d. lgs. 297/2002 provvede al "disboscamento" della materia, abrogando la quasi totalità delle norme precedenti; viene ridotto all'indispensabile l'impianto procedimentale (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione) per accrescere le funzioni di servizio e di monitoraggio; viene estesa l'assunzione diretta con obbligo di comunicazione contestuale*
- *La l. 30/2003 ed il d. lgs. 276/2003 di attuazione, completano l'opera di ricostruzione, prevedendo una nuova organizzazione dei servizi attraverso i regimi di autorizzazione ed accreditamento, introducendo nuove forme di tutela per i soggetti svantaggiati, rilanciando il sistema informativo lavoro con la borsa lavoro e il monitoraggio statistico, ridisegnando il regime sanzionatorio*
- *La Regione Veneto, che aveva già avviato la riforma organizzativa dei servizi per l'impiego secondo le previsioni del d.lgs. 469/97, adotta rapidamente i provvedimenti di attuazione della nuova disciplina del collocamento*
- *La dgr 2379 dell'agosto 2003 recepisce il nuovo modello di servizi all'impiego, secondo le linee guida e gli obiettivi fissati nel Masterplan; attraverso il patto di servizio e i piani di azione individuali si avvia un diverso rapporto con il cliente lavoratore, mentre il cliente impresa riceve adeguata consulenza e supporto*
- *La Regione avvia la sperimentazione di E-Labor, rete di servizi convenzionati per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che anticipa la riforma nazionale in tema di accreditamento e di*

borsa lavoro: i 40 Centri per l'impiego entrano in rete con 65 sportelli convenzionati, gestiti dalle associazioni sindacali sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, per erogare, secondo standard condivisi, un servizio su scala regionale

- *Il sistema informativo lavoro (SILV) viene adeguato alle nuove funzioni di gestione dell'anagrafe, dello stato di disoccupazione e dei flussi informativi, nonché attrezzato per ricevere per via telematica le comunicazioni aziendali*
- *Nell'ottobre 2003 viene presentato il disegno di legge quadro regionale in materia di lavoro e formazione professionale*
- *Si avvia una prima riflessione sulla riforma degli ammortizzatori sociali, sulla funzione della formazione professionale e dell'apprendistato e sul ruolo possibile degli Enti bilaterali*
- *Si delinea un modello innovativo di servizi per l'impiego a sostegno di politiche del lavoro decentrate, secondo le linee guida dell'Unione Europea recepite nel Nap italiano dell'ottobre 2003*

---

1. Disciplina e organizzazione del mercato del lavoro

Sono trascorsi quattro anni dall'avvio del processo di conferimento delle funzioni in materia di collocamento e servizi per l'impiego dal Ministero del lavoro alle Regioni e alle Province, cui il d. lgs. 469/97 ha attribuito il compito di riorganizzare il nuovo sistema.

Il Programma regionale del lavoro del luglio 2000 ed i successivi Piani provinciali di attuazione avevano indicato le linee prioritarie da perseguire e le azioni concrete da sviluppare con il grande obiettivo di realizzare un *Sistema regionale dei servizi per l'impiego.*

Si trattava di una vera e propria "impresa" resa particolarmente ardua dalle pessime condizioni di partenza, per lo stato comatoso delle strutture e dei servizi che venivano trasferiti, per l'incompletezza della riforma sotto il profilo dell'impianto ordinamentale (*mission* dei servizi, regole, procedure) e per l'esiguità delle risorse disponibili, sia in termini di personale, sia di strumentazione tecnica, sia di finanziamenti.

La priorità assoluta era rendere credibile il processo di rifondazione, dal momento che questa consapevolezza era tutt'altro che ac-

quisita, anzi prevaleva l'idea diffusa che il tentativo di rilancio di un sistema pubblico di servizi per il mercato del lavoro fosse velleitario ed in fondo controproducente.

La seconda scommessa si giocava sulla esigenza di ricostruire in tempi brevi un'immagine nuova e positiva dei nascenti Centri per l'impiego, operando sia dal lato della trasformazione fisica sia dal lato dei contenuti dei servizi offerti. L'immagine dei vecchi uffici di collocamento era molto negativa tra tra i lavoratori, ma ancora peggiore tra le imprese ed i consulenti che le assistono.

La terza sfida consisteva nella capacità di ideare e progettare un proprio modello originale di servizi, adeguato alle reali esigenze del mercato del lavoro, effettivamente realizzabile con le risorse disponibili, in grado di emulare le migliori esperienze europee.

Per tali ragioni il programma regionale aveva fissato sei priorità ed una serie di obiettivi specifici, che pare utile rammentare per poter serenamente apprezzare il percorso realizzato e i risultati conseguiti.

Al primo posto si era posta l'esigenza di supportare al meglio il processo di trasferimento delle competenze gestionali alle Province, sia garantendo il rapido esercizio di quelle attribuite *ope legis*, sia ampliandone i confini con un ulteriore decentramento di funzioni fino ad allora svolte dalla Regione. Altrettanta attenzione veniva posta sull'obiettivo di apportare un rapido miglioramento alla qualità di alcuni servizi di base, a partire dal rapporto con i clienti, dai servizi informativi, dalla sburocratizzazione di taluni adempimenti. Particolare impegno veniva posto sull'ampliamento dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, costruendo un sistema a rete tra i centri per l'impiego, gli organismi sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, le università, gli istituti scolastici ed altri organismi del *non profit*.

Un secondo blocco di interventi ha riguardato lo sviluppo di alcune politiche attive del lavoro, raccordando i servizi di orientamento, stages e formazione professionale con quelli per l'impiego.

A conclusione del periodo di programmazione ed in avvio del nuovo ciclo fa piacere constatare che il livello di conseguimento degli obiettivi di quel programma, sia in termini generali che specifici, è veramente elevato, sicché appare oggi credibile parlare di Sistema regionale non più in termini fondativi, ma di consolidamento e di sviluppo, anche alla luce delle trasformazioni del quadro generale di

riferimento che a livello europeo e nazionale è andato maturando.

Sulla spinta del Libro Bianco, infatti, ma anche in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, si è avviato un processo di profonda revisione nella disciplina giuridica del mercato del lavoro la cui attuazione spetta prevalentemente alle Regioni. Sono queste, in un rapporto di concertazione con le parti sociali ed in stretto coordinamento istituzionale con le Province, ad assumere un ruolo sempre più pregnante nel processo di modernizzazione delle politiche del lavoro.

La complessa disciplina del mercato del lavoro interessa una molteplicità di aspetti, che concettualmente possono distinguersi in tre grandi blocchi:

a) l'insieme di norme di natura organizzativa (conferimento di funzioni e compiti, strutturazione degli uffici, organi collegiali, ecc.);
b) l'insieme di norme di natura gestionale e procedurale;
c) singole norme inserite all'interno della disciplina di istituti diversi, che tuttavia prevedono un collegamento con le liste di collocamento, con lo status di disoccupato, con l'avviamento al lavoro (es. apprendistato, contratto di formazione e lavoro, part time, lavoro a domicilio, lavori socialmente utili, mobilità della manodopera, trattamenti di disoccupazione, ecc.).

Solo le norme rientranti nel primo gruppo potevano considerarsi di fatto abrogate dal d. lgs. 469/97 e dalle leggi regionali di organizzazione dei servizi all'impiego (per la Regione Veneto la l.r. 18 dicembre 1998 n. 31), mentre le altre erano rimaste formalmente in vigore, pur sovrapponendosi, con le norme successive, determinando un inestricabile groviglio tra vecchia e nuova disciplina.

Sotto il profilo della struttura regolamentare, viceversa, dopo svariati tentativi (d. lgs. 181/2000 e dpr 442/2000), solo con l'entrata in vigore del d. lgs. 297/02, correttivo del precedente d. lgs. 181/2000, si giungeva ad una riforma organica, abbastanza coerente con le linee ispiratrici e tecnicamente idonea a produrre effetti reali nell'azione amministrativa e nell'erogazione dei servizi.

La riforma del collocamento ha così creato le premesse per incidere sul modello organizzativo e funzionale dei servizi, da un lato favorendo lo sviluppo di un articolata rete di servizi pubblici e privati, dall'altra stimolando il loro raccordo secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

Il nuovo modello di servizi per l'impiego, che emerge dalla legge

delega 14 febbraio 2003, n. 30 e dal relativo d. lgs. di attuazione (10 settembre 2003, n. 276), si basa su un pilastro pubblico e su un pilastro privato, che operano sul mercato non solo con una logica di competizione, ma anche con intrecci di tipo cooperativo, in uno schema di complementarietà e di integrazione.

La nuova disciplina si inserisce in un contesto istituzionale profondamente mutato dalla riforma del Titolo V della Costituzione che rivoluziona l'assetto dei poteri tra Stato, Regioni e Autonomie locali, introducendo dosi consistenti di federalismo nell'esercizio del potere legislativo e regolamentare.

Inizia una nuova stagione, in cui si misurerà, anche in termini competitivi, la capacità delle istituzioni e delle forze sociali regionali di costruire con le proprie mani un sistema moderno ed efficace di governo del proprio mercato del lavoro, adeguato a confrontarsi con la complessità dei processi di trasformazione in atto nell'economia e nel lavoro.

Appare, pertanto, utile, seppur a grandi linee, analizzare quali sono le reali potenzialità della realtà veneta, alla luce dei risultati sin qui conseguiti, delle criticità riscontrate e delle possibili linee di evoluzione. In particolare l'esame riguarderà tre tematiche strutturali:

a) l'organizzazione complessiva dei servizi per l'impiego;
b) le politiche territoriali del lavoro;
c) lo sviluppo di un modello di relazioni industriali che si misuri con i nuovi poteri regionali.

2. Il modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi per l'impiego

Il nuovo ordinamento colloca in capo alle Regioni il potere originario di organizzare e regolare i servizi per l'impiego, sulla base dei principi fondamentali contenuti nella legislazione nazionale. La riflessione va fatta in riferimento al modello complessivo disegnato dal legislatore nazionale, in particolare per quanto attiene al sistema misto pubblico–privato ed ai possibili rapporti che potranno intercorrere tra questi soggetti (di competizione, di cooperazione, di integrazione).

Sotto questo profilo occorre sottolineare come una parte consi-

stente della delega in materia di organizzazione del mercato del lavoro avesse già trovato attuazione con il d.l. n. 297 del 19 dicembre 2002, che aveva provveduto alla modernizzazione dei servizi pubblici.

Questa impostazione ha portato a concepire il secondo pilastro (quello delle agenzie del lavoro private) come sussidiario, secondo una visione complessiva del servizio pubblico, che resta tale indipendentemente dalla struttura che lo eroga.

Ciò non significa, tuttavia, che non vi debba essere una distinzione di ruoli e funzioni tra i diversi operatori (pubblici e privati) nella erogazione delle diverse tipologie di servizi.

Il primo criterio consiste nell'individuazione di una gamma di funzioni, la cui titolarità è opportuno che permanga in capo alle strutture pubbliche, anche se non è aprioristicamente escluso che esse possano essere affidate ad operatori privati in regime di concessione. Al riguardo è abbastanza condiviso l'assunto che siano riconducibili alla competenza dei servizi pubblici quelle funzioni essenziali, che devono essere obbligatoriamente assicurate dalle istituzioni pubbliche, sia nel rispetto dei principi fondamentali, sia a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, sia nel rispetto degli standard statistici ed informatici.

Rientrerebbero, pertanto, in una nozione di funzione pubblica esclusiva le attività relative a:

- aggiornamento dello *status* occupazionale del lavoratore e monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese) anche ai fini della realizzazione e manutenzione del sistema informativo lavoro;
- certificazione dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, ai fini dell'accesso alle misure di prevenzione e di contrasto (inserimento mirato, formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali.

Tutte le altre attività potrebbero essere esercitate sia dalle strutture pubbliche che da organismi privati, non solo in una logica di competizione sul mercato, ma anche secondo modelli di cooperazione ed in taluni casi di integrazione.

L'*accreditamento* costituisce lo strumento attraverso cui è possibile pervenire ad un sistema integrato, idoneo non solo a garantire i

servizi essenziali, ma a sviluppare nuovi servizi secondo gli effettivi bisogni che emergono nei singoli mercati del lavoro.

Va sottolineata, anzitutto, la diversa finalità del sistema di accreditamento dal *regime di autorizzazione*, quest'ultimo funzionale ad accertare i requisiti per poter operare nel mercato, il primo a realizzare gli obiettivi della programmazione per l'offerta di servizi qualificati.

Pertanto, mentre il provvedimento di autorizzazione risponde all'esigenza di garantire il consumatore in ordine alla qualificazione del soggetto che offre prestazioni e servizi, l'accreditamento va visto come strumento di attuazione della politica del lavoro nel territorio, sulla base di una programmazione che tenga conto del rapporto tra fabbisogno e capacità produttive, delle esigenze di localizzazione e distribuzione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi.

L'art. 7 del d. lgs. 276/03, nell'istituire, al comma 1, gli elenchi regionali per l'accreditamento, richiama espressamente gli indirizzi adottati dalle Regioni in materia di impiego (art. 3, d. lgs. 181/00, così come modificato e integrato dal d. lgs. 297/02), indicando quali ulteriori principi e criteri:

a) la garanzia della possibilità di scelta dei cittadini nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa nel territorio;
b) la 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;
c) la costituzione negoziale di reti di servizio;
d) l'obbligo di interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro;
e) il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

Si tratta con tutta evidenza di un quadro di principi e criteri che possono essere assicurati solo nell'ambito di una programmazione regionale, dal momento che si fa riferimento ad una ricognizione dell'effettiva domanda di servizi espressa dal territorio, all'esigenza di ottimizzare le risorse mediante la costruzione di reti di servizio, al vincolo strumentale dell'interconnessione alla borsa lavoro, al raccordo con il sistema della formazione.

L'accreditamento, pertanto, costituisce uno degli strumenti fondamentali con cui si realizza la *politica regionale dei servizi per l'impiego*.

Una conferma in tal senso si rinviene nell'espresso richiamo che l'art. 2, comma 1, lettera f) fa alla possibilità di ricorrere a risorse pubbliche per finanziare gli organismi accreditati. Tutto ciò non sarebbe possibile ove si ritenesse l'accreditamento un mero strumento di liberalizzazione nell'erogazione di servizi, perché in tal caso si sarebbe dovuto lasciare alle sole regole di mercato il compito di assicurare le risorse necessarie per il funzionamento dei servizi medesimi.

Si tratta, come appare evidente, di una visione affatto diversa da quella, altrettanto presente, che vede nel regime di autorizzazione ed accreditamento (indistintamente valutato) un mero strumento di liberalizzazione del mercato e non espressione di espansione e rafforzamento della funzione pubblica sociale. Largamente diffusa, infatti, è la tesi che considera l'accreditamento come un mero provvedimento amministrativo, con il quale si consente in forma automatica ad una serie di soggetti pubblici e privati, purché in possesso di un minimo di requisiti organizzativi, professionali e di standard di servizio, di operare liberamente sul mercato in forma paritaria, anche alternativa e competitiva, con i centri per l'impiego e gli altri servizi pubblici. Questa diversa impostazione, naturalmente, incide anche sulla scelta di come debba in concreto essere organizzata, finanziata e gestita una rete di operatori pubblici e privati.

Questa visione sembra contraddire ogni logica di razionalizzazione e di ottimizzazione dell'offerta, senza peraltro poter contare su un reale effetto "di mercato", per cui sarebbero i clienti a determinare una selezione naturale esercitando la libera scelta nell'ambito di una pluralità di operatori. Si trascura di ricordare che il c.d. "mercato dei servizi per l'impiego" è un mercato del tutto particolare, dal momento che i servizi devono essere gratuiti per i lavoratori, mentre le imprese hanno la facoltà di optare tra servizi offerti in forma gratuita e i servizi a pagamento. E' evidente allora che gran parte dei costi dei servizi, non essendo sostenibile con i ricavi, deve essere coperta in modo diretto o indiretto da risorse pubbliche. E' vero che esistono tecniche, già sperimentate in altri settori, con cui i pubblici poteri possono stimolare logiche di mercato attraverso la distribuzione di "doti finanziarie" ai beneficiari dei servizi (voucher, buoni,

detrazioni fiscali, ecc.), ma anch'esse, per la loro naturale limitatezza, non sarebbero di certo sufficienti a creare un mercato vero e proprio.

Per tali ragioni, la tesi su esposta rischia solo di accentuare il degrado dei servizi pubblici e favorire l'espansione di un privato "parastatale", verso cui sarebbero dirottate le risorse pubbliche.

Il modello alternativo, che la Regione Veneto sta sperimentando, consiste nel garantire la convivenza tra un sistema pubblico rilanciato e rafforzato – grazie al collegamento in rete con qualificati organismi che, senza scopo di lucro, cooperano sulla base di un accordo di servizio – ed un settore privato che opera per fini di lucro offrendo servizi in esclusiva (somministrazione) o ad alto valore aggiunto (intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale).

Tra servizi pubblici e soggetti privati autorizzati potranno svilupparsi forme di collaborazione nell'ambito delle misure che ne incentivano il raccordo, mediante appropriate tecniche di affidamento e finanziamento, come si dirà più ampiamente in seguito.

Per quanto concerne gli organismi accreditabili, una elencazione non può che prendere l'avvio dalle agenzie per il lavoro, per continuare poi con i soggetti per i quali l'articolo 6 dispone dei regimi particolari di autorizzazione e cioè:

- le università e le fondazioni universitarie;
- i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado;
- le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, le associazioni aventi per oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, gli enti bilaterali;
- la fondazione o altro soggetto giuridico costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro.

Seppur non espressamente indicati, agli organismi sopraccitati vanno aggiunti quegli organismi ed enti del *non profit* che operano nel campo dei servizi di formazione e di orientamento, oppure nel campo dei servizi socio–sanitari, come i servizi di inserimento lavorativo per i disabili e le cooperative sociali. Infine l'art. 13, comma 7, fa riferimento ad *"appositi soggetti giuridici"* costituiti ai sensi delle normative regionali.

Proprio la pluralità di organismi accreditabili impone una seria riflessione in ordine ai contenuti dell'accreditamento. Esso, infatti,

dovrà riguardare quelle *tipologie di servizi* che non solo risultino consone alla missione istituzionale di ciascun organismo, ma che possano altresì integrare reali misure attive di intervento nel mercato del lavoro a sostegno dei lavoratori e delle imprese.

Meno comprensibile (e peraltro problematica sul piano dei costi) sarebbe, viceversa, la loro presenza sul mercato quali fornitori di servizi in senso generalistico, senza uno stretto collegamento con la loro missione specifica ed al di fuori di qualsiasi logica di programmazione territoriale.

Un aspetto cruciale della problematica, infatti, riguarda il tema dell'*affidamento* e del *finanziamento* dei servizi. Se è condivisibile che il sistema di accreditamento altro non sia che uno strumento per selezionare validi operatori, da integrare in rete con i servizi pubblici, al fine di realizzare una offerta qualitativamente adeguata di servizi per l'impiego in un territorio, il tema di come si regolano i rapporti e di come si garantiscono le risorse non può essere eluso.

A titolo meramente esemplificativo si indica una gamma di soluzioni possibili:

- accordo di collaborazione, se il partner è un altro soggetto pubblico come il comune, la camera di commercio, l'università, l'istituto scolastico (ad es. *placement* scolastico a favore degli studenti, informagiovani, servizio stage, ecc.);
- accordo di sostegno, se il partner è un organismo *non profit* (servizi di incontro domanda offerta di lavoro presso le associazioni datoriali e sindacali, gli enti bilaterali, ecc.);
- concessione, nel caso di affidamento di servizi specialistici ad organismi *non profit* (ad es. servizi di orientamento, di tutoraggio, ecc.);
- appalto di servizio, per l'acquisizione di servizi offerti da agenzie per il lavoro (ad es. supporto alla ricollocazione dei lavoratori in mobilità).

Questa varietà di strumenti consentirebbe anche di ottimizzare le risorse attivabili, realizzando un sistema articolato di forme di finanziamento, che vadano dal trasferimento diretto di risorse, alla remunerazione di un servizio tramite concessione di *vaucher* ai destinatari, al finanziamento indiretto mediante conferimento di attività, all'erogazione gratuita di un servizio. Inoltre possono essere studiate forme di cofinanziamento da parte degli organismi accreditati e, in taluni casi, forme di partecipazione ai costi da parte degli utenti fi-

nali.

La riforma del mercato del lavoro assegna ai servizi per l'impiego un ruolo cruciale nell'attuazione di nuove *politiche del lavoro*, con l'obiettivo di rafforzare le tutele per i *lavoratori svantaggiati*. Si tratta di una profonda innovazione che interessa non solo le politiche del lavoro, ma anche e soprattutto gli strumenti di intervento ed il ruolo dei servizi per l'impiego.

Per decenni nel nostro Paese l'inserimento al lavoro dei soggetti più deboli è stato affidato a politiche di tipo dirigistico, basate sulla coppia diritti/obblighi, con lo scopo di interferire nel funzionamento spontaneo del mercato del lavoro ponendo vincoli alle imprese. Seppur in parte mitigata nel tempo, questa impostazione è ancora largamente presente nel nostro diritto del lavoro, in termini di collocamento obbligatorio, quote riservate, graduatorie di precedenza. L'effettiva incidenza di tali politiche è molto bassa, ma la vera causa del loro fallimento non risiede nella poca efficienza o nella scarsa vigilanza da parte dei servizi, bensì nella loro intrinseca inadeguatezza a produrre effetti in un mercato del lavoro profondamente mutato.

Anche le politiche incentivanti di tipo finanziario, vale a dire mirate a ridurre il costo del lavoratore svantaggiato, massicciamente praticate a partire dagli anni novanta, risultano poco incisive, sia per la limitatezza delle risorse attivate, sia perché impostate su grandi categorie e su meccanismi di tipo automatico. Incentivare in forma indistinta categorie ampie come i nuovi assunti, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori in mobilità non si rileva molto producente, in quanto determina un impiego poco mirato delle scarse risorse disponibili.

La riforma indica percorsi alquanto diversi, adottando in pieno la strategia europea dell'occupabilità e traducendola sul piano concreto nel rafforzamento degli strumenti di inclusione. Si tratta di un approccio radicalmente diverso in quanto basato su un mix di misure, che coniugano una pluralità di strumenti di tipo attivo e passivo, utili a progettare un percorso di inserimento mirato gestito dai servizi per l'impiego sul territorio.

In questa nuova impostazione risultano cruciali il ruolo dei servizi e la loro capacità di fare rete. Gli artt. 12, per taluni aspetti, 13 e 14 del decreto, pur riguardando fattispecie diverse, hanno in comune questa filosofia. Essi, infatti, si muovono nella logica di incentivare

il raccordo tra servizi pubblici e privati nella gestione di misure attive sul mercato del lavoro, stimolando politiche di intervento per obiettivi secondo le reali esigenze dei mercati del lavoro locali.

In questo contesto risulta valorizzato il ruolo cruciale delle Regioni, che hanno la possibilità, avvalendosi dell'istituto dell'accreditamento e dei poteri regolatori che il decreto affida loro (art. 13, comma 6), di favorire la nascita di un sistema integrato di servizi pubblici e privati in grado di attuare incisive politiche del lavoro. Non si tratta semplicemente di prevedere l'affidamento dei lavoratori alle agenzie per il lavoro o alle cooperative sociali affinché ne curino l'inserimento al lavoro, ma di costruire un modello organico di intervento basato sul nuovo ruolo che la riforma del collocamento ha assegnato ai centri per l'impiego. Sono essi, infatti, che, esercitando le *funzioni di orientamento e di prevenzione della disoccupazione di lunga durata*, possono rappresentare il motore di un intervento attivo attraverso una pluralità di strumenti, quali il piano di inserimento attraverso l'agenzia di somministrazione ovvero l'inserimento in cooperativa sociale.

E' finalmente possibile innescare un processo virtuoso verso una più completa riforma del mercato del lavoro, sia ripensando in questa luce l'utilizzo dei fondi comunitari, nazionali e regionali già esistenti, sia indirizzando la riforma del sistema degli *ammortizzatori sociali* e degli *incentivi alle assunzioni* in chiave federalista. La piena disponibilità in ambito regionale di tutte le risorse fruibili, fatte salve quelle destinate ad assicurare il livello essenziale delle prestazioni in un adeguato sistema di solidarietà nazionale, consentirebbe una effettiva politica del lavoro rispondendo all'esigenza da tutti avvertita di migliorarne sensibilmente l'efficacia.

L'obiettivo di potenziare i servizi per l'impiego perseguito dalla riforma (da un lato sviluppando le potenzialità delle strutture pubbliche, dall'altro creando le condizioni per la crescita del settore privato) deve basarsi su strumenti adeguati.

Il decreto legislativo di attuazione delinea un modello organizzativo dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro costituito da una *rete di operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati.*

Lo scopo è quello di rendere il servizio accessibile nella forma più ampia possibile ai cittadini e alle imprese, stimolando la competitività tra sistemi ed all'interno dei sistemi, ma individuando nel

contempo forme di cooperazione e di collaborazione tese a migliorarne la qualità e a ridurne i costi.

Il primo obiettivo a breve–medio termine è quello di elevare sensibilmente la quota di mercato avvicinando ai livelli europei la quantità e la qualità di transazioni gestite dagli operatori. La bassa percentuale di "incontri" realizzati per il tramite dei servizi pubblici e privati denuncia un malfunzionamento del mercato del lavoro, che può essere contrastato non esasperando la concorrenzialità sulla quota già conquistata, ma aprendo la caccia a vaste quote di mercato abbandonate allo spontaneismo, a canali informali e, spesso, a pratiche malavitose.

Proprio al fine di rendere trasparente il mercato del lavoro e favorire al massimo l'incontro tra domanda e offerta, il Capo III del decreto in esame prevede la costituzione della *borsa nazionale del lavoro* (artt. 15 e 16) e la realizzazione di un sistema nazionale di *monitoraggio* statistico e valutazione delle politiche del lavoro (art. 17).

La borsa del lavoro è un sistema virtuale alimentato da una rete capillare di sportelli abilitati a diffondere e consultare le informazioni sulla domanda di lavoro non soddisfatta e sull'offerta di lavoro disponibile su tutto il territorio nazionale e dell'Unione Europea.

Il modello a rete risulta non solo il più congeniale, ma per molti aspetti l'unico possibile per gestire la collaborazione tra soggetti dotati di ampia autonomia organizzativa e gestionale, che perseguono finalità comuni, ma conservano spiccate finalità specifiche, associando la logica della specializzazione con quella della complementarietà.

Spetta alle Regioni definire il modello organizzativo sulla base del quale si realizza il sistema regionale di borsa lavoro, secondo gli standard informatici indispensabili per conferire unitarietà ed omogeneità al sistema.

Anche rispetto al modello organizzativo della borsa del lavoro si confrontano diverse opzioni, ciascuna conseguente alla diversa concezione sulla natura e la finalità dei servizi che essa dovrebbe erogare.

Ai fautori di una "bacheca telematica" offerta in self service agli utenti, nell'ottimistica previsione che ciò sia sufficiente a fluidificare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si contrappongono i sostenitori di un servizio fortemente strutturato e ben presidiato da un'ampia schiera di efficaci operatori.

Di grande importanza, ai fini di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro, è anche l'art. 17, relativo al monitoraggio statistico e alla valutazione delle politiche del lavoro. Una svolta determinante nell'ottica di dotare il nostro paese di un efficace sistema di conoscenza del mercato del lavoro si è registrata con l'entrata in vigore del d. lgs. 297/2002, con il quale, attraverso la scheda anagrafico–professionale e le comunicazioni obbligatorie delle imprese relative alle assunzioni e alle cessazioni dei lavoratori, si creano le premesse per realizzare un sistema informativo sul lavoro, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. L'obiettivo è quello di costruire un moderno *decision system support*, basato su standard statistici ed informatici definiti consensualmente dal Ministero del lavoro e dalle Regioni, con l'apporto di Istat e di Isfol.

Pertanto, con l'art. 17 si punta a definire in concreto gli strumenti operativi per conseguire gli obiettivi richiamati, valorizzando a fini statistici le fonti amministrative, sia quelle dei servizi per l'impiego pubblici e privati che quelle degli enti previdenziali. Gli intenti sono senza dubbio condivisibili, anche se le difficoltà da affrontare non saranno poche. Per consentire un flusso costante e aggiornato delle informazioni, infatti, non basterà definire un buon impianto delle basi informative, ma sarà necessario dotarsi di un *modello di governance* che ne assicuri la manutenzione e, soprattutto, che curi la qualità dei dati, sotto il profilo della attendibilità, della tempestività, dell'aggiornamento e della sicurezza.

3. Le politiche regionali del lavoro

E' stato più volte ricordato come la riforma si muova nella prospettiva di un maggiore raccordo tra politiche attive per l'occupazione e servizi per l'impiego. Sotto questo aspetto, oltre alle già analizzate misure di inserimento dei lavoratori svantaggiati, occorre soffermarsi su quella parte del decreto dedicata al riordino dei contratti a contenuto formativo, senza trascurare di valutare in un unico quadro d'insieme i possibili sviluppi delle deleghe, di cui al ddl 848 *bis,* su incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali. E' indispensabile, infatti, che tutti questi profili vengano analizzati in un unico quadro di riferimento (concettuale e normativo) se si vuole definire in modo organico un possibile ruolo delle Regioni sul ver-

sante della occupabilità.

Il Titolo VI del decreto, nel riordinare le varie tipologie di contratti a contenuto formativo, individua tre tipologie di contratti di apprendistato, un nuovo contratto di inserimento e una forma particolare di tirocinio a favore dei giovani e degli adolescenti durante le vacanze estive. Si è in presenza di un'ampia gamma di strumenti contrattuali per gestire una nuova politica della formazione dei giovani in un raccordo sempre più stretto con il mondo del lavoro.

Si tratta, come ormai largamente riconosciuto, di una politica cruciale per lo sviluppo di un nuovo modello veneto, se davvero si vuole puntare ad una crescita di tipo qualitativo.

Soprattutto per quanto riguarda l'apprendistato molte sono le incognite, in quanto notevole è il salto di qualità che la riforma si prefigge. Non serve, infatti, nascondersi che ancora oggi il contratto di apprendistato è prevalentemente utilizzato come strumento di contenimento del costo del lavoro dei giovani, con poca incidenza delle finalità formative. La maggior parte delle imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, considerano la formazione esterna come una inutile perdita di tempo.

L'obiettivo di realizzare attraverso l'apprendistato un nuovo canale di istruzione e di formazione degli adolescenti e dei giovani rappresenta, pertanto, una sfida di grande portata. Le condizioni per il successo sono anzitutto riposte nella bontà della regolamentazione che la Regione si accinge ad emanare, in particolare per quanto attiene alla definizione della qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53 e alla partita della formazione esterna, sia con riguardo al monte ore, sia rispetto alle modalità di erogazione, sia rispetto al riconoscimento della qualifica ed al suo valore di credito formativo. Sotto questo aspetto non sarà semplice conciliare la duplice esigenza di mantenere all'apprendistato il carattere prevalente di rapporto di lavoro e nel contempo adeguarlo alle esigenze di essere strumento di istruzione e formazione professionale.

Sotto questo profilo sarà necessario sviluppare importanti momenti di concertazione con le parti sociali e strutturare un efficace sistema di rete tra servizi per l'impiego, l'università, gli istituti scolastici, gli enti di formazione.

Di pari rilievo è il tema della *formazione degli adulti*, soprattutto quella legata ai processi di ristrutturazione di alcuni settori industriali, che presenta problematiche del tutto peculiari, di non facile

soluzione, come dimostra la stentata partenza dei *fondi interprofessionali*.

Nell'insieme la reale possibilità di sviluppare politiche del lavoro regionali risulta fortemente condizionata da quegli aspetti della riforma previsti, ma non ancora attuati, che fortemente influenzano i processi di governo del mercato del lavoro. Sotto questo profilo non si tratta solo di auspicare che in tempi brevi il quadro complessivo del disegno riformatore si attui, ma ancor più importante è indirizzare in chiave federalista la loro riforma.

Il primo aspetto fondamentale è quello di avviare un processo di *unificazione del mercato del lavoro*. Da questo punto di vista è abbastanza diffusa la convinzione che l'esigenza di moltiplicare e differenziare gli strumenti per l'accesso al lavoro e le tipologie contrattuali deve essere bilanciata da una operazione di riunificazione dei trattamenti dei lavoratori di fronte ad eventi negativi della loro vita lavorativa. Di fronte alla disoccupazione involontaria o al rischio di espulsione dal lavoro tutti i lavoratori devono avere le stesse tutele, indipendentemente dal settore di appartenenza, dalla dimensione dell'impresa di provenienza, dalla tipologia di rapporto di lavoro. Si tratta di pensare a un unico grande istituto di natura previdenziale che assicuri un'adeguata indennità di disoccupazione ordinaria a tutti i lavoratori. A questo istituto di base possono essere collegati nuovi ammortizzatori sociali disciplinati a livello regionale e gestiti dagli enti bilaterali in raccordo con i processi di riqualificazione e di reinserimento al lavoro.

Su questo aspetto è compito del legislatore nazionale dettare una disciplina di base, sia per la sua natura previdenziale, sia perché venga garantito il livello essenziale delle prestazioni, ma anche per fissare alcuni principi fondamentali cui uniformare la legislazione regionale.

Si pensa, infatti, che competa alle regioni costruire un proprio modello di *workfare* con un mix di strumenti di politica attiva e di ammortizzatori, finanziabile con il trasferimento delle risorse attualmente dissipate per incentivi a pioggia e per trattamenti indiscriminati, nonché con risorse di fondi speciali, con strumenti di tipo contrattuale secondo l'esperienza degli enti bilaterali, riconvertendo una parte della spesa assistenziale ed incentivando le imprese e le famiglie a cofinanziare i servizi.

Tutto ciò non nella logica di mera rivendicazione di competenze

costituzionalmente riconosciute in materia di tutela del lavoro, ma come condizione di successo dell'intero processo di riforma e di modernizzazione del nostro sistema.

4. Il sistema di relazioni industriali in chiave regionalista

Un sistema genuinamente federalista richiede, altresì, di ripensare a tutto il modello di relazioni industriali, avviando processi di graduale adeguamento.

Per lungo tempo il pendolo delle *relazioni industriali* ha oscillato tra bisogno di centralismo e spinte autonome provenienti dai luoghi di lavoro. In entrambi i modelli, sia in quello centralizzato che in quello articolato, il ruolo dei livelli territoriali è sempre stato marginale, se si eccettuano alcuni settori che per la loro specificità hanno adottato il livello territoriale come alternativo al livello aziendale.

Anche il rapporto tra istituzioni e parti sociali è stato a lungo caratterizzato da una logica centralistica, solo mitigata dall'esperienza delle commissioni regionali per l'impiego, organismi con funzioni prevalentemente amministrative o al massimo attuative di politiche nazionali.

Solo alla fine degli anni '90, con l'avvio del processo di decentramento alle regioni, si registra il tentativo di costruire un sistema regionale basato sul metodo della *concertazione,* con la nascita delle commissioni regionali previste dal d. lgs. 469/97. Si mette in moto un processo ancora incerto, al quale la riforma del mercato del lavoro può conferire una significativa spinta ed i cui primi significativi indirizzi si ritrovano già nel d. lgs. 276/03.

In questo contesto, se da un lato si registrano molte resistenze a rivedere l'attuale modello contrattuale, maggiori aperture si verificano in merito al ruolo della contrattazione collettiva nell'ambito delle politiche attive del lavoro. In questo campo non solo i rinvii alla contrattazione collettiva sono numerosi ed estesi, ma particolarmente significativa risulta la scelta effettuata di assegnare al livello territoriale un ruolo paritario rispetto al livello nazionale, sia sulle materie oggetto di concertazione sia in quelle affidate all'autonomia collettiva. Si tratta ancora di aspetti parziali che, pur non modificando alla radice l'attuale sistema, inviano segnali forti alle Regioni e alle parti sociali. La stipula di intese a livello regionale in tema di

apprendistato, sul ruolo degli enti bilaterali, sull'utilizzo dei fondi interprofessionali, sulle misure di accompagnamento dei lavoratori svantaggiati, consentirebbe di imprimere una accelerazione a tale processo.