

# Nuova Secondaria Ricerca

10  
giugno 2015

GIOVANNI BOCCHIERI (*Direttore generale Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia*)  
Organizzazione del mercato del lavoro e politiche attive: uno scenario in evoluzione

RITA FINCO (*Cultrice della materia, Università degli Studi di Bergamo*)

MARIE ROSE MORO (*Università Descartes, Sorbonne Paris Cité, France*)

Le scuole coraniche informali (*kuttab*) in Mali e il loro allievi (*garibout*):  
fra educazione religiosa e manipolazione

ROSA GRAZIA ROMANO (*Università degli Studi di Messina*)

La nuova sfida di simboli e immagini: possibilità di dialogo o scontro tra culture?

ORNELLA GELMI (*Isiss Valleseriana, Bergamo*)

«The Hobbit»: viaggio verso la consapevolezza

FRANCESCA MARTINELLI - ALESSANDRA MAZZINI (*Dottorande, Università degli Studi di Bergamo*)

*iNonno*, le voci degli anziani raccontano la storia

## Esperienza religiosa, corporeità e ciclo della vita

A cura di MARIA TERESA MOSCATO (*Università degli Studi di Bologna*)

DANIELE LORO (*Università degli Studi di Verona*)

La dimensione religiosa nel corso della vita adulta: implicazioni pedagogiche

DON ROSINO GABBIADINI (*ISSR "S. Apollinare", Forlì*)

Conversione adulta come trasformazione autorealizzativa

MARISA MUSAIO (*Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*)

Il richiamo all'interiorità nella formazione religiosa dei giovani

ALBA G.A. NACCARI (*Università del "Foro Italico", Roma*)

Corporeità e movimento per l'educazione religiosa

# Organizzazione del mercato del lavoro e politiche attive: uno scenario in evoluzione

Giovanni Bocchieri

Il saggio vuole indagare le politiche attive del lavoro, intese come interventi volti a promuovere l'occupabilità. Partendo da una rassegna delle principali posizioni teoriche, il lavoro passa poi a una ricognizione delle norme nazionali e regionali che disciplinano l'organizzazione del mercato del lavoro. Infine prende in esame, in un'ottica comparata, il modello olandese e il modello tedesco.

*The paper investigates the active labour market policies, intended as measures to promote employability. It starts with a review of the main theoretical positions and goes on to a research on national and regional rules, governing the organization of the labor market. Finally it examines, in a comparative perspective, the Dutch and the German model.*

Quello attuale è un momento di profonde trasformazioni dai contorni ancora non ben definiti in uno scenario che si presenta ancora confuso per effetto di una produzione normativa affastellata. Fondamentale sarà capire come verrà ridisegnato l'assetto istituzionale dopo la nascita dell'Agenzia nazionale per l'occupazione prevista dal Jobs Act, con le necessarie attribuzioni di ruoli e competenze ai vari attori coinvolti.

## Introduzione

Il presente lavoro si propone di fornire una lettura delle politiche attive del lavoro, intese come quegli interventi volti a promuovere l'occupazione e l'inserimento o il reinserimento lavorativo, e della loro evoluzione nel quadro costituzionale e normativo. La ricostruzione proposta prende avvio da una sintetica rassegna delle principali posizioni teoriche sulle politiche attive e del loro rapporto con l'organizzazione del mercato del lavoro. Nella seconda parte viene effettuata una ricognizione delle norme nazionali e regionali, che disciplinano l'organizzazione del mercato del lavoro, a partire dalla ripartizione delle competenze prevista dal Titolo V della Costituzione. Lo scopo è quello di dare al lettore un quadro dell'attuale organizzazione del mercato del lavoro e di come lo scenario potrebbe evolvere alla luce del processo di revisione costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, dall'eliminazione delle Province e delle modifiche che saranno introdotte dai relativi decreti delegati del c.d. Jobs Act. Vengono poi descritte due esperienze concrete di politiche attive: quella realizzata a livello nazionale con il programma "Garanzia Giovani" e quella realizzata a livello regionale attraverso lo strumento della "Dote Unica Lavoro" di Regione Lombardia. L'intento è quello di dimostrare come i servizi per

il lavoro possano funzionare in maniera differente in base ai diversi modelli di organizzazione del mercato del lavoro. Infine, il tema viene affrontato anche in un'ottica comparata con le esperienze di Germania e Olanda.

## 1. Il dibattito sulle politiche attive del lavoro: diverse prospettive

In Italia, il dibattito sulle politiche attive si è incentrato sostanzialmente su due questioni fondamentali: il riparto di competenze tra Stato e Regioni e il modello organizzativo del mercato del lavoro.

### 1.1. Ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni

Molti commentatori si sono interrogati su quale sia il modo più efficiente di distribuire le competenze in materia di politiche attive del lavoro. Al di là del dibattito costituzionale relativo al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che verrà affrontato nel corso del presente lavoro, il confronto verte sul miglior modello organizzativo per la programmazione e la gestione delle politiche di accompagnamento al lavoro. I fautori della scelta centralistica utilizzano l'argomento della scarsa efficacia delle politiche attive in questo quindicennio di competenza regionale, in particolare negli ultimi anni di crisi, anche accompagnata dall'assenza di un unico ente che realizzi un collegamento tra politiche attive e passive. Tra i sostenitori di questa tesi si è fatta strada l'idea che una maggiore responsabilità dello Stato sulle politiche attive giustifichi la costituzione anche in Italia, come in Germania, di una robusta agenzia nazionale<sup>1</sup>.

1. M. Sorcioni, *Il sistema tedesco: il riferimento che funziona*, <http://workmagazine.it/>

Il dibattito si è concentrato ancora di più sull'idea di creare una struttura centralistica per la gestione delle politiche attive e passive, all'indomani del varo del c.d. Jobs Act<sup>2</sup>. Infatti, tra i vari principi e criteri direttivi, la legge delega di riforma del lavoro prevede l'istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro, alla quale attribuire competenze "gestionali" in materia di Servizi per l'impiego, politiche attive e ASPI.

Secondo le tesi favorevoli ad un organismo centrale incaricato della gestione delle politiche attive, è necessario prevedere un nuovo modello di intervento, un sistema nazionale che individui e renda realmente operativi standard minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, realizzi un costante monitoraggio delle attività, razionalizzando e riportando a sistema la tante ed eterogenee esperienze fino ad oggi realizzate sul territorio. Ma soprattutto crei le condizioni per implementare una infrastruttura tecnologica che permetta il dialogo e lo scambio di informazioni e dati a tutti i livelli<sup>3</sup>.

A questa tesi si contrappone quella di coloro che ritengono sia più efficace mantenere a livello territoriale le competenze in materia di servizi per il lavoro, destinando allo Stato la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale e l'esercizio del potere sostitutivo nel caso in cui i LEP non siano rispettati. Il legislatore costituzionale dovrebbe dunque affidare all'amministrazione centrale il compito di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni preposte all'attuazione del diritto al lavoro (art. 117, lett. m), considerato che i servizi per l'impiego riguardano una materia rispetto alla quale il legislatore deve porre norme necessarie ad assicurare a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, il godimento del diritto a una assistenza appropriata per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro<sup>4</sup>.

Ad ogni modo, seppure sia incontestabile che con l'attuale assetto le politiche regionali per il lavoro non hanno dato buoni ed omogenei risultati in tutte le Regioni, la ricentralizzazione dei servizi per il lavoro non costituisca la soluzione o l'unica soluzione idonea a garantire migliori politiche per il lavoro rischiando una lettura eccessivamente semplicistica del distorsioni attuali che hanno invece origini e motivazioni molto articolate.

C'è anche chi sostiene tesi intermedie, con la proposta di limitare il potere legislativo delle regioni e creare uno sportello unico del lavoro<sup>5</sup>, lasciando però a livello territoriale le competenze gestionali.

### **1.2. L'organizzazione del mercato del lavoro e il rapporto pubblico/privato**

Un secondo filone del dibattito sulle politiche attive del

lavoro riguarda l'organizzazione del mercato del lavoro e il ruolo degli operatori privati nell'erogazione dei servizi.

Come meglio si dirà nel corso della trattazione, a partire dalla sentenza delle Corte di Giustizia Europea *Job Centre*<sup>6</sup>, si è cominciata a fare strada l'idea di un superamento del monopolio pubblico dei servizi di collocamento con il progressivo ingresso degli operatori privati nel mercato. Volendo individuare una pietra miliare nel processo di riforma, possiamo affermare che è a partire dal 1997 che in Italia giunge a compimento il passaggio dal monopolio pubblico del collocamento al sistema di coesistenza pubblico-privato, pur tra critiche e problematicità, di orientamento contrapposto, ora nel senso della censura della perdita di centralità della pubblica amministrazione, ora nel senso dell'apertura troppo cauta verso soggetti privati.

Infatti, la legge n. 59 del 1997 segnava l'inizio di un sistematico conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi statali, denominato "federalismo amministrativo", che ha dato l'avvio a un processo di modernizzazione del mercato del lavoro, insieme al superamento dei due divieti di mediazione e di interposizione di manodopera<sup>7</sup>.

2. L.n.183/2014 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

3. Su questa linea di pensiero M. Tiraboschi (ed.), *Jobs Act Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele. Primo commento alle misure sul lavoro varate dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, Adapt Labour Studies, e-Book Series n. 21, 2014.

4. G. Canavesi, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, «Dir. Rel. Ind.», 2 (2009), p. 333 ss. Tra i sostenitori di tale tesi anche P.A. Varesi che rileva come «occorre superare la frammentazione dei cento campanili: costruire sistemi a forte guida regionale e assicurare l'esercizio da parte dell'amministrazione centrale dei servizi infrastrutturali e di garanzia di equità per tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale (SIL, Monitoraggio e valutazione, garanzia dei LEP)».

5. F. Giubileo, *Politiche del lavoro: evitare i carrozzoni*, <http://lavoce.info/>; Id., *Le politiche attive: tra Stato e Regioni*, <http://lavoce.info/>

6. Si veda Corte di Giustizia, sentenza 19 ottobre 1995. La controversia era originata dal rifiuto opposto dal Tribunale di Milano all'omologazione dell'atto costitutivo della cooperativa *Job Centre* tra le cui attività era prevista anche la fornitura temporanea di manodopera allora vietata ex art. 1 della legge n. 1369/1960. Con ordinanza del 31 marzo 1994 il Tribunale aveva chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi su due questioni: innanzitutto si chiedeva se la normativa italiana in materia di collocamento fosse riconducibile all'interno dell'esercizio dei pubblici poteri di cui agli artt. 55 e 66 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea; in secondo luogo, si poneva il quesito relativo alla immediata applicabilità negli ordinamenti interni delle norme comunitarie relative al diritto del lavoro, alla libertà di domanda e offerta delle prestazioni di lavoro e dei servizi di libera e corretta concorrenza tra operatori economici (artt. 48, 59, 60, 86, 90 del Trattato CEE).

7. G. Bocchieri, *Le Agenzie di somministrazione di lavoro* in P. Olivelli - M. Tiraboschi (eds.) *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano 2005.

La chiave di volta è rappresentata dal d.lgs. n. 276 del 2003, adottato in attuazione delle deleghe in materie di occupazione e mercato del lavoro previste dalla legge n. 30 del 2003 e preannunciato dal c.d. Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia dell'ottobre del 2001<sup>8</sup>, che ha fatto venir meno tutto quanto residuava dell'impostazione statalista e pubblicistica, sia dal punto di vista della regolamentazione del rapporto di lavoro, sia dal punto di vista del ruolo crescente e determinante riconosciuto da un lato alle Regioni e dall'altro agli operatori privati<sup>9</sup>.

Progressivamente, il monopolio pubblico del collocamento è stato sostituito da sistemi di coesistenza tra servizi pubblici e privati per l'impiego, in ragione dell'asserita incapacità dei servizi pubblici di soddisfare le richieste del mercato dal punto di vista della qualità e quantità dei servizi erogati<sup>10</sup>. Ciò ha anche comportato la rinuncia ad una sorta di riserva originaria da parte dello Stato<sup>11</sup>, la contestuale istituzione di regimi ad accesso controllato dietro autorizzazione e la riorganizzazione dei servizi pubblici.

Attraverso il sistema dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO<sup>12</sup>, gli operatori privati possono dunque operare nel mercato per erogare le prestazioni relative alle politiche attive.

In sede attuativa, si sono venuti a delineare due modelli contrapposti: il modello di cooperazione/integrazione pubblico/privato che si fonda su un rapporto tra enti pubblici e soggetti privati, chiamati a collaborare nel perseguimento di obiettivi di interesse generale, e il modello competitivo, basato invece sull'idea, particolarmente gradita ai sostenitori di teorie neo-liberali, di un mercato del lavoro nel quale i soggetti pubblici e i soggetti privati accreditati concorrono con pari dignità<sup>13</sup>.

All'interno del modello di cooperazione/integrazione, scelto dalla gran parte delle regioni, si sono poi realizzate diverse configurazioni, per cui in alcuni casi l'intervento dei privati viene interpretato come essenzialmente sussidiario, condizionato dall'impossibilità di provvedere in maniera adeguata alle necessità degli utenti da parte dei Centri per l'impiego pubblici oppure come intervento subordinato alla necessità di completare l'offerta e di migliorarne la qualità.

Anche alla luce della delega contenuta nelle legge di riforma del lavoro, l'attuale dibattito sul c.d. Jobs Act si è incentrato su quale sia il modello organizzativo più efficiente per l'erogazione delle politiche attive, con particolare riferimento al ruolo degli operatori privati, alle forme autorizzative per il loro esercizio nel mercato del lavoro e al loro rapporto con i servizi pubblici.

Attualmente, il modello più diffuso è quello cooperativo sostenuto dalla tesi secondo cui è opportuno mantenere la

centralità del servizio per il lavoro pubblico con un investimento sulle strutture<sup>14</sup>. Il modello cooperativo dovrebbe quindi basarsi su una distinzione delle funzioni attribuite sulla base della natura giuridica: al servizio pubblico spetterebbe la programmazione, l'indirizzo, la scelta degli obiettivi, il controllo e la valutazione dei risultati; mentre la funzione operativa di incontro domanda ed offerta dovrebbe essere svolta anche dai privati, messi tra loro in concorrenza<sup>15</sup>. Attraverso questo modello si raggiungerebbe un duplice risultato: non far perdere centralità alle strutture pubbliche e sopperire alle mancanze di queste ultime dovute anche all'assenza di opportuni investimenti<sup>16</sup>.

8. Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma ottobre 2001. In particolare, alla materia del collocamento, è dedicato il Punto II 1.4 intitolato "Operatori privati per il lavoro". Un precedente della legge n. 30 e del successivo d.lgs. n. 276/2003, in tal caso di origine patrizia, si può rinvenire anche nel c.d. Patto per l'Italia del 2002, con il quale il governo, Confindustria, Cisl e Uil (con l'opposizione invece della Cgil) hanno trovato l'accordo su una serie di misure tese ad una maggiore liberalizzazione del mercato del lavoro.

9. Tale apertura all'attività di soggetti privati è sembrata eccessiva a parte della dottrina. Si veda B. Caruso - H. Bonura, *La riforma degli strumenti del mercato del lavoro. Note introduttive*, in R. De Luca Tamajo - G. Santoro Passarelli (eds.), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276 ("Riforma Biagi"), in *Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova 2007, p. 66; L. Mariucci, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, «Lav. Dir.», 1(2004), p. 9. Sul passaggio dalla "mediazione" all'"intermediazione" si veda A. Lassandari, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. De Luca Tamajo - M. Rusciano - L. Zoppoli (eds.), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli 2004, p. 393.

10. S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 94.

11. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari 2005.

12. Artt. 4, 6 e 7 d.lgs. 10-9-2003 n. 276 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

13. Si veda S. Rosato, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. Olivelli - M. Marocco, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2011; M. Tiraboschi (ed.), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano 2005, p. 312; P. Tullini, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. Pedrazzoli (ed.), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 126 ss.

14. V.C. Dell'Aringa, *Ora possiamo agire sui servizi e sul cuneo*, intervista sul quotidiano «Avvenire», 4 luglio 2013; conclusioni del II appuntamento del ciclo di incontri "Incontri con l'autore" organizzati dall'ISFOL il 7 febbraio 2014 per la presentazione del libro Alessandra Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2013.

15. È questo il modello prefigurato anche nel contratto di ricollocazione proposto dal Prof. P. Ichino che prevede l'esclusiva competenza dei Centri per l'impiego per le funzioni di presa in carico e profilatura, lasciando agli operatori privati la possibilità di erogare i servizi specialistici previsti dal contratto di ricollocazione.

16. Anche il Prof. M. Tiraboschi ha più volte sottolineato la necessità di costruire un sistema di politiche attive che sviluppi un incontro virtuoso tra sistema pubblico e privato, con un investimento di risorse per il rafforzamento delle strutture pubbliche che stanno mostrando tutta la loro debolezza nell'attuazione del Piano europea Garanzia Giovani. Tra le cause del fallimento del Piano, infatti secondo Tiraboschi, vi sarebbe anche l'inadeguatezza dei centri per l'impiego di gestire le misure di politica attiva proposte e di realizzare un effettivo incrocio