

# Ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i centri per l'impiego?

*di Luigi Oliveri*

L'utilità dei servizi pubblici per l'impiego deve essere misurata in relazione ai benefici che essi sono in grado di assicurare ai cittadini. Si tratta, cioè, di determinare quale "valore" acquisiscano lavoratori ed imprese, quando si avvalgono delle attività di tali servizi.

C'è, tuttavia, da ricordare che detti servizi operano in un mercato aperto, nel quale i canali dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono molteplici, non più regolati da sistemi autoritativi e monopolistici, con una palpabile prevalenza dei canali informali, che coprono oltre i 3/4 delle mediazioni.

È opportuno, allora, cercare di comprendere le dinamiche del mercato del lavoro, allo scopo di individuare il già menzionato valore, che può derivare dall'operato dei servizi pubblici.

Il mercato del lavoro può essere definito come il "luogo teorico", nel quale s'incontrano le diverse tipologie delle domande e delle offerte di lavoro, le quali mettono in rapporto i datori di lavoro con chi è alla ricerca di un'occupazione.

È un mercato competitivo, nel quale condizioni di svantaggio di qualsiasi tipo possono rendere in particolare non efficace la dinamica dell'offerta di lavoro (proveniente dai lavoratori). Lo svantaggio deriva principalmente dal possesso di competenze non adeguate al lavoro che si cerca, alla mancanza di strumenti e conoscenze per utilizzare al meglio i

meccanismi del mercato, a necessità di aggiornamento e formazione, al possesso di informazioni insufficienti o sbagliate sui meccanismi (talvolta, semplicemente non si conoscono gli strumenti informativi per reperire le domande delle imprese), condizioni socio-economiche o individuali di esclusione sociale.

Per questa ragione, il sistema di norme e regolamentazione della pubblica amministrazione ha sempre cercato di porre rimedio alle caratteristiche competitive del mercato, mediante interventi correttivi delle possibili distorsioni nell'incontro domanda/offerta, regolamentando la funzione di intermediazione.

Negli anni, la funzione di intermediazione è stata:

- lasciata interamente al mercato (mediatori privati, al servizio della domanda);
- gestita integralmente dai soggetti rappresentativi della domanda e dell'offerta (associazioni dei datori e sindacati);
- svolta da un soggetto terzo, di matrice interamente pubblica;
- svolta da un soggetto terzo, di matrice pubblica ma con la partecipazione dei soggetti rappresentativi;
- svolta da un soggetto terzo, di matrice pubblica o privata, nel rispetto di regole precise sul funzionamento dell'attività.

Le riforme Bassanini-Treu (l. n. 59/1997 e l. n. 196/1997) e gli interventi della Corte di Giustizia Europea hanno fornito la spinta decisiva verso un mercato del lavoro che si sorregge su servizi resi sia da soggetti pubblici, sia da soggetti privati.

La Corte di Giustizia con la sentenza 11 dicembre 1997 (la causa era già aperta nel 1996) ha indotto il legislatore ad adeguare il sistema dei servizi per il lavoro alle regole di apertura poste dal Trattato Ue: il sistema pubblico del collocamento ha costituito un'impresa economica, che agendo in monopolio ha assunto una posizione dominante nel mercato del lavoro, ma inefficiente. La Corte, infatti, ha rilevato l'incapacità di soddisfare la domanda di lavoro, con la conseguenza di una limitazione nell'efficacia del servizio reso. La manifesta inefficienza del servizio, secondo la Corte, ha determinato violazione ai principi del Trattato, in particolare a causa del divieto nei confronti dei privati ad esercitare l'attività di mediazione, posto dall'ordinamento italiano.

Pertanto, il mercato del lavoro doveva andare verso una liberalizzazione sia delle assunzioni, sia dell'intervento finalizzato alla mediazione, soprattutto in una fase di espansione economica, che consente alla Ue di vedere nella riforma del mercato del lavoro una leva per assicurare stabilità al sistema economico, proiettato ormai verso la moneta unica.

Il legislatore italiano, comunque, consapevole dell'atteggiamento europeo, ma anche dell'ineludibile necessità di riformare il sistema, nel 1997 ha aperto una serie di riforme molto fitta e ravvicinata nel tempo: alla sostanziale stabilità del sistema del mercato, durata oltre quarant'anni, si sostituisce nel periodo 1997-2003 una fase quasi convulsa di evoluzione del mercato.

Lo Stato, l'amministrazione pubblica, rinuncia ad una funzione di gestione, per sostituirla ad una funzione di regolazione.

Il mercato si apre ai privati. L'intervento pubblico ha lo scopo di garantire efficienza al mercato, concorrendo con i privati, e di fissare le regole e gli standard minimi necessari perché i soggetti, pubblici e privati, potessero compiere la mediazione.

Questi principi trovano la loro attuazione nella l. n. 196/1997, che consiste nella prima apertura ufficiale normativa all'intervento dei privati nel mercato del lavoro, attraverso il lavoro temporaneo. L'ancora forte presenza, però, del ruolo pubblico nella funzione di mediazione limitava l'ambito di azione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo.

Esse, infatti, erano autorizzate ad includere nell'oggetto sociale esclusivamente questa funzione e non altre attività rilevanti per la mediazione. Il sistema era liberalizzato, ma asimmetrico. Il passo successivo, verso una maggiore apertura del mercato del lavoro, consisteva nella maggiore libertà di azione dei soggetti privati.

In ogni caso, attraverso la l. n. 59/1997 si sono disposti i principi di decentramento delle funzioni, sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. Proprio la riforma del mercato del lavoro si può considerare la prima attuazione del sistema di riforme aperto da detta legge, tendente ad anticipare contenuti poi in parte riversati nella l. cost. n. 3/2001.

Lo Stato scinde le funzioni connesse alle politiche del lavoro, riservandosi le competenze in merito alle "politiche passive": previdenza sociale, gestione delle crisi aziendali, vigilanza in materia di lavoro. Conferisce alle Regioni, invece, la promozione delle politiche attive del lavoro nel mercato, assegnando loro il compito di conferire ulteriormente dette competenze alle Province, con legge regionale.

Per la prima volta, il legislatore individua espressamente tra i compiti dei servizi per il lavoro attività che superano il concetto di collocamento e vanno verso le politiche attive del lavoro.

La preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro risponde all'esigenza di migliorare la capacità dei datori, liberi nella scelta, di individuare i lavoratori idonei. Le iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile, sono funzione di politica attiva vera e propria.

Si è, di conseguenza, riorganizzata la rete di erogazione della funzione di mediazione: in conseguenza di ciò spariscono anche nominalmente gli uffici di collocamento e nascono i servizi per l'impiego, operanti attraverso uffici territorialmente dislocati, denominati centri per l'impiego.

L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni sono da queste disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale che attribuisca alle Province le funzioni e i compiti di gestione dell'incontro domanda/offerta ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui sopra.

I principi organizzativi per le Province sono:

- gestione ed erogazione dei servizi tramite strutture denominate “centri per l’impiego”;
- distribuzione territoriale dei centri per l’impiego sulla base di bacini provinciali con utenza non inferiore a 100 mila abitanti, fatte salve motivate esigenze socio-geografiche;
- possibilità di gestire ed erogare servizi, anche tramite i centri per l’impiego, connessi alle funzioni e compiti conferiti alla Regione.

L’art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 rappresenta l’ulteriore passo verso un mercato del lavoro a gestione mista: oltre alla soppressione del sistema vincolistico del collocamento, si ammette e si disciplina in modo sistematico la gestione della mediazione da parte di soggetti privati. Si attuano, così, le indicazioni della Corte di Giustizia Ue.

È la traccia di un sistema di gestione delle politiche del lavoro, che troverà nel d.lgs. n. 276/2003 il definitivo compimento.

Con l’art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 nasce il servizio di mediazione privato, svolto da società in possesso dei requisiti indicati dalla legge e autorizzati ad esercitare in via esclusiva l’attività di mediazione tra domanda e offerta dal Ministero del Lavoro o accreditati alle attività di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale/outplacement dalla Regione.

L’apertura definitiva della normativa del 1997 (anche se ancora limitata dall’esclusività dell’oggetto sociale) alla mediazione dei privati porta delle conseguenze inevitabili. L’iscrizione alle liste, da parte di chi cerca lavoro, non può essere più considerata presupposto necessario per la funzione di avviamento. Occorre, invece, puntare su un sistema di individuazione dello stato di disoccupazione.

Lo stato di disoccupazione, infatti, non è un elemento burocratico, ma il presupposto per l’avvio dei servizi finalizzati alla mediazione. Le liste perdono, così, progressivamente significato, come elementi di una funzione amministrativa.

Subentra il concetto, invece, di banca dati alla quale attingere per la funzione di pre-selezione delle candidature, in favore dei datori che si rivolgono ai servizi.

Occorre riorganizzare il flusso delle attività di erogazione dei servizi, perché l’iscrizione non è più un vincolo, né un adempimento, ma è un’opportunità: la richiesta di un servizio a valore aggiunto, che migliori la condizione di occupabilità del lavorato-

re nel mercato del lavoro.

La domanda di lavoro, a sua volta, è l’input verso il *matching*, ma anche verso la creazione di opportunità informative e formative per la popolazione.

I servizi pubblici per l’impiego, dunque, abbandonano le attività amministrative (con l’eccezione della gestione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro) e burocratiche intese come prestazione principale delle loro attività e sono indotti a creare una rete di servizi a favore dei soggetti inoccupati e disoccupati e delle imprese, composta da:

- accoglienza;
- orientamento;
- accompagnamento al lavoro;
- incontro domanda/offerta;
- servizi alle imprese;
- monitoraggio del mercato del lavoro;
- gestione Sil.

Abbandonare la logica amministrativa per aprirsi a quella del servizio significa passare dalla produzione del provvedimento, dell’atto che consente di porre in essere l’intermediazione, come il nulla osta, per svolgere una serie complessa ma coordinata di attività, tali da consentire ai soggetti che operano nel mercato di incontrarsi, conoscere ed applicare le regole, migliorare i propri punti di forza, superare quelli di debolezza. Insomma, si sostituisce al produrre atti un “fare”, realizzare una serie di azioni, per aiutare aziende e lavoratori a risolvere i bisogni occupazionali reciproci.

L’esigenza di ridefinire il concetto di disoccupazione, in un mercato della mediazione liberalizzato, trova risposta nel 2000, col d.lgs. n. 181/2000, che definisce:

- i criteri per determinare i potenziali fruitori delle misure di promozione all’inserimento nel mercato del lavoro;
- la condizione di disoccupazione, dettando criteri di indirizzo in materia anche per adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari.

Lo “stato di disoccupazione”, diviene:

- la condizione del disoccupato o dell’inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un’attività lavorativa;
- il presupposto per avvalersi dei servizi offerti dalle Province e dalle agenzie di mediazione, finalizzati alla ricerca attiva di lavoro.

I servizi, al fine di favorire l’incontro fra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione e l’inoccupazione di lunga durata, ai sensi dell’art. 3,

comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, offrono ai disoccupati almeno i seguenti interventi:

- colloquio di orientamento entro 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, così come accertato ai sensi dell'art. 2, con riguardo ai giovani ed agli adolescenti;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale.

L'attività di mediazione, dunque, perde definitivamente la sua connotazione di "attività amministrativa" e diviene, invece, una vera e propria prestazione di servizio, che trova nella verifica dello stato di disoccupazione il solo presupposto per azioni non amministrative, ma di vero e proprio servizio a valore aggiunto.

L'iscrizione in una lista, dunque, perde significato. Tra servizi per l'impiego e disoccupato si instaura un rapporto di servizio di diritto comune, da regolamentare attraverso veri e propri contratti (patto di servizio) e diagnosi operative (piano di azione individuale).

Più che un'iscrizione, un libretto di lavoro ed un cartellino rosa, occorre, allora, un'anamnesi delle potenzialità e della storia lavorativa del lavoratore.

A tali esigenze dà risposta un'altra fondamentale disposizione del 2000, il d.P.R. n. 442/2000. Esso prevede la costituzione dell'elenco anagrafico dei disoccupati, contenente i dati anagrafici completi del lavoratore nonché i dati relativi alla residenza, all'eventuale domicilio, alla composizione del nucleo familiare, ai titoli di studio posseduti, all'eventuale appartenenza a categorie protette e allo stato occupazionale.

In secondo luogo, si istituisce la scheda professionale: a completamento dei dati anagrafici, vi sono inserite le informazioni relative alle esperienze formative e professionali e alle disponibilità del lavoratore, nonché i dati relativi alla certificazione delle competenze professionali in raccordo con le disposizioni in materia di formazione professionale, allo scopo di favorire la pre-selezione.

Scheda anagrafica e scheda professionale sono state disciplinate ed individuate col d.m. 30 maggio 2001. La scheda anagrafica sostituisce il vecchio modello C1 o cartellino rosa e classifica i lavoratori attribuendo una classe e specifica di appartenenza (occupati, inoccupati, disoccupati, altri). La scheda professionale è una sorta di curriculum certificato dai servizi per l'impiego.

Passa solo un anno. È ormai acclarato che l'impo-

stazione della funzione in termini di servizio, regolamentato da contratti di diritto comune e non da procedure amministrative, rende sostanzialmente inutili le vecchie liste del collocamento: è necessario, inoltre, precisare meglio il concetto di disoccupazione.

Col d.lgs. n. 297/2002 il "vecchio collocamento" tramonta definitivamente. La norma abroga per sempre una serie di disposizioni ormai antiche, compresi "residui" della l. n. 264/1949 ancora vigenti, e delinea in modo ancor più orientato alla prestazione di servizi le attività di mediazione.

Gli effetti ed i principi del d.lgs. n. 297/2000 sono:

- l'abolizione delle liste di collocamento; rimangono solo tre liste: lavoratori disabili; lavoratori in mobilità; lavoratori dello spettacolo;
- lo stato di disoccupazione viene ridefinito come la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti; la disoccupazione è, dunque, una condizione di fatto (mancanza di lavoro), accompagnata alla disponibilità di cercarlo attivamente secondo modalità definite con i servizi;
- la definizione di un contratto di servizio con l'utenza diviene legge;
- si semplificano le comunicazioni obbligatorie, con la contestualità dell'obbligo di comunicazione di assunzione con l'assunzione stessa, istituendo un modello unico per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e delle agenzie di somministrazione valido per tutti gli enti (cpi, Inps, Inail); tale modalità è entrata a regime solo nel marzo del 2008.

### **Sistema dei servizi pubblici e privati nelle politiche attive del lavoro**

I servizi per l'impiego, sia pubblici, sia privati, si caratterizzano, dunque, per:

- l'organizzazione finalizzata all'erogazione di un servizio, composto da una serie di fasi predeterminate (accoglienza, orientamento, accompagnamento al lavoro, selezione, mediazione), valide per il lavoratore e l'azienda;
- la funzione di informazione e filtro, allo scopo di eliminare condizioni che impediscono un accesso libero e pieno al mercato del lavoro;
- la gratuità delle prestazioni nei confronti dei la-

voratori.

Occorre, tuttavia, agire non solo sull'offerta, ma anche sulla domanda di lavoro. Le imprese, per quanto libere di chiamare nominativamente i lavoratori, hanno la necessità di affidarsi a qualcuno che assicuri efficienza nel processo di ricerca dei lavoratori, anche attivando momenti di formazione. La promozione dell'apprendistato e dello stage, già obiettivo della l. n. 196/1997, non è più sufficiente in un modello di mercato del lavoro liberalizzato.

Nel 2003, con il pacchetto costituito dalla l. n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/2003, l'evoluzione normativa riguardante il mercato del lavoro trova il suo compimento.

In particolare, il quadro delineato dalla combinazione dell'art. 17 della l. n. 56/1987 e del d.lgs. n. 469/1997 viene razionalizzato, con la fissazione di regole operative e di qualità dei servizi rivolti anche alle imprese.

La riforma Biagi non altera l'impianto organizzativo dei servizi per l'impiego pubblici. Detta, però, le condizioni per creare definitivamente un mercato realmente aperto ai mediatori privati, mediante una duplice strada:

- l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro;
- i regimi particolari di autorizzazione.

Si tratta del potenziamento degli strumenti di apertura al mercato, individuati nel 1997. Le agenzie per il lavoro, infatti, non incontrano più limiti all'oggetto sociale, e possono svolgere anche tutte le seguenti attività:

- svolgimento di tutte le attività di somministrazione;
- somministrazione di lavoro esclusivamente a tempo indeterminato, intermediazione;
- ricerca e selezione del personale;
- supporto alla ricollocazione professionale.

Le agenzie private per il lavoro, dunque, divengono un elemento fondante del mercato del lavoro. Il regime di autorizzazione a livello nazionale e di accreditamento al livello regionale assicura un rapporto simmetrico tra servizi pubblici e servizi privati, destinato al raccordo ed all'integrazione. La Borsa nazionale del lavoro deve essere la sede e lo strumento di tale raccordo.

Le agenzie private per il lavoro, ancora, possono svolgere tutte le funzioni e le attività cui sono abilitati i servizi pubblici per l'impiego. Lo scopo è migliorare, in regime di concorrenza/cooperazione, l'efficacia dell'incontro domanda/offerta. Il regime speciale di autorizzazione, inoltre, completa la ri-

partizione delle competenze in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, con l'estensione ad altri soggetti pubblici delle funzioni di intermediazione.

Possono entrare a far parte del sistema:

- università;
- Comuni;
- camere di commercio;
- scuole secondarie di secondo grado;
- associazioni sindacali;
- enti bilaterali;
- Ordine nazionale dei Consulenti del lavoro tramite apposita Fondazione.

Il d.lgs. n. 276/2003, inoltre, allo scopo di fissare i regimi di autorizzazione ed accreditamento, individua nel dettaglio le funzioni comuni che i soggetti pubblici e privati sono competenti a svolgere:

- intermediazione: l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori, della pre-selezione e costituzione di relativa banca dati, della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione, dell'orientamento professionale, della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo;
- ricerca e selezione del personale: l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente, individuazione e definizione delle esigenze della stessa, definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale, pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento, valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi, formazione della rosa di candidature maggiormente idonee, progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo, assistenza nella fase di inserimento dei candidati, verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale



dei candidati;

- supporto alla ricollocazione professionale (*outplacement*): l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico dell'organizzazione committente, anche in base ad accordi sindacali, finalizzata alla ricollocazione nel mercato del lavoro di prestatori di lavoro, singolarmente o collettivamente considerati, attraverso la preparazione, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, l'accompagnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento nella nuova attività.

### **La cooperazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro**

Sebbene l'evoluzione della normativa abbia consentito una vasta estensione dei servizi rivolti a lavoratori e imprese, occorre prendere atto che in Italia il canale formale per l'incontro domanda/offerta è ancora eccessivamente basso. Circa i 3/4 dei disoccupati cercano lavoro per il tramite dei rapporti di amicizia e conoscenza personali, oppure rispondendo alle inserzioni dei datori di lavoro (i "lavora con noi" su internet), o cercando le domande di lavoro sulla stampa. Lo stesso vale per le imprese, le quali utilizzano in misura elevatissima i propri canali informali di ricerca e selezione.

Si potrebbe, dunque, essere tentati di chiedersi quale valore effettivo possano creare i servizi per l'impiego, se riescono a servire effettivamente solo 1/4 dell'incontro domanda/offerta. Ed essere portati a rispondere che non servano a molto, sicché gran parte delle risorse pubbliche relative alle politiche del lavoro possano essere concentrate sui poteri di vigilanza e controllo, quanto mai necessari in un mercato completamente liberalizzato, nel quale l'iniziativa spontanea privata assume rilievo di assoluta preponderanza.

Il basso tasso di utilizzazione dei canali formali di incontro domanda/offerta, tuttavia, non deve essere il presupposto che porta a concludere per l'inutilità di servizi per il lavoro. Al contrario, esso rappresenta un problema da risolvere, dal momento che la mancanza di servizi dedicati rischia certamente di rendere endemiche le distorsioni del mercato, a tutto svantaggio certamente delle categorie di lavoratori svantaggiati; ma, nella realtà, l'intero sistema rischia di risentirne, perché la prevalenza di circuiti informali non favorisce la meritocrazia, la ricerca dei migliori e l'introduzione di sistemi formativi

tali da spingere al miglioramento continuo delle competenze, necessario non solo per i lavoratori, ma anche per le aziende. Le quali condividono con i lavoratori l'interesse ad una crescita della professionalità del lavoro, fondamento dell'incremento della produttività e qualità dei prodotti e, dunque, della competitività sui mercati.

Insomma, un mercato del lavoro efficiente, libero ma governato, è senza dubbio una risorsa della quale un sistema economico non può permettersi il lusso di fare a meno.

C'è da rilevare che se i servizi per l'impiego pubblici non sono fin qui riusciti a favorire un ricorso ampio ai canali formali di ricerca, altrettanto deve dirsi per i servizi privati, con specifico riferimento a quelli offerti dalle agenzie per il lavoro, autorizzate alla somministrazione. Secondo i dati Isfol, come riportati in dottrina <sup>(1)</sup>, l'insieme dei servizi pubblici per l'impiego e delle agenzie di somministrazione consente di trovare lavoro al 5% degli occupati.

I numeri dimostrano che il miglioramento delle dinamiche del mercato del lavoro non può che passare mediante politiche di cooperazione e collaborazione tra servizi pubblici e privati. Se, infatti, da un lato, certamente la regolazione del mercato viene effettuata attraverso i regimi delle autorizzazioni e degli accreditamenti, tuttavia è dimostrato che ciò non è sufficiente. Disporre, cioè, di risorse pubbliche e private capaci di erogare l'insieme dei servizi visti prima, senza che ciò determini un'influenza rilevante sul mercato e, dunque, una capacità di renderlo più democratico, accessibile e conoscibile, non basta.

Ancora i numeri dimostrano queste conclusioni. Il numero dei centri per l'impiego pubblici è pari a 539 in Italia, con circa 10 mila addetti; le sedi legali e le filiali degli operatori risultano circa 6.300. La media stimata di disoccupati per centro per l'impiego in Italia è di 2.794; tale media in Italia scende a 299 disoccupati per sportello, se si comprendono anche quelli privati. Ancora, in media in Italia ogni operatore dei centri per l'impiego dovrebbe prendersi cura di 151 disoccupati.

Da questi numeri si può evincere:

- l'inadeguatezza dei servizi per l'impiego pubblici a svolgere, da soli, l'insieme dei servizi di cui sono competenti: troppo alto è il numero dei soggetti da servire, rispetto al quantitativo di operatori. Soltanto effettuare le verifiche sullo stato occupazionale mediante la convocazione degli interessati

implicherebbe per ciascun operatore 150 colloqui per tre volte l'anno, tutti i giorni dell'anno, con conseguenti convocazioni, appuntamenti, gestioni della scheda anagrafico-professionale, dovendo, nel contempo, svolgere le funzioni di accoglienza, presidio del Sil, attività di sportello;

- l'inadeguatezza anche dei servizi per l'impiego privati a svolgere a loro volta, autonomamente, il complesso dei servizi richiesti dalla normativa. È vero che il numero delle sedi e delle filiali è piuttosto congruo, quasi 6.300, ma è altrettanto vero che tali sportelli sono da ripartire tra le circa 160 agenzie di somministrazione, ed a loro volta frazionati in filiali molto diffuse territorialmente, con pochi addetti, intenti soprattutto a svolgere l'attività da cui deriva il principale profitto di impresa: la mediazione e somministrazione alle imprese, per altro di lavoratori molto spendibili nel mercato.

Insomma, potenzialmente i numeri, sommando le risorse umane ed organizzative pubbliche a quelle private, che consentirebbero una politica pubblica di regolazione del mercato operando in modo da favorire il ricorso ai canali formali in via prevalente, vi sarebbero. Mancano gli strumenti per procedere in tal senso. In una parola, occorre realizzare politiche di collaborazione tra soggetti pubblici e privati per:

- incrementare il numero di addetti e sportelli che erogano servizi;
- diffondere i servizi nel territorio;
- realizzare una politica di governo del territorio unica, ma concertata e partecipata, con la *governance* in capo ai soggetti pubblici;
- coordinare, in base alla politica di cui sopra, gli interventi, sulla base di una chiave univoca.

Manca, in realtà, un tassello fondamentale: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da rendere in eguale misura. La sussistenza di standard di servizio fissati legislativamente (in questo campo la potestà normativa è rimessa in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, della Costituzione) si rivelerebbe fondamentale, per stabilire quali servizi erogare, con quali modalità e quali livelli di risultato da garantire, in modo certo ed uguale per tutti, così da realizzare:

- parità di trattamento a cittadini e imprese;
- determinazione certa dei costi;
- specifiche tecniche certe, per l'affidamento di servizi da parte del pubblico a soggetti privati, fondati su elementi di miglioramento dei risultati standard, oltre che sul costo degli interventi.

La ricerca di un sistema standardizzato dei livelli essenziali delle prestazioni, comunque, deve procedere in parallelo col tentativo di attivare forme di collaborazione pubblico/privato efficienti, in grado di superare le inefficienze del mercato e garantire:

- un servizio universale a richiesta, valido per tutti;
- risultati misurabili;
- un sistema cooperativo/concorrenziale, nel quale i soggetti privati autorizzati ed accreditati costituiscono punti della rete dei servizi insieme con il pubblico, che fa da "server", con pari dignità, ma con una selezione dettata dal mercato stesso di chi si riveli capace di rendere i risultati migliori.

### **Strumenti normativi per la collaborazione pubblico/privato**

La normativa vigente non disciplina in maniera diffusa e dettagliata i sistemi di cooperazione. Si limita a consentirli, descrivendo solo le loro linee essenziali, senza dettagliare le modalità operative e stabilire strumenti.

In generale i regimi di autorizzazione ed accreditamento costituiscono (di cui agli artt. da 4 a 7 del d.lgs. n. 26/2003) indirettamente una forma di cooperazione, visto che i privati autorizzati o accreditati nella sostanza sono in grado di rendere i medesimi servizi resi dal pubblico, con la sola eccezione dell'accertamento dello stato di disoccupazione. Dunque, gli enti pubblici, lo Stato, le Regioni e le Province possono già decidere di avvalersi dei soggetti privati, per svolgere servizi previsti dalla legge, laddove carenze organizzative, progetti particolari, esigenze di estensione e miglioramento lo rendano opportuno o necessario.

Occorre tenere presente che attualmente i servizi di collocamento e reperimento del personale sono contemplati dall'allegato II B al d.lgs. n. 163/2006. Dunque, per l'individuazione dei soggetti ai quali Stato, Regioni e Province possono affidare i servizi <sup>(2)</sup> senza dover applicare l'insieme delle regole di dettaglio del codice, ma solo i principi miranti a garantire la concorrenza, la parità di trattamento e la non discriminazione. Il sistema di autorizzazione ed accreditamento attua di per sé la garanzia della concorrenza: infatti, tutti i soggetti interessati hanno ottenuto l'accredimento ed il "mercato" di tali servizi è per sua natura riservato esclusivamente a coloro che dispongano di questo requisito. Pertan-

to, gli enti territoriali possono gestire procedure selettive circoscritte ai soli autorizzati e accreditati, puntando, in questa fase di assenza di livelli essenziali delle prestazioni standardizzati anche nei costi, su offerte migliorative sia delle basi di gara, sia, soprattutto, su sistemi di premio/incentivazione economica al raggiungimento di risultati migliorativi rispetto a standard vigenti o, comunque, determinati nell'ambito delle procedure di individuazione dei contraenti.

Il sistema dell'autorizzazione e dell'accreditamento, tuttavia, non garantisce di per sé il coordinamento generale tra tutti i soggetti che operano nel mercato, se si procede con gare secondo il dispositivo classico del codice dei contratti. Infatti, la pubblica amministrazione certamente assolverebbe al compito di fissare la politica, determinare gli obiettivi e decidere di formalizzare il raccordo col privato, ma mettendo questo in concorrenza a monte, cioè selezionandolo prima di metterlo alla prova e, così operando, ponendo in essere una serie di iniziative e progetti spot, potenzialmente in grado di creare un sistema organizzato. Ma, inevitabilmente, una serie di affidamenti di specifici servizi, magari anche simili tra loro, rischierebbe di non razionalizzare al meglio le risorse, lasciando irrisolta una serie di problemi dovuti alla selezione forzata a monte.

Un rimedio potrebbe consistere nella logica delle "prenotazioni" di sistemi di accompagnamento al lavoro, composti da un sostegno al reddito del disoccupato, una voce per pagare interventi formativi, un compenso per il soggetto privato che svolge l'intervento, che nel complesso viene denominato "dote". L'esempio è stato dato dal programma LaborLab della Regione Lombardia<sup>(3)</sup>. Ciascun operatore privato accreditato può prenotare un insieme di doti (nel corso del programma si è previsto un limite di 15 doti mensili per Provincia ed ambito di intervento): in questo modo, si è diffusa tra tutti i privati interessati una metodologia identica di intervento di accompagnamento al lavoro, lasciando ai lavoratori la libera scelta di avvalersi di un operatore piuttosto che dell'altro, in modo che fosse portata "a valle" la selezione dei migliori. Potenzialmente, dunque, tutti i soggetti accreditati sono stati destinatari di medesime risorse finanziarie, nell'ambito di un'attività da gestire in modo standard ed eguale per tutti, ma solo quelli in grado di garantire effettivamente i risultati occupazionali previsti sono stati concretamente coinvolti operati-

vamente dagli stessi utenti.

In parte, la Regione Veneto si ispira a tale criterio nell'ambito degli interventi anticrisi, nei confronti dei lavoratori posti in Cassa integrazione in deroga. Anche in questo caso, la Regione mette a disposizione dei soggetti accreditati "doti" concepite esattamente come in Lombardia, ma non sono previsti limiti alle prenotazioni, se non scaturenti dalle dimensioni organizzative del soggetto che si candida per la loro gestione.

Si tratta di un sistema che risolve il problema di come selezionare i soggetti accreditati, coinvolgendo tutti e lasciando giudicare agli utenti la capacità di realizzare i servizi.

Certamente, il sistema consente una maggiore democraticità dei servizi, perché consente un'estensione degli sportelli aperta a tutti i soggetti accreditati, ma non assicura, tuttavia, una difesa dalle distorsioni. Il livello di qualità dei servizi concretamente erogati viene definito in base ai risultati ottenuti; questo è ottimo per selezionare i servizi che funzionano meglio, ma rimane, allora, irrisolto il problema del lavoratore e delle aziende di conoscere a monte chi sia in grado di rendere i servizi con un livello accettabile di efficienza ed efficacia. Inoltre, la mancanza di selettività a monte dei soggetti da incaricare lascia interamente al solo processo di accreditamento la determinazione dei soggetti incaricati di svolgere servizi. Ma, l'accreditamento appare solo un presupposto, una condizione generale per erogare i servizi. Occorrono, poi, progetti specifici, indicatori chiari, livelli di servizi minimi predeterminati in partenza (oltre che misurati alla fine), insomma elementi di ulteriore selettività, per rendere servizi realmente efficaci. Il che non esclude la possibilità che detti servizi possano comunque essere resi ad una pluralità di soggetti (per altro, resta ferma la possibilità di costituire associazioni temporanee di imprese o consorzi), né la necessità di un monitoraggio a conclusione dei progetti.

Il programma LaborLab, come si afferma in letteratura<sup>(4)</sup>, ha certamente rappresentato un esempio importante di raccordo pubblico/privato, presentando, però, un difetto: la mancanza di uno *screening* preventivo dei soggetti da avviare, operato da un soggetto pubblico o, comunque, non coinvolto nella gestione delle doti e, dunque, non condizionato dalla necessità di fare fatturato. Ma, si può aggiungere che il principio della "libera scelta" dello sportello a cui rivolgersi, se astrattamente corretto,



in una fase nella quale mancano livelli essenziali delle prestazioni chiari e determinati e, soprattutto, sistemi di monitoraggio dei servizi resi dai soggetti privati di tipo anche sanzionatorio, costituisce un problema. Infatti, il lavoratore, specie quello svantaggiato, continua a mancare di strumenti per una ricerca di lavoro e di servizi consapevole e di qualità.

### **L'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003**

L'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003 prefigura un sistema di cooperazione di carattere strutturato e strutturale, col beneficio del co-finanziamento pubblico/privato, scaturente principalmente dalla capacità delle agenzie per il lavoro di somministrare lavoratori svantaggiati.

Esso <sup>(5)</sup> consente alle agenzie per il lavoro autorizzate allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale di compiere una serie di azioni finalizzate ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che partono da situazioni di particolare svantaggio <sup>(6)</sup>, mediante due strumenti.

Il primo, consiste nella possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, non percettori di ammortizzatori sociali, derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, a condizione che l'Apl li assuma per non meno di 6 mesi.

Il secondo strumento è la possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione.

In questo modo, dunque, le Apl possono diventare uno strumento molto potente per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, in quanto hanno un incentivo all'assunzione, pari al differenziale tra il costo da esse sostenuto per assumere e

retribuire il lavoratore (ridotto come visto sopra), e la remunerazione per la missione dei lavoratori presso le aziende clienti dell'Apl stessa.

Il tutto, comunque, presuppone che l'Apl ponga in essere un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità.

Secondo parte della dottrina <sup>(7)</sup> l'art. 13 si sostanzia in una forma surrettizia di finanziamento delle agenzie di somministrazione, pur sottolineando che, se ben applicato, l'istituto potrebbe determinare effetti anche apprezzabili.

Nella realtà, l'art. 13 è rimasto disapplicato, per una serie di ragioni. Perché le Apl dovrebbero agire acquisendo consenso dalle parti sociali, in particolare per le retribuzioni in deroga ai minimi salariali. Negli anni precedenti, in periodi di migliore andamento dell'economia e dell'occupazione, si era registrata una sostanziale diffidenza verso lo strumento. Non secondariamente, perché le Apl hanno sempre più decisamente puntato sull'attività di intermediazione e somministrazione di personale, che costituisce il loro *core business*, piuttosto che sulle complesse azioni di accompagnamento al lavoro e tutoraggio. In terzo luogo, manca tuttora un'esperienza pilota concreta e la condivisione di banche dati, nelle quali reperire i soggetti svantaggiati, destinatari privilegiati delle azioni previste dalla norma.

Si potrebbe anche sostenere, dunque, che se realmente si fosse trattato di un sistema elusivo di finanziamento alle agenzie di somministrazione, esse ne avrebbero senz'altro tratto profitto, procedendo a quella diffusa attuazione e sperimentazione che ancora manca e che lascia ancora dubbi ed incertezze sulle modalità pratiche per applicare gli incentivi, previsti dalle lett. *a* e *b*, del comma 1 dell'art. 13.

Sta di fatto che tale art. 13 punta in maniera molto decisa e strutturata sul coordinamento tra pubblico e privato. Si è visto sopra che i sistemi dell'autorizzazione e dell'accreditamento riescono positivamente ad allargare il novero dei soggetti normativamente considerati competenti a svolgere politiche attive del lavoro. L'autorizzazione riconosce ai soggetti destinatari la capacità di realizzare le attività finalizzate all'incontro domanda/offerta di lavoro, fissando i parametri per il controllo di tali attività ed i vincoli da rispettare; l'accreditamento è più concretamente destinato ad allargare la fruibilità

tà dei servizi per il lavoro, in quanto consente di creare una rete mista pubblico-privata di soggetti, nella quale accanto ai centri per l'impiego delle Province operano anche soggetti privati, in via di sussidiarietà. Tuttavia, i sistemi di raccordo del sistema misto consentito dall'accREDITAMENTO appaiono oggetto di programmi e progetti "spot", e non creano di per sé un sistema univoco.

Questo problema potrebbe essere risolto dall'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003, il quale mette in condizione i soggetti pubblici, le Province in primo luogo, di relazionare i soggetti autorizzati, le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione, con soggetti accreditati specializzati in attività di accompagnamento al lavoro e sostegno anche sociale per i lavoratori svantaggiati.

Tale raccordo può avvenire mediante la cosiddetta "agenzia sociale" <sup>(8)</sup>. Si tratta di un soggetto giuridico, la cui natura dovrebbe essere definita dalla legge regionale, che può svolgere le attività sintetizzate sopra in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accREDITAMENTO regionale.

Prima di procedere oltre nell'analisi dello strumento dell'agenzia, occorre precisare, comunque, come appaia possibile attuare le previsioni dell'art. 13 in modo inverso: è, infatti, possibile che le agenzie per il lavoro, convenzionandosi con soggetti accreditati, che per statuto si qualificano come "agenzie sociali", stabiliscano di svolgere le attività di cui sopra avvalendosi dell'operato delle agenzie sociali, le quali risultano, per effetto del rapporto convenzionale con l'agenzia di somministrazione, legittimate a svolgere le funzioni previste dall'art. 13, commi da 1 a 5, a servizio di dette agenzie di somministrazione.

Di conseguenza, anche in assenza di una normativa regionale che regoli l'agenzia sociale, risulta anche applicabile il comma 8 del citato art. 13 ai sensi del quale «le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le Regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie» <sup>(9)</sup>. Fermo, dunque, restando che tra agenzia sociale ed agenzia per il lavoro intercorrono rapporti privati volti a stabilire come l'agenzia per il lavoro si assuma gli oneri per il funzionamento dell'agenzia sociale, le Regioni e gli enti locali, ed in prima battuta le Province quali titolari

delle competenze in tema di politiche attive per il lavoro, possono legittimamente concorrere alle spese medesime, nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie, in piena attuazione del principio di integrazione tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive del lavoro, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione <sup>(10)</sup>.

Tornando al sistema "standard" dell'art. 13, esso prevede un raccordo anche finanziario tra pubblico e privato, mediante:

- la partecipazione attiva delle agenzie per il lavoro alle funzioni di accompagnamento rivolte al lavoratore. Infatti, le agenzie debbono assicurare i piani di inserimento individuale e il servizio di tutoraggio, oltre che l'inserimento lavorativo e la missione verso le aziende utilizzatrici; è, pertanto, necessario un apporto di natura operativa molto rilevante;
  - l'impiego delle risorse messe a disposizione dal Formatemp, ad esempio, per finanziare le attività formative finalizzate a migliorare le abilità del lavoratore svantaggiato, allo scopo di migliorare le sue possibilità di ingresso nel mercato;
  - il sostegno ai costi di formazione e gestione dell'agenzia sociale, obbligatoriamente a carico delle agenzie di somministrazione;
  - il sostegno operativo dei servizi pubblici, i quali è opportuno svolgano le funzioni di filtro e *screening* dei lavoratori potenzialmente da coinvolgere nelle attività <sup>(11)</sup>;
  - il sostegno eventualmente economico dei soggetti pubblici, i quali possono facoltativamente concorrere alle spese di costituzione e funzionamento dell'agenzia sociale;
  - l'attività di accompagnamento, tutoraggio e formazione, che si presume venga svolta in via principale dall'agenzia sociale e della quale si avvalgano le agenzie di somministrazione, da un lato, per svolgere la loro funzione di intermediazione, nonché i servizi pubblici per l'impiego, dall'altro, per assicurare ai lavoratori svantaggiati un servizio mirato, completo e specialistico.
- L'art. 13, insomma, consente di costituire un partenariato strutturato e stabile, perché nell'agenzia sociale possono convergere:
- i soggetti privati accreditati o meno – fondamentale è che l'agenzia stessa risulti accreditata – specializzati nella realizzazione di piani di inserimento, con attività miste di orientamento, formazione, tutoraggio;

- le politiche pubbliche, rivolte alle categorie svantaggiate in particolare, che possono trovare nell'agenzia sociale un soggetto stabilmente deputato alla realizzazione dei servizi attuativi, per superare programmi spot o transeunti, caratterizzati per l'intervento di più soggetti con differenti requisiti ed efficienza, e perseguire un investimento più a lungo termine su politiche mirate allo svantaggio che, nel tempo, possono divenire politiche di inclusione sociale.

### La strutturazione dell'agenzia sociale

Non si ritiene condivisibile la ricostruzione teorica, secondo la quale il soggetto previsto dall'art. 13, comma 7, del d.lgs. n. 276/2003 sia un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato<sup>(12)</sup>. La disposizione non prevede questo, cioè non stabilisce che il capitale del soggetto giuridico debba essere necessariamente misto pubblico/privato. Il raccordo previsto è di tipo funzionale, non organizzativo. Il soggetto può certamente essere costituito solo da soggetti privati, secondo le indicazioni fornite dalle leggi regionali. Come chiarisce il comma 8 dell'art. 13, «le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono *concorrere alle spese* di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie» (corsivo dell'Autore, *ndr*). Ma, tale concorso non deve necessariamente avvenire attraverso la partecipazione al capitale o alle quote del soggetto che si costituisce. Essendo un concorso alle spese, è sufficiente anche un contributo, o l'assegnazione di un finanziamento in base a specifici obiettivi, previsti da convenzioni o contratti di servizio, nell'ambito dei quali l'agenzia sociale resti uno dei soggetti operanti nel sistema del mercato, senza che del suo capitale e della sua struttura organizzativa entrino a far parte i soggetti pubblici.

Da questo punto di vista, non risulta conforme all'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003, né condivisibile sul piano dell'interpretazione meramente letterale l'art. 26 della l.r. Veneto n. 3/2009, il cui comma 3 dispone: «Al fine di favorire l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera k), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, le Province possono costituire agenzie sociali, di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con la partecipazione delle agen-

zie per il lavoro di somministrazione, previo il loro accreditamento ai sensi dell'articolo 25 della presente legge». La norma, se letta restrittivamente, sembrerebbe consentire la creazione dell'agenzia sociale solo se fosse obbligatoriamente a capitale almeno misto e se l'iniziativa per la sua costituzione fosse necessariamente pubblica.

Tale interpretazione, tuttavia, non apparirebbe corretta. In primo luogo, perché sarebbe evidente ed insanabile il contrasto con l'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003. In secondo luogo, perché l'agenzia sociale comunque interviene nel mercato, agendo sì, in via diretta, al servizio dei lavoratori svantaggiati, ma costituendo in via indiretta lo strumento per consentire alle agenzie di somministrazione di avvalersi degli strumenti previsti dalla norma: si avrebbe, dunque, un'ingerenza sul mercato determinata da una legge regionale, in contrasto con le previsioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. e, della Costituzione.

Per queste ragioni, la norma non va letta nel senso che le agenzie sociali possono essere esclusivamente costituite dalle Province. Al contrario, la disposizione regionale consente, ma non impone, alle Province di costituire le agenzie sociali, laddove il soggetto giuridico non si sia già costituito per iniziativa privata.

Oltretutto, la partecipazione del capitale pubblico, specie locale, al soggetto giuridico appare da sconsigliare, nell'attuale quadro normativo. Infatti, si porrebbero rilevanti problemi di coordinamento con i vincoli posti, da un lato, dal "Decreto Bersani" e, più di recente, dall'art. 18, del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, come da ultimo modificato dal d.l. n. 78/2009. Infatti, le società a capitale misto scontano:

- forti limitazioni allo svolgimento di attività di mercato, laddove continuo su finanziamenti continuativi di carattere pubblico, che ne determina una posizione privilegiata e, dunque, un'incidenza negativa sulla concorrenza;
- sicuri effetti limitativi sull'autonomia gestionale ed operativa dell'agenzia sociale a fronte dell'art. 18 della l. n. 133/2008 e successive modifiche ed integrazioni (anche laddove si potesse dimostrare la non applicabilità della l. n. 248/2006 alle società miste operanti nel settore delle politiche del lavoro), nel momento in cui la disposizione in esame impone non solo il reclutamento dei dipendenti mediante strumenti sostanzialmente identici ai concorsi (il che non rappresenta di per sé un proble-

ma), ma, soprattutto, l'estensione ai soggetti partecipati delle disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, di divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Insomma, l'agenzia sociale, la quale può e deve commisurare la sua organizzazione in funzione dei servizi richiesti dai lavoratori e dalle agenzie di somministrazione, si troverebbe ingabbiata da misure di stampo pubblicistico per il contenimento delle spese, che ne limiterebbero in misura rilevantissima l'attività, in assenza di una disciplina speciale che la tenga fuori.

Risulta, dunque, più opportuno che le Province in particolare restino fuori dal capitale o dalle quote del soggetto giuridico e che operino, sulla base della programmazione delle politiche del lavoro, attraverso:

- la predisposizione di un programma di politica di sostegno in particolare dei lavoratori svantaggiati, che metta i servizi pubblici al centro, come soggetti preposti all'individuazione dei lavoratori, alla stipulazione con loro del patto di servizio ed alla formulazione della proposta formale di avvio ad un progetto di accompagnamento al lavoro;
- la previsione della partecipazione al programma di tutte le agenzie per il lavoro che manifestino espressamente un interessamento ad attuarlo, mediante l'art. 13;
- la stipulazione di una convenzione con le agenzie per il lavoro (aperta a successivi nuovi ingressi di altre) e l'agenzia sociale, che regoli le modalità procedurali e fissi gli obiettivi, anche occupazionali, cui si vuole giungere.

Fondamentale è che le Province, anche se al di fuori del capitale sociale del soggetto giuridico, svolgano una funzione attiva per la promozione della costituzione e, soprattutto, della partecipazione più ampia possibile dei privati agli asset dell'agenzia sociale, in modo che all'interno della stessa si crei quel partenariato strutturale e stabile, insomma si crei quella rete, stellare e al contempo circolare, reale e concreta, con la quale realizzare in modo continuativo il dialogo e le linee di politica di *workfare*, che si fondi su risorse pubblico-private continuative, non legate a finanziamenti transeunti, come quelli provenienti dai fondi strutturali europei.

Per questa ragione, è bene che il soggetto giuridico, l'agenzia sociale, sia strutturato in modo aperto all'ingresso successivo dei soggetti privati – possibilmente accreditati – operanti nel mercato del la-

voro.

Tra le forme giuridiche, allora, particolare interesse potrebbe assumere quella della società consortile, ai sensi dell'art. 2615-ter c.c. che la definisce come società che può assumere come oggetto sociale gli scopi di cui all'art. 2602 c.c. (scopo mutualistico tipico del consorzio).

Caratteristiche specifiche dello scopo della società consortile sono:

- l'integrazione interaziendale tra gli aderenti per mettere in comune parte delle attività;
- la possibilità di svolgere un'attività che rappresenta un *quid novi* rispetto all'oggetto e attività specifici di ciascun singolo socio consorziato (questo *quid novi* non è, invece, possibile nel consorzio vero e proprio).

Particolari sono le caratteristiche dei soggetti: occorre prendere a fondamento l'art. 2602 c.c., secondo l'interpretazione della giurisprudenza data negli ultimi due decenni. In particolare, si prevede che con la dizione "imprenditori" si possono ricomprendere anche soggetti privi della qualità di imprenditore, secondo orientamento giurisprudenziale dato per prevalente<sup>(13)</sup>.

La struttura giuridica definente la società consortile è considerata quella tipica della società presa, di volta in volta, a concreto modello di soggetto giuridico a cui attribuire lo scopo ed i principi del consorzio (in sostanza, tutte le società, ad eccezione della società semplice). In particolare, da questa prospettiva è stato sottolineato che «la società consortile si individua [...] per la struttura societaria che caratterizza il fenomeno»<sup>(14)</sup>. Si rileva, inoltre, che la società consortile si caratterizza per la struttura sociale tipicamente aperta per la possibilità di adesione di nuovi soci<sup>(15)</sup>.

La società consortile si rivela, alla luce di quanto sopra, come idoneo strumento di soggettività giuridica al fine di soddisfare tutte le caratteristiche richieste dall'art. 13, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 276/2003, per la realizzazione del raccordo pubblico/privato ai fini della descritta agenzia sociale.

Si deve sottolineare, in particolare, che il suo scopo, di stampo mutualistico, è compatibile con i fini sociali dell'agenzia sociale; d'altro canto, la possibilità per la società consortile di sviluppare un'attività ed uno scopo che costituiscano un *quid novi* rispetto alle attività ed agli scopi dei singoli soci consorziati non trova alcun limite nella disciplina tipica del consorzio, che esclude questa possibilità. In particolare, risulta evidente al riguardo che i soci



di tale ipotetica società consortile, nel coordinare e svolgere una rete fra le proprie attività, creano una complessiva iniziativa di raccordo pubblico/privato che si inserisce nel mercato del lavoro come un *quid* mai esistito, né di fatto, né di diritto (non essendo mai stato normato prima d'ora).

Ovviamente, la natura dello scopo dell'agenzia *ex art.* 13, d.lgs. n. 276/2003, esclusivamente pubblicistica, il rilievo "politico" della sua attività, la presenza di un capitale, anche solo eventuale, pubblico e la necessaria regia pubblica sul soggetto giuridico, tutti elementi compatibili con la società consortile, ne accentuano il possibile "soggetto" di riferimento per la legislazione regionale attuativa.

Infine, la struttura aperta della società consortile favorisce la partecipazione di tutti quei soci che non fanno parte dell'iniziale compagine societaria, ma che, strada facendo, si individuano come idonei al conseguimento degli scopi e delle attività dell'agenzia sociale, escludendo obblighi e procedure particolari finalizzati a garantire la cosiddetta evidenza pubblica nella selezione dei soci. Ancora, la disciplina di cui all'*art.* 2615-ter, comma 2, c.c., secondo la quale l'atto costitutivo delle società consortili può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro (possibilità, questa, invece esclusa per le normali società), rende concreta e definitiva quella esclusione dal rischio di impresa sopra menzionato, conseguendone la stabilità nel tempo di tale soggetto giuridico. Tale stabilità sarebbe, oltretutto, auspicabile visto il fine di interesse generale che l'agenzia sociale è chiamata a garantire.

### **Le modalità del raccordo, il ruolo dei servizi pubblici per il lavoro**

Il "raccordo" tra pubblico e privato presuppone l'operatività contemporanea di entrambe le tipologie di soggetti. Se, infatti, il legislatore avesse ragionato in termini di pura e semplice privatizzazione dei servizi, non avrebbe affrontato il problema del coordinamento e dialogo tra privato e pubblico. Pertanto, si deve dare per scontato ed acclarato che i servizi per il lavoro pubblici continuano ad esistere e, di conseguenza, sono chiamati a svolgere evidentemente un ruolo.

Occorre, tuttavia, chiarire in premessa cosa si intende per servizi pubblici o privati, con specifico riferimento alle attività inerenti al mercato del la-

voro. Non pare, infatti, corretto enfatizzare eccessivamente l'accezione di "privato". Una reale privatizzazione di servizi è possibile se ricorrono contemporaneamente le seguenti condizioni:

- il soggetto giuridico che eroga il servizio ha personalità giuridica di diritto privato;
- dispone di capitale totalmente privato;
- agisce attraverso atti di natura negoziale (obbligazioni) e non amministrativa;
- gestisce un servizio profit o di mercato;
- si finanzia interamente ed esclusivamente con introiti derivanti dalle attività di mercato.

Nei fatti, non tutte queste condizioni si verificano per i servizi per il lavoro gestiti dai soggetti privati, autorizzati o accreditati. In particolare, mancano la penultima e l'ultima delle condizioni indicate prima: infatti, i servizi rivolti ai lavoratori sono necessariamente gratuiti, perché non sono di mercato. Sono servizi di interesse generale, per altro costituzionalmente garantiti, da erogare ai lavoratori senza distinzioni di censo, sesso, età, nazionalità, sulla base del loro bisogno.

Questo comporta una conseguenza inevitabile: tutte le politiche attive del lavoro rivolte alle persone, per lo svolgimento delle quali si preveda l'intervento dei soggetti privati, non possono che essere finanziate con risorse pubbliche; al limite, i soggetti privati possono decidere volontariamente di concorrere al finanziamento, con risorse proprie specificamente destinate a tali scopi; oppure, concorrono utilizzando risorse proprie, con specifica destinazione fissata dalla legge. In quest'ultimo caso, nella realtà, le risorse non possono considerarsi del tutto private: vi è una destinazione ad interesse pubblico, prefissata dalla legge (è il caso del contributo obbligatorio al Formatemp, ad esempio).

Pertanto, i servizi rivolti ai lavoratori sono comunque "pubblici", chiunque sia il soggetto che li eroghi e li gestisca, in quanto gratuiti e, pertanto, da gestire in assenza di scopo di lucro, in quanto rivolti ad un interesse generale ed in quanto regolati da modalità operative ed organizzative fissate unilateralmente dall'amministrazione pubblica. Il regime dell'autorizzazione si basa su una rigida determinazione dell'organizzazione e del capitale dei soggetti e prevede un rigoroso sistema di controlli; il regime dell'accredito entra maggiormente nel dettaglio dell'organizzazione, delle professionalità che i soggetti debbono possedere e delle modalità di erogazione dei servizi, che debbono conformarsi ai requisiti minimi essenziali previsti dalle Regioni.

In effetti, i soggetti accreditati sono parte assolutamente integrante della rete dei servizi per il lavoro i quali sono e restano pubblici, mentre natura mista, pubblica o privata, possono avere gli enti che li erogano.

Pertanto, risulta chiaro, allora, che essendo comunque i servizi per il lavoro “pubblici” le politiche attive non possono che essere a loro volta pubbliche e l'impossibilità, per i privati, di chiedere una remunerazione delle attività svolte direttamente ai cittadini implica che gli oneri finanziari delle varie possibili manovre siano nella gran parte di natura pubblica.

Per essere ancora più chiari, si è visto sopra che i centri per l'impiego hanno un rapporto eccessivamente sproporzionato tra propri operatori e lavoratori disoccupati; questo significa che risulta difficile, se non impossibile, attivare concretamente funzioni come il presidio del piano di azione individuale e del patto di servizio. Le convocazioni per i colloqui di orientamento o le proposte lavorative e formative, per rimanere ai più semplici servizi, non possono riguardare la totalità dei lavoratori.

Laddove, allora, una Provincia decidesse di potenziare queste attività essenziali di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 181/2000, potrebbe decidere di affidare ai soggetti accreditati parte o l'insieme delle funzioni: posto che i centri per l'impiego possono effettuare mille convocazioni, le restanti mille potrebbero essere affidate ai privati. Con relativa remunerazione per l'attività svolta. È evidente, infatti, che il soggetto privato svolgerebbe queste funzioni come prestazione di servizio, che non potendo essere remunerato con un prezzo da chiedere al cittadino, verrebbe necessariamente compensato dall'amministrazione committente.

Appare, quindi, connaturato al sistema che il raccordo preveda comunque una remunerazione, diretta o indiretta, delle attività svolte dai privati, che non possono essere finanziate da prezzi pagati dai cittadini. Del resto, al netto di regole sul patto di stabilità e vincoli alle assunzioni, se le Province volessero potenziare i servizi offerti dai cpi connessi ad attività necessariamente da svolgere mediante risorse umane (i colloqui, la stipula del Pai, le convocazioni, le attività formative, il tutoraggio non possono essere effettuati da un computer), dovrebbero investire finanziariamente per acquisire nuove risorse umane, nella misura necessaria ad allargare i servizi a tutta l'utenza. Ovviamente, il problema consiste nel garantire servizi adeguati

entro un limite di spesa congruo, per evitare sprechi.

Il raccordo tramite affidamento di servizi sulla base di procedure di gara potrebbe rivelarsi fondamentale, per determinare livelli di prezzo “di mercato”; al contempo, la determinazione delle modalità di erogazione delle prestazioni dovrebbe necessariamente orientarsi verso standard uguali per tutti, allo scopo di evitare trattamenti differenti per i cittadini.

Il raccordo tra pubblico e privato, pertanto, presuppone:

- rapporti di natura negoziale, nei quali il pubblico sia il committente delle prestazioni di servizio rese dai privati;
- rapporti anche di natura convenzionale, come nel caso dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 276/2003;
- la predeterminazione di livelli misurabili delle prestazioni richieste dal pubblico al privato, con la garanzia che detti livelli siano assicurati anche dagli uffici pubblici e che non vi siano eccessivi scostamenti tra i livelli di efficacia delle attività rese dai privati;
- l'istituzionalizzazione di un sistema di controllo della qualità, basato sui livelli delle prestazioni di cui sopra;
- finanziamenti in termini di erogazioni dirette ai soggetti privati, oppure l'impiego di parte delle “doti” finanziarie assegnate ai lavoratori, o agevolazioni per le assunzioni, come nel caso dell'art. 13.

Quale può essere, allora, il ruolo concreto dei servizi pubblici veri e propri, cioè dei centri per l'impiego delle Province?

Si è detto prima che il legislatore prevedendo il raccordo tra pubblico e privato postula inconfutabilmente la presenza e, conseguentemente, un ruolo del pubblico.

Non pare sufficiente limitarsi ad affermare che il pubblico deve certamente svolgere attività di programmazione e concertazione con le parti sociali, in sede di commissioni tripartite, oppure certificare lo stato occupazionale. Su quest'ultimo aspetto, è facile rilevare che laddove le banche dati venissero aperte anche agli utenti privati, laddove i software riuscissero a garantire calcoli precisi della disoccupazione, qualsiasi sportello potrebbe fornire queste informazioni e certificazioni.

Il ruolo dei servizi pubblici deve, dunque, essere qualcosa d'altro e di più ricco. Da quanto emerso sin qui, è evidente che il pubblico:

- determina le politiche attive del lavoro generali;
- dispone dei finanziamenti;
- fissa gli obiettivi concreti (target di lavoratori, doti finanziarie, sistema di intervento, obiettivi occupazionali, ecc.);
- autorizza o accredita i soggetti;
- in particolare, le Province elaborano progetti specifici di sostegno a chi cerca lavoro, che possono coinvolgere i soggetti autorizzati o accreditati sulla base di bandi specifici;
- sempre le Province, possono promuovere forme di raccordo strutturate, attraverso l'agenzia sociale, per fare di essa il centro del sistema dei soggetti privati che collaborano nelle politiche attive;
- determina i livelli minimi essenziali delle prestazioni e gli standard operativi dei servizi;
- fissa (come per le varie linee di intervento dei fondi strutturali) i costi delle prestazioni;
- controlla l'operato attraverso i rendiconti dei soggetti dei quali si avvale;
- promuove le politiche attive, favorendo i "contatti" con gli utenti, attraverso i propri sportelli;
- estende la capacità di contatto, attraverso convenzioni con Comuni, agenzie per il lavoro, soggetti accreditati;
- promuove l'accessibilità piena a servizi come la compilazione dei curricula, la presentazione delle domande di lavoro, la presentazione delle istanze di mobilità, l'adesione alle domande, l'informazione piena sulle tematiche del lavoro, dello studio e delle imprese, la descrizione dei soggetti che svolgono funzioni nel mercato del lavoro, la risposta a domande frequenti, mediante portali internet<sup>(16)</sup> ed altri servizi, per avvicinare cittadini ed imprese al mercato del lavoro.

In sostanza, il pubblico può e deve svolgere funzioni di regolazione del mercato, sia attraverso la programmazione e la posizione di regole, sia, anche, mediante interventi diretti nel mercato, utili a scongiurarne le disfunzioni e la selettività, conseguenze inevitabili di un mercato vero e proprio.

Ecco perché i servizi pubblici sono presenti e "servono", hanno una precisa funzione. I soggetti privati possono svolgere un ruolo fondamentale aggiungendo, ma non sostituendo, la loro attività a quella pubblica. D'altra parte, poiché la Costituzione fonda un vero e proprio diritto pretensivo dei cittadini alle tutele e al sostegno nel mercato del lavoro, tali pretese possono essere rivolte solo ed esclusivamente nei riguardi del servizio propriamente pubblico. È questo servizio che deve assicu-

rare in modo indifferenziato tutti i servizi, tutti gli interventi, in via diretta o mediante le convenzioni con i privati. Il cittadino può scegliere se rivolgersi a questi ultimi, i quali, tuttavia, possono rendere solo quei servizi e quelle attività regolate dalla legge e nei limiti dei rapporti convenzionali e contrattuali condotti con i soggetti pubblici: tali limiti possono essere finanziari, di tipologie di intervento (ad esempio, solo incontro domanda/offerta o solo orientamento), di target. I centri per l'impiego debbono accogliere tutte le istanze, senza eccezione alcuna, potendo poi scegliere il più adeguato strumento per soddisfare il bisogno.

Funzione fondamentale, allora, dei servizi pubblici è la "diagnosi" del fabbisogno, sia del lavoratore, sia delle imprese. Infatti, sono queste ultime che producono la domanda, sicché l'attività di promozione delle politiche del lavoro non può essere limitata ai soli lavoratori. Occorrono rapporti convenzionali, simmetrici al piano di azione individuale che si stipula con i cittadini, anche con le aziende, per fidelizzarle nel ricorso ai canali formali di ricerca.

È questo lo scopo ultimo dei servizi pubblici, intesi, in questo caso, come sistema misto pubblico/privato: realizzare tutte le azioni necessarie a fare sì che il canale formale di ricerca, quello regolato dalla legge e dai sistemi organizzativi, assuma sempre maggiore peso, per evitare la condizione di svantaggio più deteriore, l'impossibilità, cioè, di accedere ad opportunità lavorative (per i cittadini) o di selezionare i migliori (per le imprese), a causa della mancanza di "conoscenze" o di rendite di posizione di qualunque tipo nel mercato.

**Luigi Oliveri**

Dirigente coordinatore  
Area Servizi alla persona e alla comunità  
della Provincia di Verona

## Note

<sup>(1)</sup> R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italialavoro, 74, in *Boll. Adapt*, 2009, n. 24, [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

<sup>(2)</sup> Tra i quali rientrano i seguenti, menzionati dal vocabolario comune degli appalti:

- 79610000-3 Servizi di collocamento del personale;
- 79611000-0 Servizi di ricerca lavoro;
- 79612000-7 Servizi di collocamento del personale ausiliario d'ufficio;

- 79613000-4 Servizi di trasferimento di impiegati;
- 79620000-6 Servizi di fornitura di personale, compreso personale temporaneo;
- 79621000-3 Servizi di fornitura di personale d'ufficio;
- 79622000-0 Servizi di fornitura di personale domestico;
- 79623000-7 Servizi di fornitura di lavoratori per il commercio o l'industria;
- 79624000-4 Servizi di fornitura di personale infermieristico;
- 79625000-1 Servizi di fornitura di personale medico;
- 79632000-3 Servizi di formazione del personale;
- 79633000-0 Servizi di formazione continua del personale;
- 79634000-7 Servizi di orientamento per la carriera;
- 79635000-4 Servizi di centri di valutazione per reclutamento.

(<sup>3</sup>) R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *op. cit.*, 29 ss.

(<sup>4</sup>) *Ibidem*.

(<sup>5</sup>) *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato*, che recita:

«1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:

a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detrando dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detrando dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.

2. Il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1 decade dai trattamenti di mobilità, qualora l'iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, quando:

a) rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza mag-

giore;

b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;

c) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede I.N.P.S. del lavoro prestato ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza. Le disposizioni di cui al comma 2, lettere b) e c) non si applicano ai lavoratori inoccupati.

4. Nei casi di cui al comma 2, i responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'I.N.P.S., e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'I.N.P.S. sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati.

5. Avverso gli atti di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alle direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei venti giorni successivi alla data di presentazione del ricorso. La decisione del ricorso è comunicata al competente servizio per l'impiego ed all'I.N.P.S.

6. abolito.

7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7.

8. Nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie».

(<sup>6</sup>) Art. 2, comma 1, lett. f, del Regolamento (CE) della Commissione 12 dicembre 2002, n. 2204/2002, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione:

«f) "lavoratore svantaggiato", qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:

i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;

ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spo-



stato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;

iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;

iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;

v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;

vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;

vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;

viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;

ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;

x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;

xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti».

<sup>(7)</sup> Cfr. il contributo di F. LISO, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 62.

<sup>(8)</sup> Per la verità, tale definizione è contenuta nel successivo art. 14.

<sup>(9)</sup> È sulla base di questa inversione dei rapporti tra agenzie per il lavoro ed agenzia sociale che a Verona si sta avviando la sperimentazione concreta dell'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(10)</sup> Art. 118, comma 4: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

<sup>(11)</sup> Tale funzione è considerata essenziale per l'efficienza del raccordo tra pubblico e privato, per evitare che i privati agiscano al solo scopo di reclutare clienti per estendere il fatturato e per responsabilizzare i lavoratori, con la stipulazione del patto di servizio, evidenziando gli oneri cui vanno incontro, quando sono inseriti in progetti di accompagnamento al lavoro, cfr. R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> Così, invece, ritengono R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *op. cit.*, 94.

<sup>(13)</sup> Cfr. C. RUPERTO, V. SGROI (diretto da), *Nuova Rassegna di giurisprudenza sul codice civile*, Libro V, Tomo II, Giuffrè, Milano, agg. 1994-1997, 1022.

<sup>(14)</sup> CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI GIURIDICI (a cura di), *Cooperative e consorzi*, ESI, Napoli, 1983, 247 (Atti del Convegno tenuto a Trieste).

<sup>(15)</sup> Ivi, 199.

<sup>(16)</sup> Ne è esempio il portale della Provincia di Verona, [www.j4u.provincia.vr.it](http://www.j4u.provincia.vr.it).