

Regionalizzazione e mercato del lavoro

Manuel Marocco

RPS

Nel saggio vengono prese in esame le diverse fasi di sviluppo che, nell'arco di un decennio, ha subito la legislazione regionale in materia di mercato del lavoro. In primo luogo, è considerata la modernizzazione, prima organizzativa e poi funzionale, dei servizi all'impiego, frutto del decentramento amministrativo, realizzato, sul finire degli anni '90, in attuazione della cosiddetta Riforma Bassanini. È tuttavia la riforma costituzionale del 2001, la quale ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa in materia

di «tutela e sicurezza del lavoro», che ha segnato, almeno per alcune di esse, il momento per un ripensamento del ruolo delle amministrazioni locali nel governo dei mercati del lavoro territoriali. Non solo si segnalano rivisitazioni, più o meno profonde, del modello organizzativo e gestionale degli anni '90, ma soprattutto le Regioni, alla costante ricerca di settori di intervento poco praticati a livello centrale, hanno cominciato a sperimentare nuove modalità di promozione della «qualità del lavoro».

1. Introduzione

In tema di lavoro, il banco di prova della devoluzione di competenze dal centro alla periferia è stato, in primo luogo, la *modernizzazione* dei Servizi pubblici per l'impiego (Spi).

Infatti, l'accentramento delle funzioni, pur sottendendo condivisibili obiettivi di giustizia sostanziale, aveva determinato effetti perversi che avevano influito fortemente sulla scarsa efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico in materia di politica del lavoro. Da una parte, una volta *neutralizzata* l'originaria funzione assistenziale e antidiscriminatoria svolta dagli uffici pubblici preposti al collocamento¹, si poneva l'esigenza di «riconvertire» un complesso apparato il cui assetto organizzativo non corrispondeva più alle funzioni residuali allo stesso affidate. Dall'altra, si sentiva la necessità di risolvere l'inefficiente ripar-

¹ Per una ricostruzione si veda Liso, 2003.

tizione tra centro e periferia di due delle componenti essenziali delle politiche di intervento microeconomico in materia di mercato del lavoro e occupazione. Infatti, il decentramento in capo alle Regioni (realizzato sin dal 1972) delle competenze in tema di interventi formativi, separate da quelle relative al collocamento e all'avviamento al lavoro, gestite da organi periferici dello Stato, aveva segnato negativamente l'azione pubblica.

Del resto, già a partire dagli anni '80 si era, di fatto, verificato uno «sfondamento effettuale della demarcazione delle competenze» tra Stato e Regioni (Varesi, 1986). Queste ultime, approfittando del passaggio da politiche ricostruttive, tutte versate alla assistenza economica ai disoccupati e all'equa ripartizione delle occasioni di lavoro – le quali trovavano proprio nel monopolio pubblico del collocamento il proprio perno centrale – a politiche promozionali dell'occupazione, avevano per prime normativamente individuato servizi mai svolti prima dalle strutture pubbliche. In altre parole le Regioni, progressivamente estendendo e originamente interpretando le fasi solo propedeutiche al collocamento della manodopera (formazione professionale, orientamento, osservazione del mercato del lavoro), avevano, con vicende alterne, parzialmente *occupato* «la terra di nessuno» (così Varesi, 1998) dell'incentivazione economica all'assunzione delle categorie svantaggiate, delle misure di *job-creation*, dei Lsu; in una parola la parte più innovativa dei servizi all'impiego, la cosiddetta politica attiva del lavoro.

Alle aspirazioni delle amministrazioni locali, che si erano così sviluppate *sul campo*, lo Stato aveva risposto, solo parzialmente, con l'istituzione, presso le Regioni a statuto ordinario, delle Agenzie regionali per l'impiego (l. 56/1987), organismi mutuati dalla esperienza già avviata presso quelle ad autonomia differenziata. Proprio le sperimentazioni ivi intraprese costituirono comunque «il primo passaggio dalla presenza dello Stato sul mercato del lavoro propria degli uffici di collocamento ad una nuova configurazione dei Servizi per l'impiego prefigurati dagli interventi di politica attiva del lavoro erogati dalle Regioni» (Napoli, 2002, p. 82).

Sintetizzando, la «modernizzazione» degli Spi, almeno nella legge, si è realizzata quindi attraverso due, diverse e separate, fasi storiche ed è stata finalizzata al raggiungimento di due obiettivi, fra loro complementari.

In primo luogo, tra il 1997 e il 1999 è stata disciplinata la riforma «strutturale» degli organismi pubblici di controllo del mercato del lavoro.

Mediante il d.lgs. 469/1997, di attuazione della l. 59/1997 (cosiddetta legge Bassanini), i relativi decreti di trasferimento delle risorse umane e strutturali dal centro alla periferia e le leggi regionali di attuazione del medesimo decreto, ne è stato definito il nuovo assetto organizzativo: il «Sistema regionale per l'impiego». Ciascun ente territoriale si è così dotato di una propria organizzazione amministrativa, orientata all'esercizio delle funzioni precedentemente svolte dagli uffici periferici del Ministero del Lavoro, nel frattempo soppressi, a far data dal dicembre 1999. Tale assetto organizzativo può dirsi ormai consolidato, sebbene – come si dirà – la legislazione regionale più recente sia re-intervenuta in materia, anche con scelte del tutto originali.

Separatamente, e solo a partire dal 2000, si è invece avviata la riforma in una «prospettiva funzionale» degli stessi Spi. Il d.lgs. 181/2000, novellato dal d.lgs. 297/2002, il d.p.r. 442/2000 e, infine, la relativa disciplina regionale di attuazione, hanno intrapreso la trasformazione del collocamento da «funzione pubblica» a «pubblico servizio» (Liso, 2003), nell'intento di incidere, esplicitamente, non sul momento organizzativo degli Spi, ma sul loro *modus operandi*.

Da questo ultimo punto di vista è possibile rilevare maggiori difficoltà, non solo «*a valle*», vale a dire dal punto di vista della concreta operatività della generale e astratta previsione normativa, ma anche «*a monte*», cioè dal punto di vista della normazione e della regolamentazione che si è data in questa materia. La diversa scansione temporale con cui si è realizzata la modernizzazione – semplificando, si è prima deciso «chi» doveva fare e solo successivamente «cosa» fare (così Pirrone e Sestito, 2006) – sembra aver pesato, e ancora pesare, sulla sua concreta messa in opera.

D'altra parte, la dottrina più attenta ha sin da subito sottolineato il rischio che: «il decentramento in quanto tale – pur potendo avere *ex se* [...] qualche utile ricaduta sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa – abbia effetti innovativi più sui modelli politico-istituzionali di governo che sui modelli organizzativi dei servizi pubblici» (così Rusciano, 1999, p. 28). Allo stesso modo vi è stato chi (Gragnoli, 1999), muovendosi dalla considerazione che: «Se fino ad oggi è stato carente il governo del mercato, la ragione non è da ricercare nelle esclusive inettitudini organizzative del Ministero, ma nell'inadeguatezza dei poteri», ha criticato l'impostazione di fondo della legge Bassanini e in particolare «l'attenzione riservata alla dimensione strutturale, mentre risulta trascurata la priorità della prospettiva funzionale».

Da un altro angolo di visuale, la legislazione regionale può essere ricostruita a seconda dei livelli di implementazione raggiunti rispetto alle direttive di policy fissate a livello nazionale (nell'ordine nei decreti, già citati, 469/1997 e 297/2002 e infine 276/2003).

Poche sono le autonomie (Calabria, Molise) che si sono «fermate» al primo livello di implementazione e vale a dire quello della modernizzazione solo strutturale degli Spi; la maggioranza di esse, invece, si attestano sul secondo livello: sono cioè intervenute, oltre che sotto quest'ultimo profilo, anche su quello funzionale. Poche, d'altro canto, sono le normative regionali di *terza generazione*, che cioè, oltre ad essere *ritornate* sul proprio «Sistema regionale per l'impiego» e aver dato attuazione ad alcuni istituti della cosiddetta Riforma Biagi, hanno cercato di dare un senso concreto alla potestà legislativa assegnatagli dalla riforma costituzionale del 2001 in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», in particolare, come si dirà, promuovendo la «qualità del lavoro».

2. *Il decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro*

In Italia, la modernizzazione degli Spi è coincisa, temporalmente e normativamente, con la *liberalizzazione* degli stessi servizi all'impiego: si sarebbe cioè data attuazione al principio di sussidiarietà nella sua duplice valenza, sia verticale che orizzontale (Olivelli, 2003, p. 227). In un unico atto legislativo sono state infatti *fuse* entrambe le tendenze generali che hanno caratterizzato gli interventi di riforma realizzati in altri paesi: vale a dire, da un lato, il venir meno del monopolio pubblico del collocamento – peraltro, quest'ultimo in realtà anticipato dall'introduzione del «lavoro interinale» ad opera della l. 196/1997 («Pacchetto Treu») e accompagnato dalla nota pronuncia di illegittimità della Corte di Ivi europea (caso *Job Center II*²) – e, dall'altro, la riorganizzazione delle loro modalità di funzionamento, in particolare attraverso il decentramento a livello locale della gestione dei servizi.

Con riguardo alla organizzazione degli Spi, prima dell'intervento di riforma, si confrontavano due tesi ridotte, nel dibattito politico istituzionale, a «radicalizzazioni» di posizioni inconciliabili fra loro: da una parte l'attribuzione alle Regioni (in quanto già provviste della compe-

² La Corte di giustizia europea, in data 11/12/1997 (causa 55/1996), ha affermato l'illegittimità del monopolio pubblico italiano del collocamento, per sfruttamento abusivo di posizione dominante.

tenza in materia di formazione professionale) del ruolo di «protagonista *par excellence* dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro» (Carinci, 1999); dall'altra la costituzione di un'autonoma Agenzia nazionale, posta sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e compartecipata da Stato, Regioni e parti sociali. Come è detto è stata la prima ipotesi a prevalere, sebbene con un *inedito* protagonista: le Province.

Nel dibattito attorno alla riforma organizzativa degli Spi (Agenzia nazionale *vs* decentramento) irruppe la già ricordata Riforma Bassanini.

Con tale complessivo intervento si intendeva dare il massimo impulso, «a Costituzione invariata», al cosiddetto *federalismo amministrativo*; si predisponeva, da una parte, il trasferimento dalle Regioni agli enti locali delle funzioni amministrative nelle materie appartenenti alla potestà legislativa regionale concorrente – secondo il principio cosiddetto del «doppio binario» – e, dall'altra, la «delega» dallo Stato alle Regioni e agli enti locali dell'esercizio di altre funzioni amministrative. Proprio a quest'ultimo tipo di conferimento apparteneva quello realizzato nel citato d.lgs. 469/1997, con la conseguenza che in materia di «mercato del lavoro» – allora – le Regioni avevano la potestà di emanare solo norme attuative della normativa statale.

Il modello istituzionale italiano, rinunciando quindi a quello di tipo agenziale tipico di altre esperienze europee aveva, in maniera originale, optato in materia per una delega alle Regioni, e tramite esse alle Province, vere «protagoniste» della riforma, allora segnate – secondo autorevole dottrina – da «una vera e propria resurrezione» (così Carinci, 1998). Infatti, il sistema delle deleghe a livello locale, andando anche oltre il disegno originariamente previsto, prevedeva l'attribuzione alle prime del ruolo di legislazione, di organizzazione amministrativa, di progettazione, di valutazione e controllo dei servizi all'impiego, mentre alle seconde quello di «fulcro gestionale» dei servizi sul territorio e quello di raccordo con gli altri enti locali.

Se è vero che tale, per così dire, *sub-conferimento* in favore dell'ente provinciale poteva essere considerato, in ottica centralistica, meramente diretto ad indebolire la «regionalizzazione» dei servizi per l'impiego (Gragnoli, 1999), esso rappresentava comunque un passo necessario e congruente con la *ratio* ispiratrice dell'intero intervento di riforma, teso, come detto, a superare la dicotomia istituzionale «tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative». Per garantire infatti la «integrazione» tra di essi non poteva non essere tenuto conto che la legge sull'ordinamento delle autonomie locali – l. 142/1990, ora d.lgs. 267/2000 – potenzialmente attribuiva proprio a

tale ente i compiti connessi alla «formazione professionale, [...] attribuiti dalla legislazione statale e regionale» (così Garofalo, 2004).

Insomma, diversamente da altri partner comunitari, in cui esiste un'unica organizzazione concernente l'intero territorio nazionale, in Italia non è stato predisposto un modello di gestione unitario, ma è stato attribuito a ciascuna Regione il compito di provvedere all'organizzazione di propri «Sistemi regionali per l'impiego», seppur entro i margini di una griglia di enti predeterminata.

Quanto al ruolo generale assegnato allo Stato, la dizione usata dal legislatore si segnalava per una certa genericità, sia oggettiva che soggettiva; tanto che vi era chi (Lassandari, 1999) parlava di un sistema «già molto centralistico, oggi tuttavia definibile “policefalo” e forse “acefalo”».

Orbene, si può affermare che il livello di indeterminatezza con cui, nel d.lgs. 469/1997, appariva definito il ruolo generale dello Stato era direttamente proporzionale al livello di puntualità con cui si era invece proceduto a fissare l'individuazione, la composizione e le funzioni degli organi deputati a svolgere i compiti conferiti alle Regioni³.

Illuminanti in proposito sono i principi e i criteri direttivi che il decreto fissava alle leggi regionali di attuazione in materia di «Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego». Va premesso che questa parte dell'atto è quella la cui *gestazione* fu più complessa, in quanto oggetto di puntuali critiche in particolar modo ad opera delle Regioni. Queste contestarono, fin da subito, l'eccessiva compressione della loro potestà di intervento sul modello organizzativo previsto, realizzata mediante la cosiddetta «predeterminazione dei livelli di governo» delle funzioni conferite. Nonostante il governo fosse intervenuto sul disegno iniziale, accogliendo alcune delle sollecitazioni rappresentate in sede di acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti ed erodendo quindi ancor più evidenti rigidità, l'uniformità organizzativa costituiva, pure nel testo definitivo, la più forte *valvola di sicurezza* contro eventuali «fughe in avanti».

Infatti, il potere legislativo regionale era stato vincolato alla necessaria previsione di tre organismi cui affidare rispettivamente il momento politico, quello concertativo e infine quello tecnico, fissandone, nel contempo, la composizione. Seppure il d.lgs. n. 469 abilitasse le leggi

³ Rusciano, 1999, pertanto affermava che il d.lgs. 469/1997 aveva costituito un modello di governo locale del mercato del lavoro «molto rigido», dal quale «le fonti decentrate possono allontanarsi per aspetti solo marginali».

regionali di attuazione a disporre discrezionalmente circa l'allocazione di talune delle funzioni conferite tra i diversi organismi da istituire, resta che questi ultimi costituissero un *numerus clausus* la cui gamma di competenze era, per la maggior parte, predeterminato.

D'altro canto, a seguito dell'intervento abrogativo della Corte costituzionale del 2001 (sent. 74/2001), l'uniformità organizzativa imposta nel 1997 appare ora espunta dall'ordinamento giuridico. La Corte ha, difatti, ritenuto incostituzionali e quindi cassato proprio le disposizioni di carattere organizzativo che il legislatore nazionale aveva *imposto* ai costituendi «Sistemi regionali per l'impiego»: insomma, semplificando, «Commissione regionale tripartita permanente», «Comitato interistituzionale» e «Agenzia regionale» tecnica, non rappresentano più articolazioni amministrative necessarie degli appena ricordati Sistemi.

In conclusione, già prima della riforma costituzionale del 2001, l'impianto del d.lgs. 469/1997, e in particolare il principio dell'uniformità organizzativa ivi sposato, ne riusciva grandemente indebolito, ciò peraltro in un contesto in cui non risultava evidente e chiara, perlomeno dal punto di vista giuridico e tecnico, l'individuazione di un momento istituzionale per ricondurre ad unità l'intero sistema.

3. La nuova potestà legislativa concorrente in materia di «tutela e sicurezza sul lavoro»

Prima di passare all'analisi della legislazione regionale più recente, è necessario rivolgere l'attenzione agli interventi del legislatore costituzionale, di quello ordinario e della Consulta i quali, tra il 2001 e il 2005, hanno condizionato e mutato profondamente potestà, modalità e spazi di attività degli stessi legislatori regionali. In ordine di tempo ci si riferisce alla legge costituzionale 3/2001, alla l. 30/2003, nonché ad uno dei relativi decreti attuativi (il d.lgs. 276/2003) e alla sentenza della Corte costituzionale 50/2005.

In primo luogo, la legge cost. 3 appena citata, nell'ambito di una rivisitazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, ha ampliato la potestà legislativa regionale concorrente alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro». In altre parole, dal piano della, seppur rilevante, estensione delle competenze amministrative delle Regioni realizzato dal d.lgs. 469, è stata ampliata la potestà delle autonomie a legiferare, seppure entro i limiti «dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato».

La scarsa chiarezza e il carattere inedito della endiadi sopra citata – «tutela e sicurezza del lavoro» – ha suscitato un notevole dibattito dottrinario, in effetti dando luogo ad un gran lavoro di esegesi normativa.

Fin da subito l'attenzione degli studiosi – anche sulla base di una lettura *continuista* con i più recenti sviluppi della legislazione in materia e al fine principale di scongiurare qualsiasi ipotesi di *regionalizzazione* del diritto del lavoro – si è concentrata sull'attribuzione alla potestà esclusiva statale della materia identificata con l'espressione «ordinamento civile», identificando così, per sottrazione e mediante un passaggio logico successivo, quella concorrente regionale (Ferraresi, 2005)⁴. Ciò ha permesso di attribuire allo Stato la competenza, appunto esclusiva, di dettare la disciplina relativa ai rapporti privatistici, e quindi anche ai rapporti di lavoro, nonché quella concernente il diritto sindacale.

Pertanto, scorporato quest'ultimo e il rapporto individuale di lavoro, è divenuta più agevole l'identificazione della materia della «tutela e sicurezza del lavoro». Sebbene, in proposito siano identificabili interpretazioni più o meno estensive sulla concreta ampiezza di quest'ultima, pare potersi concordare con autorevole dottrina (Napoli, 2002, p. 366) la quale afferma che essa «sta a significare che è demandata alle Regioni la legislazione che ha ad oggetto la protezione dei lavoratori sul mercato», da esercitarsi nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale. In altre parole, verrebbe attribuita alle autonomie la gestione pubblica del mercato del lavoro, l'attività amministrativa di tutela del lavoro (il collocamento e i servizi per l'impiego *in primis*), le quali andrebbero poi coordinate con quella esclusiva regionale in particolare relativa alla istruzione e formazione professionale.

Come anticipato, a partire da tale nucleo fondamentale, si sono contrapposte diverse linee interpretative, semplificando una restrittiva e una omnicomprensiva, che si distinguono, appunto, nell'allocare taluni peculiari istituti (politiche attive e passive, mediazione privata, attività di vigilanza in materia di lavoro, incentivi all'occupazione, ammortizzatori sociali, ecc.) ora alla competenza esclusiva statale, ora a quella concorrente, ora ancora a quella esclusiva regionale.

Peraltro, su alcuni degli istituti appena considerati è intervenuta la co-

⁴ Del resto, la dottrina che ha studiato la successiva elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale (Troisi, 2007), conferma che è la stessa Consulta a suggerire che l'ambito della competenza regionale va ricavata per sottrazione delle «materie» e dei profili di competenza esclusiva statale.

siddetta Riforma Biagi, la quale si è anche incaricata di compiere talune scelte allocative. Rileva a tal fine quella parte della riforma dedicata alla «Organizzazione del mercato del lavoro», emanata dal legislatore delegato, appunto, nel rispetto delle «competenze delle Regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale».

Sul complesso delle scelte compiute nel 2003, si è pronunciata la Corte costituzionale (sent. 50/2005), sollecitata dalle numerose questioni di legittimità costituzionale promosse da diversi enti territoriali e poi riunite dalla stessa Corte⁵. In particolare, le amministrazioni regionali e provinciali lamentavano una presunta lesione delle competenze, legislative e amministrative, loro attribuite dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Senza entrare qui nel dettaglio tecnico della complessa pronuncia della Consulta, si può osservare che sono poche le norme colpite da illegittimità costituzionale dalla sentenza 50/2007, mentre nel complesso, anche grazie all'intervento correttivo nel frattempo intervenuto⁶, la Consulta si è pronunciata per la legittimità costituzionale, sotto il profilo della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, della riforma del 2003.

Pregnante è quanto affermato dalla Corte in tema di «servizi per l'impiego». Sebbene si sia rinunciato ad una definizione esaustiva della «tutela e sicurezza del lavoro» (Scagliarini, 2006, p. 185), nella stessa pronuncia si afferma che in tale nozione rientra senza ombra di dubbio «la disciplina dei servizi per l'impiego e in specie quella del collocamento», pervenendo così agli stessi risultati cui, sin da subito, era giunta la dottrina maggioritaria. Muovendosi poi da quella corrente di pensiero nella dottrina giuslavoristica che ha inteso sottolineare il nesso esistente tra diritto al lavoro affermato dall'art. 4, co. I, Cost. e servizi per l'impiego, ha riaffermato l'esistenza in capo al legislatore regionale di un limite esterno e ulteriore rispetto a quello dei «principi fondamentali» fissati nella legislazione statale.

In tal caso, «essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro», spetterà altresì allo Stato l'esercizio

⁵ In particolare si tratta di due ricorsi della Regione Marche, due ricorsi della Regione Toscana, due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, due ricorsi della Provincia autonoma di Trento e un ricorso della Regione Basilicata.

⁶ Ci si riferisce al d.lgs. 251/2004, con il quale l'Esecutivo ha provveduto a «correggere» diverse norme contenute nel d.lgs. 276/2003.

di quella ulteriore prerogativa esclusiva in ordine alla fissazione di standard minimi di qualità ed efficienza dei servizi stessi, da garantire su tutto il territorio nazionale, attraverso la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

D'altro canto, parte della dottrina (Ales, 2003), aveva già proposto il ricorso alla cosiddetta «tecnica del livello essenziale di prestazione», così da affidare al legislatore statale una competenza trasversale volta alla individuazione di misure in materia di mercato del lavoro, da attuarsi attraverso prestazioni determinate in concreto dalle singole Regioni, e da superare una rigida ripartizione per materie, non sempre idonea a scongiurare possibili effetti di *dumping* sociale territoriali.

4. L'assetto organizzativo dei «Sistemi regionali per l'impiego» nella legislazione regionale più recente

Solo a seguito della sentenza 50/2005 più volte menzionata, alcune Regioni – anche fra quelle promotrici del conflitto di attribuzioni – hanno provveduto ad approvare primi atti legislativi di disciplina dei mercati del lavoro locali. Nella maggioranza dei casi, tali interventi assumono la veste di «testi unici» con cui le amministrazioni locali, nel rinnovare e sistematizzare il proprio apparato normativo e istituzionale dedicato alla materia, dichiarano i propri obiettivi programmatici e disegnano una congruente strumentazione giuridica.

In maniera costante, come accennato, obiettivo complessivo è la promozione della «qualità del lavoro»; ciò non solo negli atti adottati tra il 2005-06 da Marche, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Lombardia, ma anche nelle leggi approvate da Liguria e Lazio nel 2007, interamente, ed esclusivamente, dedicate al tema.

Riassumendo – e semplificando – nell'ambito del *materiale* normativo esaminato, pertanto, sono disciplinati tre macro-settori: i «Sistemi regionali per l'impiego», la rete locale dei servizi all'impiego e, infine, la «qualità del lavoro».

Solo il primo gruppo di Regioni, infatti, ha colto l'occasione anche per re-intervenire sulle caratteristiche, l'assetto e le funzioni degli organismi pubblici facenti parti di detti Sistemi, mediante interventi di *restyling* delle leggi con cui era stata data attuazione al più volte citato d.lgs. 469/1997.

La prima questione affrontata è quella relativa alla ripartizione delle competenze tra Regione e le *inedite* protagoniste della riforma del 1997, vale a dire le Province.

La scelta compiuta dalla maggioranza è stata quella della continuità con tale modello – come peraltro ribadito dalla cd. legge Biagi – e cioè nel senso nel «mantenimento» presso le seconde delle competenze amministrative in materia di collocamento e politiche attive; e ciò nonostante la più volte ricordata sentenza 50/2005 legittimasse le Regioni anche a scelte allocative alternative. Come già detto altrove (Marocco, 2007), solo la Lombardia pare essersi diversamente orientata, mettendo in discussione, almeno in parte, il ruolo delle Province quale esclusivo fulcro gestionale dei servizi all'impiego.

Un ulteriore elemento di differenziazione rispetto al modello originario del 1997, anche in questo caso disposto da tutte le Regioni a Statuto ordinario considerate, ma non dalla Lombardia, è rappresentato dalla *internalizzazione* nell'ambito della struttura regionale delle funzioni e dei compiti prima attribuiti alle rispettive Agenzie tecniche per l'impiego, tramite la soppressione delle stesse. Tale scelta pare confermare una certa *diffidenza* che, alcune Regioni, sin dall'inizio avevano mostrato verso tali istituzioni.

Importante spazio è poi dedicato alla costruzione della rete dei soggetti deputati all'erogazione dei servizi all'impiego. È proprio in tale sezione che sono regolati alcuni degli istituti introdotti *ex novo* dal citato d.lgs. 276/2003 ed è chiarito il ruolo attribuito nell'ambito di detta rete agli operatori privati e cioè, semplificando, di attore *integrativo* ovvero anche *sostitutivo* di quello pubblico.

È in particolare la disciplina dell'istituto dell'accreditamento, nel quadro comparato della legislazione regionale sino ad ora emanata, che qualifica, e differenzia, i modelli territoriali di gestione ed erogazione dei servizi al lavoro, insomma la governance del sistema locale. Sebbene vada subito sottolineato che, al momento in cui si scrive, solo in Toscana e Lombardia l'accreditamento è pienamente in vigore, in quanto, oltre alla legge regionale, sono stati emanati i relativi regolamenti attuativi. Secondo l'impostazione maggioritaria, infatti, l'accreditamento costituisce solo un atto propedeutico all'affidamento del servizio – insomma necessario, ma non sufficiente per l'effettivo ingresso nella rete degli operatori – che si concretizzerà solo al momento in cui l'amministrazione competente, con un ulteriore e distinto provvedimento, nel concreto, deciderà l'affidamento stesso. In altre parole, alla Regione risulta affidato il ruolo di programmazione delle politiche e delle risorse necessarie al supporto delle stesse, mentre le Province attuano gli interventi previsti in tale ambito con la collaborazione «integrativa» degli operatori accreditati.

In Lombardia, invece, l'esercizio delle attività di intervento sul mercato del lavoro, ad esclusione di talune peculiari funzioni di carattere squisitamente amministrativo, è comunque condizionato al possesso del titolo amministrativo. Tutti gli operatori, anche quelli pubblici, sono cioè tenuti a sottoporsi alla procedura amministrativa di accreditamento, pena l'esclusione dal «sistema». In altre parole, mentre nella maggioranza delle ipotesi sono disciplinate le modalità per la corretta instaurazione di partenariati pubblico-privati (accreditamento e atto di affidamento del servizio), in un caso risulta regolato un univoco e obbligatorio meccanismo di erogazione del servizio pubblico, cui risultano sottoposti tutti gli operatori della «rete».

Tale duplice modello è ben visibile confrontando i testi legislativi.

Nel modello di *integrazione*, assai riassumendo, sono posti paletti di vario genere al ricorso a soggetti esterni alla amministrazione. In primo luogo, sono richiamate le condizioni obiettive generali che, in genere, giustificano i processi di *outsourcing* nell'ambito della pubblica amministrazione («economicità» del ricorso al soggetto privato e «motivata impossibilità» del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare all'esterno), nonché precisato il ruolo solo integrativo e non sostitutivo dei soggetti accreditati, finalizzato cioè a «completare la gamma, migliorare la qualità ed ampliare la diffusione sul territorio delle funzioni dei servizi, nonché per fornire interventi specializzati per determinate categorie di utenti». Un ulteriore paletto è posto tramite l'individuazione di riserve e vale a dire servizi affidati in via esclusiva alla Provincia (e ai Cpi); si tratta in particolare delle funzioni idonee ad incidere sullo *status* dei soggetti e sulla pretesa dei cittadini/utenti a beneficiare delle politiche attive erogate nell'ambito del «Sistema Regionale dell'impiego».

Quanto al modello che abbiamo definito «sostitutivo» – o di «quasi-mercato» (*quasi-market*), come è conosciuto nella letteratura internazionale⁷ – si nota, innanzi tutto, il ruolo assolutamente preminente affidato alla amministrazione regionale, la quale tiene presso di sé saldamente i «cordoni della spesa», a scapito delle Province, le quali competono in posizione di – quasi – pari dignità con altri soggetti ai fini della realizzazione degli interventi sul mercato del lavoro locale programmati.

Alla stessa amministrazione finanziatrice spettano poteri di controllo sui risultati raggiunti tramite le aste competitive. Tutti i soggetti, pub-

⁷ Si vedano Mosley e Sol, 2005.

blici e privati, accreditati sono così sottoposti ad una procedura di valutazione di efficacia ed efficienza, affidata, per un quadriennio, ad un «valutatore indipendente», scelto con una gara ad evidenza pubblica. È quindi previsto un meccanismo di premialità economico fisso, particolarmente ampio e severo, basato sul punteggio assegnato dal «valutatore»⁸. Si noti che, per i soggetti pubblici, la vincolatività di detto meccanismo di premialità è assicurato dalla previsione che: «I risultati negativi degli operatori pubblici sono considerati ai fini della responsabilità dirigenziale, della riorganizzazione degli uffici e delle procedure di mobilità».

5. La declinazione regionale della nozione di «qualità del lavoro»

La «qualità del lavoro» ha costituito una delle tre sezioni fondamentali della legislazione regionale analizzata. Una lettura complessiva dei testi consente subito di apprezzare la natura poliedrica di tale nozione; in effetti ciascun legislatore vi ha ricondotto strumenti e istituti diversi, ampliando e restringendone i confini, tanto che – almeno espressamente – quasi nessuno di essi si è cimentato in una sua definizione. Aldilà della ambiguità che ne deriva, la normazione relativa alla «qualità» pare essere la più genuina espressione delle politiche promozionali regionali dirette a modificare *in melius* le condizioni dei mercati del lavoro locali. Infatti, posta la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», la quale *neutralizza*, per così dire, qualsiasi velleità regionale di regolazione dei rapporti giuridici di lavoro e del diritto sindacale, le autonomie locali hanno comunque inteso riservarsi spazi di azione capaci di indirizzare, attraverso varie forme di sostegno, i comportamenti della offerta e in particolare della domanda di lavoro.

Semplificando, piuttosto che da sanzioni, il precetto normativo risulta accompagnato da incentivi, al fine di incoraggiare l'autonoma adozione dei comportamenti positivamente valutati dal legislatore. Ne appare al contempo confermata l'interpretazione della nozione di «tutela e sicurezza del lavoro», quale disciplina diretta, mediante l'apprestamento di appositi apparati amministrativi, politiche e strumenti e

⁸ È difatti stabilito che, addirittura, «Una quota non inferiore al 75% dei finanziamenti regionali per i servizi per il lavoro è assegnata sulla base dei risultati della valutazione relativa all'ultimo anno».

nei limiti dei livelli essenziali posti dallo Stato, a migliorare l'ambiente in cui la stessa prestazione lavorativa si svolge.

In definitiva, proprio a ragione della relativa novità di una declinazione giuridica di detta nozione di derivazione comunitaria⁹, nonché dalla prospettiva volontaristica e promozionale insita nella stessa, diverse Regioni ne hanno approfittato – come avvenuto negli anni '80 (si veda *supra* par. 1) – per occupare nuovamente le «terre di nessuno» e vale a dire quegli spazi che, proprio perché più innovativi, non hanno ancora ricevuto una completa regolazione statale. Ne risultano così taluni filoni di intervento «inediti» (Varesi, 2005), che possono essere tuttavia riclassificati alla luce delle 10 componenti essenziali della qualità, individuati dalla Commissione europea sin dal 2001, e riconducibili a due grandi categorie: le caratteristiche del posto di lavoro, da un lato, e l'ambiente di lavoro e le condizioni del mercato del lavoro, dall'altro. In particolare, in linea con le caratteristiche sopra descritte della potestà legislativa regionale, riceve particolare attenzione la seconda categoria di componenti, e vale a dire gli indici raggruppati sotto l'espressione «Ambiente di lavoro e condizioni del mercato del lavoro»¹⁰.

Quanto alla regolazione nel merito che ricevono i singoli istituti fatti rientrare in tale «poliedrico» concetto, appare confermato il carattere promozionale degli interventi¹¹, spesso anche attraverso il supporto e il coinvolgimento delle parti sociali, sono sperimentate: misure tese a modificare il regime delle convenienze, in particolare della domanda di lavoro (si pensi alla previsione di incentivi alle imprese per la cd. stabilizzazione rapporti di lavoro), ovvero vari strumenti finalizzati al miglioramento della occupabilità dei lavoratori (percorsi formativi qualificati, sostegno per l'accesso al credito, ecc.), nonché varie iniziative di sensibilizzazione sociale e istituzionale (ad es. in tema di responsabilità sociale delle imprese) e, infine, disposizioni di semplificazione e accorpamento delle competenze amministrative, soprattutto nel campo della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro.

⁹ Si veda per una ricostruzione Com (2001) 313 def. e Com (2003) 728 def.

¹⁰ Espressamente: «Parità di trattamento di uomini e donne»; «Protezione della salute e della sicurezza sul lavoro»; «Flessibilità e sicurezza»; «Integrazione tramite il lavoro e accesso al mercato del lavoro»; «Organizzazione del lavoro e equilibrio tra vita professionale e sfera privata»; «Dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori»; «Diversificazione e non discriminazione».

¹¹ Per un'analisi dettagliata delle misure sia consentito rinviare a Marocco, 2006; 2008.

In conclusione, l'analisi della legislazione regionale svolta consente di apprezzare lo sforzo compiuto a livello territoriale. A seguito della complessa opera di risistemazione dell'apparato ministeriale ereditato alla fine degli anni '90 – vale la pena sottolineare che si è trattata di una delle più consistenti esperienze di trasferimento di personale dallo Stato alle autonomie locali – le Regioni si sono adoperate, con velocità diverse, per la disciplina delle attività cui erano chiamati i «Sistemi regionali per l'impiego» e in particolare le loro articolazioni territoriali di base (i Centri per l'impiego).

Le scelte compiute in quest'ultimo campo appaiono, allo stato, consolidate, seppure si vanno formando modelli differenziati in tema di erogazione dei servizi all'impiego, a seconda del diverso sviluppo – in questa materia come in altre – degli strumenti della cosiddetta amministrazione indiretta, sino ad esperienze che, in parte, intaccano il ruolo di erogatore unico dell'operatore pubblico.

Infine, secondo quanto già avvenuto in passato, in alcune aree si sperimentano *inediti* strumenti di intervento nei mercati del lavoro locali, interpretando la nozione di «tutela e sicurezza del lavoro» quale disciplina migliorativa delle condizioni del lavoratore, utilizzando a tale scopo le indicazioni comunitarie in tema di «qualità del lavoro».

Riferimenti bibliografici

- Ales E., 2003, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del «livello essenziale di prestazione»*, in «Diritto Lavori & Mercati», n.1, pp. 9-23.
- Carinci F., 1998, *Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego e apertura alla mediazione dei privati*, in Carinci F. (a cura di), *Il nuovo collocamento*, inserto di «Diritto e Pratica del Lavoro», n. 11, pp. III-IV.
- Carinci F., 1999, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, «Quaderni di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 22, pp. 3-12.
- Ferraresi M., 2005, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 4, pp. 1064 -1085.
- Garofalo D., 2004, *Mercato del lavoro e regionalismo*, in Di Stasi A., (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano.
- Gragnoles E., 1999, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, «Lavoro e Diritto», n. 261, pp. 261-296.
- Lassandari A., 1999, *Le «agenzie» di collocamento nel diritto internazionale, comunitario e comparato europeo: elementi di disciplina; modelli di intervento*, «Quaderni di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 22, pp. 167-196.

- Liso F., 2003, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Marocco M., 2006, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, pp. 863-877.
- Marocco M., 2007, *Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 213-230.
- Marocco M., 2008, *La «qualità del lavoro» nella legislazione regionale più recente*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 2, pp. 542-550.
- Mosley H. e Sol E., 2005, *Contractualism in Employment services: A socio-economic perspective*, in Sol E. e Westerveld M. (a cura di), *Contractualism in employment service*, Kluwer Law international, The Netherlands.
- Napoli M., 2002, *Nuovo regionalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Giappichelli, Torino.
- Olivelli P., 2003, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in Olivelli P. (a cura di), *Il «collocamento» tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano.
- Pirrone S. e Sestito P., 2006, *Disoccupati in Italia. Tra Stato Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna.
- Rusciano M., 1999, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», suppl. n. 3, pp. 25-40.
- Scagliarini S., 2006, *Competenze dello Stato e delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in «Diritto delle Relazioni industriali», n. 1, pp. 183- 191.