

# Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

*Intermediazione pubblica e privata,  
regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro,  
tutele del lavoratore sul mercato  
(artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*

a cura di

**Paola Olivelli  
Michele Tiraboschi**

Collana  
ADAPT - FONDAZIONE

**“Marco Biagi”**

n. 5

**Giuffrè Editore**

# Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

*Intermediazione pubblica e privata,  
regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato  
(artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*

a cura di

Paola Olivelli  
Michele Tiraboschi

Giuffrè Editore  
Milano 2005

*A Marino Bassi  
che ha saputo immaginare e poi praticare  
la riforma del mercato del lavoro*



## INDICE SOMMARIO

*Note introduttive dei curatori* di Paola Olivelli e Michele Tiraboschi . . . . . xv

### Parte I

#### LA RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO: REGIME AUTORIZZATORIO E ACCREDITAMENTI

##### SEZIONE A

##### IL MODELLO ORGANIZZATIVO

1. Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego *di Paola Olivelli*. . . . . 3
2. La riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro *di Mariella Magnani*. . . . . 24
3. Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema *di Michele Tiraboschi*. . . . . 40
4. Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà *di Guido Canavesi*. . . . . 97
5. La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata *di Maria Paola Giannotti, Vincenzo Putrignano*. . . . . 114

##### SEZIONE B

##### LA REGOLAZIONE « DI STRUTTURA »: AGENZIE PER IL LAVORO E REGIME AUTORIZZATORIO

6. Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione *di Silvia Spattini, Michele Tiraboschi*. . . . . 127
7. Le agenzie di somministrazione di lavoro *di Gianni Bocchieri*. . . . . 169
8. Le agenzie di intermediazione *di Giuliana Ciocca*. . . . . 192
9. Le agenzie di ricerca e selezione del personale *di Roberto Corno*. . . . . 216
10. Le agenzie di *outplacement* *di Gianfranco Quadrio*. . . . . 244
11. Consulenti del lavoro e intermediazione *di Vincenzo Balzano*. . . . . 252
12. Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali *di Silvia Spattini, Michele Tiraboschi*. . . . . 263

SEZIONE C  
LA REGOLAZIONE « DIREZIONALE »:  
RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO, REGIMI DI ACCREDITAMENTO,  
GOVERNO DEL MERCATO DEL LAVORO

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 13. | I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo <i>di Sergio Rosato</i> . . . . .              | 287 |
| 14. | Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . . | 314 |
| 15. | Incentivi al raccordo pubblico-privato <i>di Gianni Bocchieri, Patrizia Tiraboschi</i> . . . . .                                | 324 |
| 16. | Inserimento dei lavoratori svantaggiati e cooperative sociali <i>di Gino Scartozzi</i> . . . . .                                | 329 |
| 17. | Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili <i>di Pietro Checcucci</i> . . . . .              | 345 |
| 18. | Riforma Biagi e decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 <i>di Irene di Spilimbergo</i> . . . . .                           | 373 |
| 19. | Obblighi di comunicazione dei datori di lavoro e sanzioni: coordinamento e transizione <i>di Luigi Degan</i> . . . . .          | 391 |

SEZIONE D  
I SERVIZI PER L'IMPIEGO: UN NUOVO RUOLO  
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 20. | L'amministrazione per il mercato e le politiche del lavoro <i>di Francesco Verbaro</i> . . . . .             | 407 |
| 21. | Comunicazione e marketing: favorire l'accesso ai servizi per l'impiego <i>di Marco Castelletti</i> . . . . . | 419 |
| 22. | Servizi pubblici all'impiego e servizi alle imprese <i>di Germana Di Domenico, Diana Gilli</i> . . . . .     | 437 |

SEZIONE E  
NUOVO REGIME SANZIONATORIO  
E DIRITTO TRANSITORIO

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 23. | Il nuovo regime sanzionatorio in materia d'intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro <i>di Stefano Carotti</i> . . . . .               | 451 |
| 24. | La somministrazione di lavoro altrui: nuovo quadro legale e regime sanzionatorio <i>di Alessandra Tuffanelli</i> . . . . .                           | 461 |
| 25. | Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge. n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto <i>di Paolo Pennesi</i> . . . . .        | 474 |
| 26. | Dalla fornitura di lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro: il regime transitorio <i>di Gianni Bocchieri, Michele Tiraboschi</i> . . . . . | 486 |

Parte II  
TUTELE SUL MERCATO DEL LAVORO

SEZIONE A  
LO « STATUTO GIURIDICO » DEL LAVORATORE SUL MERCATO:  
IL CODICE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

1. *Privacy* e incontro tra domanda e offerta di lavoro *di Francesca Cima, Giuseppe D'Angelo* . . . . . 501
2. Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione *di Chiara Bizzarro* . . . . . 517
3. Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori *di Irene di Spilimbergo* . . . . . 537
4. Divieto di oneri in capo ai lavoratori *di Valentina Forti* . . . . . 545

SEZIONE B  
VERSO UNA STRATEGIA DI *LIFELONG LEARNING*:  
IL RUOLO DELLA FORMAZIONE CONTINUA

5. Verso una strategia di *lifelong learning*: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia *di Aviana Bulgarelli* . . . . . 569
6. Monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua *di Roberto Angotti, Franco Frigo* . . . . . 584
7. Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito *di Gianni Bocchieri* . . . . . 607

Parte III  
BORSA LAVORO E MONITORAGGIO DELLE POLITICHE  
PER L'OCCUPAZIONE

SEZIONE A  
LA BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO

1. Prospettive di sviluppo della borsa continua nazionale del lavoro *di Mario Mezzanzanica, Mariagrazia Fugini* . . . . . 617
2. Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime *di Salvatore Pirrone* . . . . . 629

SEZIONE B  
IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

3. Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici *di Diana Gilli* . . . . . 645
4. Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive *di Paolo Sestito* . . . . . 663

Parte IV  
ALLEGATI: MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE

SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251, titoli I e II. . . . .	683
2. Decreto ministeriale 23 dicembre 2003. — Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro. . . . .	705
3. Decreto ministeriale 5 maggio 2004. — Requisiti per l'iscrizione all'Albo delle Agenzie per il lavoro. . . . .	714
4. Decreto interministeriale — Borsa continua nazionale del lavoro . . . . .	717
5. Circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25. — Agenzie per il lavoro . . . . .	724
6. Circolare ministeriale 2 luglio 2004, n. 27. — Rettifica della circolare n. 25/2004 in materia di Agenzie per il lavoro. . . . .	733
7. Circolare ministeriale 21 luglio 2004, n. 30. — Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro. . . . .	734
<i>Elenco delle abbreviazioni</i> . . . . .	739
<i>Notizie sugli autori</i> . . . . .	743

SEZIONE B  
SUPPORTO INFORMATICO (*www.csmb.unimo.it*, indice A-Z)

*Documentazione normativa e progettuale*

1. *Libro Bianco sul mercato del lavoro* (voce *Riforma Biagi*)
2. Legge 14 febbraio 2003, n. 30 — “Legge Biagi” — (voce *Riforma Biagi*)
3. Relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge 15 novembre 2001, n. 848 — *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* — (voce *Riforma Biagi*)
4. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (voce *Riforma Biagi*)
5. Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (voce *Riforma Biagi*)
6. Decreto legislativo n. 469/1997 (voce *Mercato del lavoro*)
7. Decreto ministeriale 18 aprile 2001 (voce *Mercato del lavoro*)
8. Legge 8 novembre 1991, n. 381 (voce *Cooperative*)

*Decreti ministeriali*

1. Decreto ministeriale 3 settembre 1997, n. 381 — Regolamento recante norme per l'istituzione dell'albo delle società esercenti attività di fornitura di lavoro temporaneo (voce *Lavoro interinale*)



2. Decreto ministeriale 3 settembre 1997, n. 382 — Regolamento concernente le modalità di presentazione della domanda di autorizzazione provvisoria all'esercizio di attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (voce *Lavoro interinale*)
3. Decreto ministeriale 30 maggio 2001 — Semplificazione del procedimento per il collocamento dei lavoratori e scheda anagrafica (voce *Mercato del lavoro*)
4. Decreto ministeriale 18 novembre 2003 — Istituzione del Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dalla applicazione dell'articolo 13 del d.lgs. n. 276/2003 (voce *Riforma Biagi*)
5. Decreto ministeriale 23 dicembre 2003 — Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro (voce *Riforma Biagi*)
6. Decreto ministeriale 20 gennaio 2004 — Istituzione di una cabina di regia sulla attuazione della riforma Biagi (voce *Riforma Biagi*)
7. Decreto ministeriale 5 maggio 2004 — Requisiti per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro (voce *Riforma Biagi*)

#### *Circolari ministeriali*

1. Circolare 5 novembre 1997, n. 141 (voce *Lavoro interinale*)
2. Circolare 7 aprile 2003, n. 12 (voce *Mercato del lavoro*)
3. Circolare 24 novembre 2003, n. 37 (voce *Mercato del lavoro*)
4. Circolare 15 gennaio 2004, n. 3 (voce *Riforma Biagi*)
5. Circolare 24 giugno 2004, n. 25 (voce *Riforma Biagi*)
6. Circolare 2 luglio 2004, n. 27 (voce *Riforma Biagi*)
7. Circolare 21 luglio 2004, n. 30 (voce *Riforma Biagi*)

#### *Contrattazione*

1. Protocollo Giugni del 23 luglio 1993 (voce *Contrattazione*)
2. Patto di Natale del 22 dicembre 1998 (voce *Contrattazione*)
3. Patto per l'Italia (voce *Contrattazione*)
4. Accordo Forma.Temp, E.Bi.Temp del 7 aprile 2004 (voce *Contrattazione*)

#### *Documentazione comunitaria*

1. Regolamento CE n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 (voce *Aiuti di Stato*)
2. Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 2003/578/CE (voce *Strategia europea per l'occupazione*)
3. Direttiva 1995/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (voce *Privacy*)
4. Direttiva 1997/66/CE, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (voce *Privacy*)
5. Direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (voce *Discriminazioni*)

6. Direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (voce *Discriminazioni*)
7. Carta diritti fondamentali, dicembre 2000 (voce *Fonti comunitarie*)
8. COM(1998)641 def., Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea (voce *Mercato del lavoro*)
9. COM(2001)313 def., Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità (voce *Politiche per l'occupazione*)
10. COM(2002)149 def. - 2002/0072 (COD) — Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei (voce *Lavoro interinale*)
11. COM(2002)416 def., Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione (voce *Strategia europea per l'occupazione*)
12. COM(2002)779 def., Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa (voce *Formazione*)
13. COM(2004)239 def., Strengthening the implementation of the European Employment Strategy (voce *Strategia europea per l'occupazione*)
14. COM(2004)24 final/2, Draft Joint Employment Report 2003/2004 (voce *Strategia europea per l'occupazione*)
14. Commissione Europa, Protezione dei dati nell'Unione europea, Lussemburgo, 2000 (voce *Privacy*)

#### *Documentazione OIL*

1. Convenzione n. 2/1919 (voce *Mercato del lavoro*)
2. Convenzione n. 34/1933 (voce *Mercato del lavoro*)
3. Convenzione n. 88/1948 (voce *Mercato del lavoro*)
4. Convenzione n. 96/ 1949 (voce *Mercato del lavoro*)
5. Convenzione n. 181/1997 (voce *Mercato del lavoro*)
6. Raccomandazione n. 1/1919 (voce *Mercato del lavoro*)
7. Raccomandazione n. 42/1934 (voce *Mercato del lavoro*)
8. Raccomandazione n. 188/1997 (voce *Mercato del lavoro*)
9. OIL, IFP/SKILLS, Public-Private Partnerships in Employment Services February, 2003 (voce *Mercato del lavoro*)

#### *Pareri*

1. Camera dei Deputati (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro pubblico e privato) — resoconto della seduta di mercoledì 30 luglio 2003 (voce *Riforma Biagi*)
2. Camera dei Deputati (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro pubblico e privato) — resoconto della seduta di venerdì 30 luglio 2004 (voce *Riforma Biagi*)
3. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di martedì 15 luglio 2003 (180<sup>a</sup> seduta) (voce *Riforma Biagi*)
4. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di martedì 22 luglio 2003 (183<sup>a</sup> seduta) (voce *Riforma Biagi*)
5. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) —

resoconto della seduta di mercoledì 30 luglio 2003 (188ª seduta) (voce *Riforma Biagi*)

6. Senato della Repubblica (11ª Commissione — Lavoro Previdenza Sociale) — resoconto della seduta di mercoledì 28 luglio 2004 (voce *Riforma Biagi*)

#### *Conferenza Stato-Regioni e unificata*

1. Conferenza unificata, Provvedimento del 16 dicembre 1999 — Accordo per l'individuazione degli standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego (voce *Mercato del lavoro*)
2. Conferenza unificata, Provvedimento del 26 ottobre 2000 — Linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità dei servizi all'impiego (voce *Mercato del lavoro*)
3. Conferenza unificata (seduta del 30 maggio 2002) — Schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni integrative e modificative del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, concernente disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro” (voce *Mercato del lavoro*)
4. Conferenza Stato-Regioni (seduta del 1 agosto 2002) — Parere su “Accordo sull'accreditamento delle strutture formative e delle sedi orientative” (voce *Formazione*)
5. Conferenza unificata (seduta del 24 ottobre 2002) — Parere su “Disegno di legge recante: ‘Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro’” (voce *Mercato del lavoro*)
6. Conferenza unificata (seduta del 3 luglio 2003) — Parere su “Schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003” (voce *Riforma Biagi*)
7. Conferenza unificata (seduta del 1 luglio 2004) — Parere su “Schema di decreto legislativo recante disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276” (voce *Riforma Biagi*)

#### *Ricorsi Corte Costituzionale*

1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 41 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 30 aprile 2003 (della Regione Marche) (voce *Riforma Biagi*)
2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 42 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 2 maggio 2003 (della Regione Toscana) (voce *Riforma Biagi*)
3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 43 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 2 maggio 2003 (della Regione Emilia Romagna) (voce *Riforma Biagi*)
4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 44 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 2 maggio 2003 (della Provincia autonoma di Trento) (voce *Riforma Biagi*)
5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 45 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 7 maggio 2003 (della Regione Basilicata) (voce *Riforma Biagi*)
6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 92 depositato presso la

cancelleria della Corte costituzionale l'11 dicembre 2003 (della Regione Marche) (voce *Riforma Biagi*)

7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 93 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale l'11 dicembre 2003 (della Regione Toscana) (voce *Riforma Biagi*)
8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 94 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 16 dicembre 2003 (della Regione Emilia Romagna) (voce *Riforma Biagi*)
9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 95 depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 16 dicembre 2003 (della Provincia autonoma di Trento) (voce *Riforma Biagi*)

#### *Documentazione varia*

1. « Rapporto Marimbert » del 15 gennaio 2004: Rapporto al Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà sul mercato del lavoro e i servizi per l'impiego (voce *Mercato del lavoro*)
2. Coordinamento Tecnico Regioni, Conclusioni del gruppo di lavoro tecnico delle Regioni su "Autorizzazione e accreditamento", prot. 1050/04 (voce *Regioni*)

#### *Giurisprudenza*

1. Corte di Giustizia, sentenza del 11 dicembre 1997, causa C-55/96 — Job Centre II (voce *Mercato del lavoro*)
2. Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 19 giugno 2002 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
3. Corte Costituzionale, sentenza n. 88 del 13 marzo 2003 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
4. Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 25 settembre 2003 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
5. Corte Costituzionale, sentenza n. 307 del 1 ottobre 2003 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
6. Corte Costituzionale, sentenza n. 331 del 27 ottobre 2003 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
7. Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 20 gennaio 2004 (depositata il) (voce *Sussidiarietà*)
8. Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 21 giugno 2004 (voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle Regioni*)
9. Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 2583 del 26 gennaio 2004 (voce *Rapporti interpositori*)
10. Cass. Pen., Sez. III, n. 7762 del 24 febbraio 2004 (voce *Rapporti interpositori*)
11. Tribunale di Ferrara, sentenza n. 483/2003 (voce *Rapporti interpositori*)
12. Tribunale di Arezzo, sezione distaccata di Montevarchi sentenza n. 215/2003 (voce *Rapporti interpositori*)

## NOTE INTRODUTTIVE DEI CURATORI

Nell'ambito delle riforme del mercato del lavoro la centralità di un sistema efficiente e moderno di servizi per l'impiego è stata più volte enfatizzata dalle istituzioni comunitarie.

Con specifico riferimento al nostro Paese, Consiglio e Commissione hanno avuto modo di rilevare — sin dall'avvio del processo di coordinamento aperto per obiettivi nell'ambito delle politiche del lavoro — le persistenti e gravi lacune della nostra strategia per la occupazione proprio a causa delle modeste *performances* dei servizi per l'impiego. Ancora recentemente, la Commissione ha ammonito l'Italia « a dare immediata priorità (...) allo sviluppo di una effettiva rete di servizi per l'impiego in tutto il Paese, con particolare attenzione alle fasce giovanili e agli immigrati, incrementando — specie nelle aree meridionali del Paese — l'accesso a servizi personalizzati e la partecipazione a efficienti schemi di politica attiva del lavoro, implementando senza ulteriori ritardi la borsa continua nazionale del lavoro » <sup>(1)</sup>.

Eppure, nell'area del collocamento e del mercato del lavoro le riforme non sono certo mancate, a partire dal lancio del c.d. « Pacchetto Treu » nel 1997. Il passaggio da una mera funzione garantistica e di contatto burocratico tra domanda e offerta di lavoro a una prospettiva promozionale e di orientamento attivo, a sostegno delle politiche a favore della occupabilità e dell'incremento dei tassi di occupazione, ha indubbiamente consentito nel corso dell'ultimo decennio di sciogliere alcuni dei principali nodi di politica legislativa che avevano pregiudicato i primi interventi di riforma intrapresi già nel corso degli anni Ottanta e inizio Novanta, tanto da indurre un attento

---

(1) Così le nuove raccomandazioni adottate dalla Commissione il 7 aprile 2004 nell'ambito del processo di valutazione del rapporto congiunto sull'occupazione per il 2003. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission - Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Bruxelles, 7 aprile 2004 COM(2004) 239 def., in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per la occupazione*.

osservatore a richiamare l'immagine della "navigazione al buio" (2). Ciò nondimeno, come ancora recentemente documentato dalle periodiche rilevazioni empiriche (3), « la deregolazione del mercato del lavoro e lo smontaggio del collocamento pubblico avviati negli anni Ottanta e testé completati hanno piuttosto evidenziato che alleviato le difficoltà di incontro fra datori di lavoro e prestatori d'opera » (4). Tanto è vero che l'integrazione tra politiche attive del mercato del lavoro e servizi per l'impiego è subito apparsa, ai più attenti studiosi del mercato del lavoro, « poco più di uno *slogan*, ossessivamente ripetuto quasi per tranquillità di coscienza, visto che non si riesce a immaginarne una seria trama » (5).

Con l'effettiva entrata in vigore della riforma Biagi del mercato del lavoro si apre ora un nuovo capitolo di questo faticoso processo di modernizzazione dei servizi per l'impiego. Il progetto, avviato con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001 ed enucleato nei suoi tratti caratterizzanti nel disegno di legge delega n. 848 del novembre 2001, è stato riaffermato nell'accordo del 5 luglio 2002 con i sindacati, conosciuto come *Patto per l'Italia*. La legge 14 febbraio 2003, n. 30, e il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ne hanno poi attuato i contenuti più significativi, mentre i decreti ministeriali 23 dicembre 2003 e 5 maggio 2004, di specificazione dei profili di dettaglio legati ai nuovi attori e alla nuova organizzazione del mercato del lavoro,

---

(2) Cfr., in questo senso, F. LISO, *La disciplina statale del collocamento*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, in *QDLRI*, 1987, n. 2, spec. 17-18 e anche ID., *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, ES, Napoli, 2004, 365-391. Per una accurata rassegna del dibattito dottrinale sui nodi storici del collocamento in Italia e delle relative riforme, S. PALLADINI, *L'organizzazione del collocamento: sviluppi normativi e ricostruzioni dottrinali*, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 199-211.

(3) Cfr. il contributo di D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, in Parte III, Sez. (B) di questo volume e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

(4) A. ACCORNERO, *Il sistema informativo lavoro: uno strumento vitale per l'azione pubblica*, in MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Cento idee per lo sviluppo - Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, Catania 2-4 dicembre 1998, 409.

(5) Così M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, 1999, n. 3, suppl. della RGL, qui 36.

hanno reso completo l'orizzonte della riforma del mercato del lavoro, in parallelo con l'approvazione del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 sulla razionalizzazione e revisione dei servizi ispettivi e di vigilanza, che dovrebbe dare piena effettività all'intero impianto riformatore.

Indubbiamente, il processo di riforma non è ancora completato nel suo insieme <sup>(6)</sup>. Manca ancora la revisione degli incentivi alla occupazione e del sistema degli ammortizzatori sociali, che sempre la Commissione nelle recentissime raccomandazioni chiede di rendere più efficaci <sup>(7)</sup>. E già all'orizzonte si prospetta uno « Statuto dei lavori », affidato in questa fase, secondo le intese del *Patto per l'Italia*, alla elaborazione progettuale di una Commissione ministeriale di alto profilo. Così come non deve dimenticarsi, inoltre, che è attesa anche una riforma del sistema di sicurezza sociale. Tuttavia, per quanto attiene al segmento sulla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro — e segnatamente al titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 —, con l'approvazione della normativa regolamentare e il più recente decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 — correttivo del decreto legislativo n. 276/2003 —, il quadro è ora sostanzialmente completo anche se, ovviamente, occorrerà ancora aspettare la declinazione del nuovo quadro normativo sul territorio, soprattutto per quanto attiene alle norme regionali in materia di accreditamenti e alla messa a regime dei nodi regionali della borsa continua nazionale del lavoro (v. *infra*). Così come centrale sarà il ruolo del principio di sussidiarietà che, nella prassi applicativa, dovrà concretamente informare gli interventi regionali a garanzia di un effettivo pluralismo dei soggetti operanti nel mercato del lavoro e del reale raccordo tra operatori pubblici e privati.

È dunque ora possibile sviluppare un primo commento organico e compiuto del nuovo — e complesso — quadro di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, che la sola lettura del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non rendeva pienamente possibile per l'assenza di importanti tasselli affidati alla normativa regolamentare e al concerto tra Stato e Regioni in Conferenza unificata. È questa la ragione che ha spinto due gruppi di ricerca recentemente impegnati nello studio dei profili evolutivi della disciplina del mercato del la-

---

<sup>(6)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(7)</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission - Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, cit., 18.

voro <sup>(8)</sup> a unire le forze, nella convinzione che le riforme del dato legale possono ben poco — come appunto dimostra la storia del collocamento nel nostro Paese — se non vengono parallelamente accompagnate da un non facile sforzo interpretativo volto a sostenere, anche culturalmente, la concreta costruzione e messa a regime del nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro.

Vero è, peraltro, che il processo di modernizzazione dei servizi all'incontro effettivo tra domanda e offerta di lavoro, quantunque avviato nel corso dello scorso decennio, non si è ancora tradotto in un significativo miglioramento della efficienza del collocamento pubblico (nonostante gli sforzi messi in campo dalle amministrazioni provinciali e, segnatamente, dai centri per l'impiego), anche perché, come bene evidenziato dai più attenti osservatori, « struttura, personale, attrezzature materiali, mentalità e metodi di lavoro sono rimasti per la maggior parte invariati rispetto all'epoca del regime fortemente vincolistico » <sup>(9)</sup>. Il coinvolgimento, in questo tentativo di lettura organica del nuovo disegno del mercato del lavoro, anche di funzionari della Pubblica Amministrazione e di voci in rappresentanza dei nuovi attori, pubblici e privati, del mercato del lavoro vuole rappresentare il punto di avvio di un dialogo, si spera sempre più radicato e convinto, volto allo scambio di idee, metodologie di lavoro, buone pratiche <sup>(10)</sup>. Soprattutto in relazione a un segmento così delicato delle riforme del mercato del lavoro come quello dei servizi per l'impiego, elaborazione scientifica, progettualità e prassi operative devono andare di pari passo per evitare che anche quest'ultimo intervento normativo rimanga sulla carta.

PAOLA OLIVELLI, MICHELE TIRABOSCHI

---

<sup>(8)</sup> Cfr. i contributi raccolti in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003 e M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(9)</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 83.

<sup>(10)</sup> La stessa Commissione incentiva, come metodo di lavoro, lo scambio di buone pratiche e la diffusione delle esperienze, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission-Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, cit., 5.



Parte I

LA RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE  
DEL MERCATO DEL LAVORO:  
REGIME AUTORIZZATORIO  
E ACCREDITAMENTI



SEZIONE A  
IL MODELLO ORGANIZZATIVO

1.

**PUBBLICO E PRIVATO  
NELLA RIFORMA DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO**

PAOLA OLIVELLI

SOMMARIO: 1. Necessità di maggiore libertà e flessibilità nel mercato del lavoro. — 2. La posizione dell'OIL e gli orientamenti comunitari. — 3. La riforma dei servizi all'impiego. — 4. Gli strumenti.

**1. Necessità di maggiore libertà e flessibilità nel mercato del lavoro.**

I profondi mutamenti verificatisi nel modo di lavorare, negli ultimi anni del secolo scorso e all'inizio di questo, relativi ad un'impresa che non ha più le caratteristiche del modello taylor-fordista di un tempo ed esprime nuove esigenze, quali rapporti e contratti di lavoro diversi da quello codificato nel codice civile del 1942 <sup>(1)</sup>, a tempo pieno, indeterminato e nella grande fabbrica, conseguenza a loro volta di più ampi mutamenti verificatisi nel mercato in generale, hanno determinato la necessità di una regolazione diversa del mercato del lavoro; che non avesse più le rigidità di un tempo, ma che si caratterizzasse per la

---

<sup>(1)</sup> G. SANTORO PASSARELLI, *Nuove forme di lavoro e occupazione*, in *DLM*, 2003, n. 2, 383 ss. Sull'esistenza di nuove forme di lavoro e sulla loro regolamentazione la letteratura è ormai assai vasta. Basterà citare qui gli scritti più recenti: C. SMURAGLIA, *Lavoro e lavori: subordinazione, collaborazioni non occasionali, lavoro in cooperativa*, in *LG*, 2001, n. 1, 1013 ss.; G. SUPPIEJ, *Flessibilità del lavoro e sistema delle fonti*, in *ADL*, 2002, 1 ss.; G. FERRARO, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, Torino, 2002; G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2002; A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi*, in *RGL*, 2003, I, 221 ss.; A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004.

flessibilità necessaria ad una domanda più selettiva in termini di flussi e di requisiti (2). Nuovi modelli produttivi, da cui derivano nuove forme di prestazione di lavoro, hanno messo in crisi la centralità di quel tipo di lavoro subordinato: il cambiamento riguarda anche il luogo stesso di lavoro, le cui dimensioni e dislocazioni si trasformano, introducendo una netta diversificazione dopo un secolo di uniformazione. Così le garanzie assicurate dalle legislazioni sul lavoro e sulla sua tutela, rese necessarie dall'implicazione della persona umana, si dimostrano, oggi, inadeguate a quel fine, rendendo difficile l'applicazione della tutela contrattuale, collettiva e individuale, tradizionale (3).

In sostanza è aumentato in misura rilevante il divario tra la realtà del mondo del lavoro, in costante cambiamento e l'intervento legislativo ed istituzionale, concepito sulla base di un'organizzazione produttiva che un tempo era esclusiva ed ora non lo è più. Dal lato dei servizi per l'impiego soprattutto: la formazione, sia iniziale che continua, è carente in relazione ad attività che richiedono abilità e conoscenze tecnico-pratiche particolarmente elevate e comportano l'assunzione di maggiori responsabilità e i sistemi di collocamento si sono rivelati incapaci di fornire servizi adeguati e integrati, di ricerca, selezione e formazione che accompagnassero il lavoratore lungo tutto l'arco della sua vita lavorativa. I nuovi modelli organizzativi delle imprese richiedono una diversa qualità del lavoro, un buon grado di qualificazione, versatilità e flessibilità nelle mansioni e negli orari, cooperazione; se è vero che non si possono dismettere le tutele esistenti è necessario che tali tutele siano adeguate ai cambiamenti. Alla domanda di flessibilità va risposto anche con misure di sicurezza conformi, che potrebbero portare e già portano a modificare anche i sistemi di *welfare*. Rapporti di lavoro, politiche dell'occupazione e del *welfare* sono destinati a cambiare e in tutti i Paesi europei sono in atto riforme dei mercati del lavoro (4). L'Italia si trova in una situazione particolare, perché caratterizzata da profonde differenze territoriali e da un mercato del lavoro "iniquo" (5), che vede zone in cui la domanda delle imprese non riesce

---

(2) Sulla questione della flessibilità: T. TREU, *La flexibilité du travail en Europe*, in *Rit*, 1992, n. 4 e n. 5, 533 ss.

(3) M. MARTINI, *Nuovi scenari lavorativi: quale ruolo per la persona?*, in *Communio*, 1998, n. 159.

(4) M. FERRERA, *Nuova Europa e nuovo welfare*, Cacucci, Bari, 2001.

(5) Vedi *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, ottobre 2001, in [www.c-smb.unimo.it](http://www.c-smb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

ad essere soddisfatta e zone dove il lavoro sommerso o “nero” è prassi costante, mentre il diritto del lavoro è essenzialmente basato sul lavoro regolare e così anche la tutela previdenziale all'interno del modello classico di *welfare state*. Il sistema italiano è stato per lungo tempo incapace di cogliere la sfida delle novità a causa di un sistema di servizi per l'impiego fortemente deficitario sia sul versante dell'incontro domanda e offerta di lavoro, caratterizzato da forti rigidità<sup>(6)</sup>, a causa del regime di monopolio statale, fortemente burocratico, nonostante le riforme degli anni Ottanta, sia su quello della formazione scolastica e professionale, molto lunga quella iniziale e quasi inesistente quella permanente.

La riforma del mercato del lavoro<sup>(7)</sup> va indirizzata essenzialmente verso un sistema privo al suo interno di differenze fra posti di lavoro precari e posti ipergarantiti, in cui il lavoro sia lo strumento principale per l'inclusione sociale, attraverso il miglioramento della qualità del lavoro, così come indicato dalla comunicazione della Commissione europea: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*<sup>(8)</sup>.

Occorre passare da un regime di tutele rigide e spesso inefficaci, riservate all'ambito dei singoli rapporti di lavoro in essere ad un regime di tutele nel mercato che favoriscano la mobilità e permettano anche ai soggetti deboli di inserirsi in esso, la rimozione degli ostacoli che ancora impediscono la piena pari opportunità per la presenza delle donne, attraverso aiuti alle famiglie, mentre all'aumento della vita media e quindi attiva si deve rispondere con offerta di incentivi e opportunità di rimanere al lavoro.

Le garanzie per la tutela della persona passano, oggi, attraverso un sistema integrato di servizi che vadano dalla formazione all'incontro

---

(6) Sulle rigidità del mercato del lavoro in Italia a causa del monopolio pubblico dei servizi di collocamento, v. P. ICHINO, *Collocamento pubblico e mercato del lavoro*, in DD, 1981, n. 6, 88 ss. e ID., *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996 e M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997. Sull'evoluzione del collocamento in Italia si rinvia a P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il “collocamento” tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 1 ss.

(7) Che M. RUSCIANO, “*Diritti Lavori Mercati*”: *significato di un cambiamento*, in DLM, 2003, I, n. 1, vede giustamente, anche se con preoccupazione, come l'inizio di una più ampia modifica di tutto il diritto del lavoro.

(8) COM(2001)313 def. del 20 luglio 2001, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*.

della domanda e dell'offerta, ai supporti assicurativi e che l'accompagnino per tutto il suo percorso lavorativo, creando una rete di contatti in cui spendere la propria professionalità, che è quella che rappresenta la sicurezza di fronte ai cambiamenti rapidi e continui. Migliorare la qualità del lavoro oltre che la quantità significa rendere più agevole l'incontro fra esigenze delle imprese e capacità professionali dell'individuo: per questo la modernizzazione dei sistemi dei servizi per l'impiego è una delle necessità prioritarie per un mercato dinamico, efficiente ed equo e cioè veramente mercato. *Luogo*, cioè, anche *ideale* e non semplicemente *fisico*, di scambio di beni e servizi, insieme di quegli stessi scambi e degli strumenti per realizzarli e perciò luogo non solo dell'incontro, ma anche di individuazione del punto di equilibrio tra domanda ed offerta di quei beni, *liberamente* realizzato dalla negoziazione delle parti. Ma proprio perché *libero*, ed anzi per esser tale, *luogo regolato o delle regole*, in quanto quella libertà, per non tradursi in sopraffazione del più forte, richiede un punto ordinatore e la comune adeguazione dei soggetti che nel mercato si muovono secondo quelle regole. E nel mercato del lavoro, a causa del suo oggetto di scambio, si impone maggiormente la garanzia della *libertà* ossia dell'essere quel luogo veramente mercato e perciò regolato di conseguenza.

Per questo un mercato ha bisogno di regole sì, ma che garantiscano la libertà, e perciò deve permettere l'ingresso di diversi gestori, fra cui si realizzi cooperazione e giusta concorrenza. Che il lavoro non sia una merce <sup>(9)</sup>, principio affermato nel Trattato di Versailles, che è all'origine della costituzione dell'OIL, all'articolo 1, non implica necessariamente che il punto ordinatore venga dall'esterno, lo Stato, anzi che lo Stato si arroghi il diritto di provvedere da solo ai servizi, in regime di monopolio, perché questo sconvolge le regole e rende inefficiente il mercato stesso, come la storia dei servizi di collocamento ha dimostrato. Fondamentale è l'apporto dei soggetti intermedi, istituzionali o no, delle parti sociali nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. L'integrazione fra pubblico e privato risponde maggiormente al fine di porre al centro del servizio la persona con il suo bisogno di lavorare, offrendole una pluralità di possibilità come rispo-

---

<sup>(9)</sup> Principio ribadito anche nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944, allegata alla Costituzione dell'OIL, in *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conference internationale du Travail*, Ginevra, OIL, 1992. Su cui, M. GRANDI, *Il lavoro non è una merce: una formula da rimeditare*, in LD, 1997, 557.

sta a tutti i possibili segmenti delle esigenze lavorative, imponendo concorrenza e cooperazione tra i soggetti operanti sul mercato. A questa concorrenza e cooperazione fece riferimento l'OCSE, nel *Jobs Study* del 1994, quando affermò la necessità di riforme istituzionali nel mercato del lavoro <sup>(10)</sup>. D'altra parte i servizi di collocamento nacquero privati, espressione della capacità della società civile di saper cogliere i bisogni e immediatamente tentare di risolverli. Quando si pensa a questi intermediari privati l'immaginario collettivo corre subito agli aspetti deteriori: si pensa al "caporalato", all'arruolamento forzato, ai mercanti di schiavi e si dimenticano le esperienze delle leghe e delle cooperative operaie, dei centri di solidarietà, creati dalle organizzazioni religiose, parte della tradizione tipica dei popoli europei, capaci di creare strutture di intervento sui bisogni, una tradizione che ha creato una *welfare society ante litteram* <sup>(11)</sup>, e che li ha fatti progredire, rendendoli partecipi direttamente della soluzione dei propri problemi, con assunzione di responsabilità individuali e collettive. Una società che, nonostante l'ostracismo del mondo moderno, basato sulle tesi keynesiane relative alla necessità di intervento dello Stato in economia, base del modello di protezione sociale conosciuto come *welfare state*, e sulle concezioni illuministiche della Rivoluzione francese, contrarie ad ogni struttura intermedia fra Stato e individuo, nella convinzione che solo così si garantisse l'uguaglianza, oggi torna a far sentire il suo peso di fronte al fallimento di quel mondo.

## 2. La posizione dell'OIL e gli orientamenti comunitari.

Anche l'OIL, che, per prima, con le convenzioni del 1919 <sup>(12)</sup>, aveva auspicato, se non imposto, la opportunità che lo Stato si facesse

---

<sup>(10)</sup> OCSE, *Jobs study: evidence and explanation*, Parigi, 1999.

<sup>(11)</sup> Sulla *welfare society*, S. ZAMAGNI, *Sui rapporti tra società civile, società di mercato e società politica: proposte per la realtà italiana*, in *Non profit*, 2001, 127 ss.; G. VITTADINI, (a cura di), *Liberi di scegliere: dal welfare state alla welfare society*, Etas, Milano, 2002; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fn. sc. fn.*, 2000, I, 99 ss.

<sup>(12)</sup> Convenzione OIL n. 2/1919 e raccomandazione OIL n. 1/1919, in OIL, *Conventions et recommandations*, 1919-1966, Ginevra, OIL, 1966 e in G. KOJANEC (a cura di), *Convenzioni e Raccomandazioni dell'organizzazione internazionale del lavoro*, (a cura della SIOI), Cedam, Padova, 1969. La convenzione e la raccomandazione sopra citate sono consultabili anche all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

carico dei servizi per l'impiego, controllando anche quelli privati, ha dovuto ritornare, anche se con una certa lentezza, sulle sue posizioni e prendere atto della realtà dei fatti, oltre che delle riflessioni di studiosi e politici. Infatti le agenzie private continuarono ad esistere in molti Paesi e nel tempo ne sorsero sempre di più e negli anni Trenta del secolo scorso <sup>(13)</sup>, pur ribadendo il principio della gestione pubblica del collocamento si attenuò la rigidità sulla richiesta di abolizione di esse, riconoscendone l'utilità di fronte all'incapacità dei servizi pubblici di intervenire in alcuni settori lavorativi. E già alla fine degli anni Quaranta <sup>(14)</sup> la necessità di istituire servizi pubblici gratuiti non obbliga all'abolizione di quelli privati, che, però, devono anch'essi essere gratuiti; essa viene subordinata all'esistenza di un collocamento pubblico in grado di fornire gli stessi vantaggi di quello privato. Come si vede l'OIL ha compreso, consapevole o meno, che il mercato non si può controllare troppo a prezzo di inefficienze e distorsioni e ha seguito la realtà dei fatti e non ha mai potuto affermare l'esclusività della gestione statale. Quanto agli Stati membri non sempre e non tutti hanno seguito le indicazioni: alcuni non hanno mai proibito ai privati di svolgere la loro attività e da essi è partita la loro diffusione successiva; fra gli altri gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Irlanda, l'Australia e la Svizzera; altri invece, fra i quali l'Italia anche dopo la convenzione OIL n. 96/1949 hanno mantenuto il monopolio statale. Nel 1994 il rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro, destinato all'81<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro prende atto di un dato evidente e cioè che in nessun Paese i servizi pubblici sono mai riusciti a gestire più di tre decimi degli incontri di domanda e offerta di lavoro, perché in nessun Paese una Amministrazione Pubblica può gestire tutto il mercato del lavoro in ogni suo segmento <sup>(15)</sup> e che, pur nella semiclandestinità, i canali reali di incontro sono sempre più specializzati. Di questa situazione avevano già preso atto la Danimarca, l'Olanda e la Germania modificando i loro ordinamenti <sup>(16)</sup>. Nello stesso rap-

<sup>(13)</sup> Convenzione OIL n. 34/1933 e raccomandazione OIL n. 42/1934, *ivi*.

<sup>(14)</sup> Convenzioni OIL n. 88/1948 e n. 96/1949, *ivi*.

<sup>(15)</sup> Così P. ICHINO, *Pubblico e privato nel mercato del lavoro: i nuovi termini del problema* in P. ICHINO, *Il lavoro interinale e i servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 1995, 3 ss. Nel libro è contenuto il testo del rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro e la delibera della Conferenza.

<sup>(16)</sup> Sui sistemi dei servizi per l'impiego in diversi Paesi da ultimo, V. PUTRIGNANO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi europei*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 73 ss. E *infra*, M.P. GIANNOTTI,



porto viene data una definizione di *agenzia privata per l'impiego* che tende a comprendere qualsiasi impresa di servizi di diritto privato che si impegna, per contratto e verso corrispettivo (compensi o sovvenzioni) a svolgere per singole persone e imprese-clienti un'attività volta a facilitare o accelerare l'accesso ad un impiego, la progressione in carriera, o la copertura di un posto di lavoro disponibile. Possono rientrarvi, quindi, non solo le agenzie di collocamento in senso stretto, ma anche quelle di *outplacement* e di *interinale*. Inoltre la tipologia è molto ampia, circa 16 tipi classificati in 5 categorie i cui confini sono molto labili. Anche l'esame per cui le agenzie si sono sviluppate mette in rilievo l'impossibilità per il servizio pubblico di coprire l'eterogeneo campo dei bisogni, non avendo la necessaria flessibilità di adattamento ai cambiamenti richiesti dalle esigenze imprenditoriali, la capacità di diversificare i servizi per le esigenze del decentramento e per la riduzione del costo del lavoro, né quella di scoprire e adattare al mercato le professionalità più rare; esso è meno capace di dare un trattamento individualizzato, laddove, invece, è necessaria una valutazione attitudinale delle competenze e delle professionalità particolari, che implicano, a loro volta, competenze particolari del personale addetto al servizio. Dopo aver esaminato i pro e i contro delle agenzie private il rapporto giunge alla conclusione della necessità di un modello di gestione mista del mercato del lavoro come tentativo di mettere insieme l'azione degli operatori pubblici e di quelli privati, non perché si neutralizzino o confliggano, ma per sviluppare sinergie che soddisfino le esigenze di tutti coloro che cercano ed offrono lavoro. Viene definito un modello di "coesistenza attiva" in cui pubblico e privato agiscono ognuno con il proprio ruolo, in regime di concorrenza, complementarità e cooperazione. Da queste premesse nascono la convenzione OIL n. 181 e la raccomandazione OIL n. 188 rispettivamente del 3 e del 19 giugno 1997 <sup>(17)</sup>, che, definendo le agenzie come

---

V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in questa sezione.

<sup>(17)</sup> Ratificata dall'Italia il 1° febbraio 2000, in *GU*, 2 febbraio 2000, n. 26; cfr. E. SALSI, *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la Convenzione OIL n. 181/1997*, in *DRI*, 1998, 161 ss.; P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *AA.VV.*, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, 1999, n. 22; e M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 49 ss. La convenzione e la raccomandazione citate sono consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

ogni persona fisica e morale, indipendente dall'autorità pubblica, che fornisce tutte le attività ed i servizi funzionali alla mediazione fra domanda ed offerta di lavoro, prendono in considerazione tutti i tipi di attività e non solo la pura mediazione. La questione prevalente, ai nostri fini, è che l'OIL rovescia i suoi principi nel senso che le agenzie private sono riconosciute fra gli attori principali del mercato e alla pari con quelle pubbliche e individua la cooperazione fra organismi pubblici e privati come *modus operandi* e l'integrazione fra entrambi con lo scopo comune di favorire la piena occupazione. A questo scopo indica la necessità di condividere le informazioni, l'uso di una terminologia comune, lo scambio di notizie, la progettazione comune di piani di formazione, la conclusione di accordi relativi a programmi di inserimento di disoccupati di lungo periodo, la formazione del personale e una regolare consultazione per il miglioramento delle professionalità degli addetti ai servizi. Nel 2003 con un rapporto<sup>(18)</sup> sulla gestione dei servizi per l'impiego in alcuni Paesi, l'OIL giunge alla conclusione che il servizio pubblico, pur avendo ragion d'essere di tipo etico e storico, non riesce a coprire tutti i bisogni e per questo le agenzie private devono esistere per coprire le aree dove l'altro non arriva. Questa posizione sembra risentire ancora del pregiudizio nei confronti di attività private che operino nel campo tradizionale di intervento di servizi gestiti da autorità pubbliche, in una sorta di *sussidiarietà rovesciata*, in cui i privati possono agire dove lo Stato non è sufficiente: al contrario in una applicazione vera del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale<sup>(19)</sup> è lo Stato a dover assumere compiti che i privati non possono svolgere. Come vedremo poi, la riforma dei servizi per l'impiego italiana si muove in una ottica più corretta.

Se la posizione dell'OIL è abbastanza chiara e definita nei docu-

---

(18) OIL, *IFP/SKILLS: Public-Private Partnerships in Employment Services*, febbraio 2003, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

(19) Sul principio di sussidiarietà cfr. G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etas, Milano, 1998; L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, *ivi*, 53 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 125 ss.; M. MISTÒ, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Aristotele alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Justitia*, 2002, 97 ss.; su sussidiarietà e mercato del lavoro cfr. G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 221 ss. e ID., *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, in questa sezione.

menti normativi, più sfumata appare quella dell'Unione europea <sup>(20)</sup>, che si deve trarre dagli orientamenti della Strategia per l'occupazione; infatti l'Unione europea non si è mai espressa apertamente sul monopolio dei servizi per l'impiego, cosa che invece ha fatto, come noto, la Corte di Giustizia <sup>(21)</sup>, confermando la funzione normativa della sua giurisprudenza. Anche in materia di lavoro interinale e delle rispettive agenzie gira una bozza di direttiva che ancora non è andata in porto, se non per le norme sulla sicurezza e sulla salute. D'altra parte il consolidamento dell'Unione europea e la Strategia europea per l'occupazione, prevista nel Trattato di Amsterdam, hanno condotto ad una lenta, ma costante armonizzazione in materia di politiche per l'impiego e ad un progressivo allentamento dei vincoli e alla nascita di nuove agenzie private. La Corte di Giustizia, considerando l'attività di collocamento come economica e imprese gli uffici pubblici che la gestiscono, ha statuito che il monopolio non è giustificato e anzi è contrario agli articoli 86 e 90 (oggi 82 e 86) del Trattato, quando il servizio non è in grado di soddisfare adeguatamente tutti i bisogni del mercato; una indicazione per un sistema misto si può dedurre anche dalla Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori di Strasburgo del 1989 e dalla Carta di Nizza del 2000 <sup>(22)</sup>: entrambe affermano il principio per cui ogni cittadino deve poter beneficiare gratuitamente di un servizio pubblico di collocamento (articoli 1, par. 3, e 29 rispettivamente) e la seconda, all'articolo 36, ribadisce che l'Unione europea « riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale previsti da leggi e prassi nazionali »: senza poter entrare qui sulla definizione di « pubblico » il fatto che « ci debba essere » implica il riconoscimento che ne esistano di privati e il riferimento alla gratuità ancora di più, perché un servizio statale non potrebbe non essere gratuito.

---

<sup>(20)</sup> P. ICHINO, *Diversità di ispirazione e contenuti normativi fra l'organizzazione internazionale del lavoro e l'ordinamento comunitario europeo*, in *DRI*, 1999, 441 ss.

<sup>(21)</sup> Causa C-55/96, in *RIDL*, 1998, II, 22 con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*. La sentenza relativa alla Causa C-55/96 è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*. Su tutta la vicenda giudiziaria P. ICHINO, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, in *QRIDL*, 1995, n. 6, 155 ss. Per altri riferimenti, del resto noti, cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, cit., 29 e M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, cit.

<sup>(22)</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

All'indomani del lancio della Strategia europea per l'occupazione, nel 1998, uno dei primi atti della Commissione fu di chiedere una modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego (PES, *Public Employment Services*) (23) in cui fra l'altro li si invita, ai fini di raggiungere gli obiettivi dell'occupabilità, dell'adattabilità e delle pari opportunità, a lavorare in *partnership* con gli altri attori locali, fra i quali si indicano espressamente anche le organizzazioni di carità: cooperazione, complementarietà e concorrenza. Nel *Draft Employment Report* del 27 gennaio 2004 (24), in cui sono contenuti gli orientamenti per il Consiglio di primavera, la Commissione riconosce come la cooperazione dei servizi pubblici per l'impiego con quelli privati sia la caratteristica principale dell'attuazione della modernizzazione attuata dagli Stati membri al fine di offrire un servizio più personalizzato a chi è in cerca di lavoro. Da questi documenti sulla Strategia europea per l'occupazione risulta chiaramente che, se l'Unione non rinnega la sua tradizione di servizi pubblici, nemmeno, però, nega l'esistenza di quelli privati e non potrebbe farlo non solo per le sentenze della Corte di Giustizia, ma anche per il rispetto dovuto a quei Paesi in cui questi sono sempre esistiti.

### 3. La riforma dei servizi all'impiego.

In Italia la modernizzazione dei servizi per l'impiego giunge a compimento con le riforme attuate con la legge delega n. 30/2003 e il decreto legislativo n. 276/2003 (25), in cui la necessità di cooperazione

---

(23) COM(1998)641 def., *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea dell'occupazione*, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

(24) COM(2004)24 final/2, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

(25) Su cui in generale si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; Id. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit.; M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003; R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004.

fra servizi pubblici e privati appare trovare pieno accoglimento <sup>(26)</sup>, almeno nelle intenzioni del legislatore, anche nell'ottica della sussidiarietà che qui assume maggiore visibilità. La normativa esistente viene modificata dal legislatore delegato in modo tale che risultano implicitamente superate, e, quindi, presumibilmente abrogate, molte norme che, negli anni scorsi, avevano segnato, comunque, la "liberalizzazione" del collocamento, in particolare con l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(27)</sup>. I soggetti del collocamento, infatti, non sono più gestiti in regime di monopolio dallo Stato già dal 1997, quando anche soggetti privati erano stati ammessi dal legislatore a gestire l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro e poi gradualmente anche altre attività oltre l'intermediazione, previa autorizzazione ministeriale ed iscrizione ad apposito Albo.

Proprio in questo ambito, però, sussistevano, nel decreto legislativo n. 469/1997, delle rigidità che, di fatto, avevano reso molto difficile la coesistenza effettiva di pubblico e privato nel collocamento: l'entità del capitale sociale e l'esclusività dell'oggetto sociale, prevista nel 1997, costituivano i maggiori elementi di questa vincolante e restrittiva disciplina che rischiava di favorire solo certi soggetti privati e le grandi realtà a scapito di quelle locali.

C'è da dire, inoltre, che in quella norma, emanata in fondo solo per la condanna della Corte di Giustizia <sup>(28)</sup>, l'intervento dei soggetti privati era previsto in funzione derogatoria alla disciplina generale del collocamento e quindi non poteva dirsi una reale applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale; anzi si poteva intravedere ancora

---

<sup>(26)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in questa sezione.

<sup>(27)</sup> Su cui in particolare G. CIOCCA, *La gestione del collocamento: l'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e le riforme in atto*, in P. OLIVELLI, "Il collocamento" tra pubblico e privato, cit., 121 ss. In generale P. TULLINI, *La liberalizzazione "guidata" del collocamento*, in RIDL, 1992, II, 48 ss.; ID., *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in DPL, 1998, n. 11, inserto, XXXIII ss.; L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati*, in *Diritto del lavoro e politiche per l'occupazione*, Atti del Convegno di studio per il 50° anno della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Napoli, 8 maggio 1999, supplemento al n. 3/1999 della rivista; E. ALES, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, in ADL, 1998, n. 2, 527 ss.

<sup>(28)</sup> Sostiene che non sia così F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 372, nota 26.

un rigido dualismo tra interesse pubblico e interesse privato e quest'ultimo posto in posizione di subordinazione e servente del primo. La gestione privata dei servizi all'impiego era ricondotta a convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte ad essi: non si può dire che fosse presente il riconoscimento della capacità dei privati di svolgere pienamente e in posizione di parità rispetto alla Pubblica Amministrazione un'attività di interesse generale <sup>(29)</sup>. Quella normativa, comunque, ha avuto il pregio di introdurre nell'ordinamento il principio di sussidiarietà verticale, trasferendo alle Regioni e Province compiti fino ad allora gestiti dallo Stato.

Il principio di sussidiarietà non è solamente un principio politico di indirizzo generale, esso è un vero e proprio principio giuridico, il cui « nocciolo duro e originario » <sup>(30)</sup> è contenuto nell'articolo 2 della Costituzione, in cui si afferma una rottura del monopolio statale con riguardo all'individuazione dell'interesse generale, contemporaneamente al riconoscimento del compito per i soggetti privati e i gruppi sociali di perseguire gli obiettivi propri dell'intera collettività statale. Questo principio è ancora più pregnante dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in cui l'articolo 118, comma 2, garantisce ai soggetti privati di svolgere funzioni amministrative, cioè di realizzare la funzione pubblica. In realtà, questa possibilità era già ricavabile dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59, la c.d. Bassanini-ter, ed aveva poi trovato più esplicita conferma nell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ma con l'articolo 118, comma 2, trova una definitiva consacrazione a livello costituzionale. E la sua "capacità propulsiva" si evidenzia proprio nell'assolvimento di funzioni pubbliche in relazione all'attività e all'organizzazione amministrativa. La sussidiarietà orizzontale, infatti, non coincide, né si esaurisce con la prassi della liberalizzazione, o per sostenere interessi particolari, ma il suo vero senso è di essere strumentale al bene comune, espressione di solidarietà sociale; si tratta del perseguimento e della realizzazione di un bene della "persona" e non solo dell'individuo in quanto tale e

---

<sup>(29)</sup> Vedi in G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(30)</sup> A.M. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal D.LGS. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *QR*, 2001, 935 e note; L. VIOLINI, *op. cit.*, 58.

perciò “comune” alla collettività in generale <sup>(31)</sup>. In questo senso ad essere integrata è tutta l'organizzazione dello Stato, tutti gli organi dello Stato, perché alla sussidiarietà orizzontale è strettamente connessa ed anzi funzionale, quella verticale, con l'assegnazione alla *Repubblica* in tutti i suoi livelli, secondo la formula dell'articolo 114, comma 1, della Costituzione, di una funzione di sostegno ed ausiliaria o, appunto, sussidiaria, nel comune indirizzo di tutti i soggetti, privati e pubblici, al raggiungimento del bene comune.

In questa prospettiva e nel quadro tracciato dagli articoli 117, comma 3, e 118, comma 2, della Costituzione, la riforma Biagi presenta una impostazione tecnica che si può chiamare di filiera <sup>(32)</sup>: lo Stato trasferisce alle Regioni una parte dei suoi compiti e questo meccanismo deve riprodursi anche nel rapporto fra Regioni e Province e Comuni e, quindi, intervenire sulla sussidiarietà orizzontale, cosicché questa non si sovrappone, né sostituisce, né annulla l'amministrazione degli enti locali.

Infatti, la legge n. 30/2003 dichiara, all'articolo 1, comma 1, di voler realizzare « un sistema efficiente e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di prima occupazione », nel rispetto delle competenze delle Regioni ora definite dall'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento alla materia « tutela e sicurezza del lavoro ». Riguardo alla ripartizione di competenze, infatti, la legge n. 30/2003 dispone che allo Stato spetti la fissazione dei principi fondamentali e degli standard unitari di efficienza e qualità, mentre alle Regioni, già titolari delle funzioni in materia di collocamento, è attribuita tutta la gestione e l'organizzazione dei servizi per l'impiego, mantenendo alle Province le funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo n. 469/1997, con l'incentivazione delle forme di raccordo tra operatori privati e pubblici. Incentivazione, cui è dedicato l'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003. Per la prima volta il collocamento viene definito esplicitamente « pubblico e privato ». Anche il rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome, in particolare per quanto riguarda i contratti a contenuto formativo, quelle in materia di formazione professionale, sono un ulteriore segno della sensibilità del

---

<sup>(31)</sup> G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, cit., 226 ss. e note.

<sup>(32)</sup> A.M. POGGI, *op. cit.*, 940, 941.

legislatore nazionale in favore della sussidiarietà e che ha portato qualche commentatore a parlare di un nuovo diritto regionale del lavoro.

In realtà l'approccio diverso che sembra prospettarsi, rispetto al legislatore del 1997, consiste nel nesso che si stabilisce fra sussidiarietà verticale e orizzontale, così come individuato dall'articolo 118 della Costituzione, comma 4 (nuovo testo) e già individuabile nell'articolo 1, comma 2, della legge n. 265/1999 (articolo 5, decreto legislativo n. 267/2000) sull'ordinamento degli enti locali: « ogni livello di governo insistente sulla filiera verticale della sussidiarietà (Stato, Regioni, Province, Comuni) riceve ed effettua trasferimento di funzioni amministrative seguendo la logica di cui è portatrice la sussidiarietà orizzontale. Il favore per l'attribuzione di funzioni pubbliche ai soggetti della sussidiarietà orizzontale (famiglia, associazioni, comunità) è un criterio che deve informare sia i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni sia quelli dalle Regioni agli enti locali e da questi alla sussidiarietà orizzontale »<sup>(33)</sup>.

#### 4. Gli strumenti.

Quanto agli strumenti offerti per la gestione del mercato del lavoro, ed in particolare dei flussi lavorativi — ma non solo, vista l'abolizione del vincolo della esclusività dell'oggetto sociale<sup>(34)</sup> —, bisogna segnalare che già le nozioni che vengono fornite nei primi articoli del decreto non fanno mai cenno alla natura (pubblica o privata) del soggetto che eroga determinati servizi. Anzi, nella stessa definizione di autorizzazione, data dall'articolo 2, lettera *e*), si parla di provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, *pubblici e privati*, di seguito denominati « agenzie per il lavoro », allo svolgimento delle attività di mediazione, intermediazione e formazione<sup>(35)</sup>; o in quella di accreditamento, di cui alla successiva lettera *f*), si parla di provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, *pubblico o privato*, l'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, *anche mediante l'utilizzo di risorse*

<sup>(33)</sup> A.M. POGGI, *op. cit.*, 940.

<sup>(34)</sup> Ma v. il richiamo alla *prevalenza* dell'attività che per alcune categorie è stata posta.

<sup>(35)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.



*pubbliche*, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta <sup>(36)</sup>.

Tra l'altro, l'inciso « anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche » sembra far pensare ad una netta adesione del legislatore al principio di sussidiarietà nella sua più schietta applicazione: se un servizio pubblico viene svolto adeguatamente — o addirittura più utilmente — da un soggetto non statale, questo comporta un risparmio di spesa per l'ente pubblico, e quindi l'assoluta ragionevolezza di forme di finanziamento diretto di quegli interventi che l'ente pubblico avrebbe dovuto mettere in campo.

Sul punto, c'è una ricchissima casistica offerta dalle esperienze estere in materia di rapporto fra servizi statali e non statali nella gestione del collocamento, in particolare nel Regno Unito <sup>(37)</sup>. In tal senso, molte delle norme contenute nel decreto si riferiscono indifferentemente alle agenzie per il lavoro e agli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati, o più genericamente agli operatori che agiscono nell'ambito del sistema dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, senza ulteriore specificazione.

Più esplicitamente, alla lettera *c*) dell'articolo 3, si stabilisce che « al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro », ed all'interno degli scopi generali posti dall'articolo 1 del decreto, debbono essere « identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati ».

Se si tiene conto della molteplicità ed eterogeneità delle categorie di soggetti autorizzati *ex lege* o autorizzabili <sup>(38)</sup>, si capisce l'attenzione del legislatore alla costituzione negoziale di reti di servizio — articolo 7, comma 1, lettera *c*) —, anzitutto a fini di ottimizzazione delle risorse, e non solo economiche, e anche per favorire i rapporti tra i diversi soggetti in termini collaborativi o anche concorrenziali, ma mai conflittuali, vista la particolare situazione del destinatario dei servizi.

Il successivo comma 2 impone al legislatore regionale o provinciale, all'interno della potestà concorrente in materia di mercato del lavoro, di individuare quelle « forme d[i] cooperazione tra i servizi

---

<sup>(36)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(37)</sup> V. PUTRIGNANO, *op. cit.*, 73.

<sup>(38)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

pubblici e operatori privati, autorizzati [...] o accreditati [...], per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro» — articolo 7, comma 2.

Rispetto alle leggi di attuazione del decreto legislativo n. 469/1997, che spesso tacevano su questo punto, o ad una prassi che vedeva predominare canali di comunicazione a senso unico (dagli operatori non statali in favore dei centri per l'impiego), è stato fatto un enorme passo avanti, che potrebbe portare anche ad una denuncia di incostituzionalità di quelle leggi regionali che tacessero di questa nuova ottica. Inoltre, si tenga conto che la struttura assolutamente "aperta" della costituenda borsa del lavoro (rispetto al Sistema informativo lavoro del decreto n. 469/1997) dovrebbe correggere eventuali prassi applicative distorte.

L'articolo 13 del decreto, rubricato « Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato » <sup>(39)</sup>, potrebbe essere assunto come canone interpretativo di tutto il titolo II — *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro* — pur riferendosi ad una specifica ipotesi, in quanto i destinatari dei servizi di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, attraverso le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro (comma 1), sono i lavoratori svantaggiati.

Ma il principio interessante che in esso viene stabilito è quello secondo il quale si può godere delle deroghe di favore in esso contenute solo previo rispetto dell'obbligo della erogazione dei servizi in forma associata, attraverso una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche, strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i Comuni, le Province o le Regioni stesse (comma 6), oppure attraverso appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento (comma 7).

Nel rispetto della legislazione regionale (comma 6 e 7), in quest'ultimo caso, pur essendo previsto che le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumano gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della costituenda agenzia, si stabilisce, con

---

<sup>(39)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

disposizione dalla forte carica ideale, che « le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possano concorrere alle spese di costituzione e funzionamento [di questi nuovi soggetti] nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie » (comma 8). Sembra che quanto altrove viene solo auspicato <sup>(40)</sup> dal legislatore nazionale rispetto agli enti locali, poiché siamo di fronte a strumenti di politica passiva in favore di lavoratori svantaggiati, possa essere imposto, quasi a dettare un modello ideale ritenuto idoneo a gestire la riforma, che si chiede alle Regioni ed agli enti locali di assumere come modello organizzativo vincente.

Nella prospettiva della parità di trattamento fra soggetti pubblici e privati è stato unificato il regime dell'autorizzazione secondo due direzioni: innanzitutto anche i soggetti pubblici dovranno essere autorizzati a svolgere i servizi per l'impiego; pertanto il regime di autorizzazione sarà unico per soggetti privati e pubblici. In secondo luogo, viene prevista un'unica autorizzazione per le varie attività sopra menzionate, in quanto esiste un unico Albo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ancorché articolato in cinque sezioni. L'autorizzazione all'iscrizione ad una di esse, infatti, comporta l'automatica iscrizione anche alle altre, cosicché il soggetto autorizzato potrà svolgere tutte le attività, se sussistono i requisiti richiesti dalla legge <sup>(41)</sup>.

Inoltre sono stati modificati i requisiti economici per le società di capitali, o anche le cooperative o loro consorzi, che svolgono l'attività di intermediazione (50.000 euro, prima erano richiesti 200 milioni di lire), la quale, però, ora si potrà accompagnare ad altre attività relative al mercato del lavoro, come la ricerca e selezione di personale, il supporto alla ricollocazione professionale ed anche la somministrazione di lavoro (in questo caso, però, il capitale sociale deve essere di almeno 600.000 euro).

Invece per la sola attività di ricerca e di selezione del personale o per il solo supporto alla ricollocazione professionale, il capitale versato non deve essere inferiore a 25.000 euro; anche in questi casi l'attività

---

<sup>(40)</sup> Infatti già la Corte costituzionale ha precisato che il legislatore statale non può imporre, pena l'illegittimità costituzionale, un comportamento che costringa ad un determinato assetto organizzativo l'ente locale: cfr. la sentenza n. 88/2003, in materia di S.E.R.T., in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*.

<sup>(41)</sup> Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

deve essere indicata come oggetto sociale dell'agenzia, anche se non esclusivo.

L'attività di intermediazione deve interessare l'ambito nazionale o almeno quattro regioni, ma l'autorizzazione può essere concessa anche dalle Regioni o Province autonome quando si riferisca al solo territorio regionale o provinciale (articolo 6, comma 6).

Quanto all'accREDITAMENTO, già previsto nel decreto legislativo n. 469/1997, l'articolo 7, oltre a disporre le forme di cooperazione (comma 2), prevede che le Regioni istituiscano appositi elenchi per l'iscrizione di operatori privati e pubblici che operano nel proprio territorio (comma 1). L'accREDITAMENTO comporta il riconoscimento dell'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, nel rispetto degli indirizzi della Regione stessa (comma 1) e garantendo la libera scelta dei cittadini rispetto agli operatori (comma 1, lettera *a*), standard omogenei a livello nazionale (comma 1, lettera *b*), la già citata costituzione di reti di servizio (comma 1, lettera *c*), l'interconnessione con la borsa del lavoro (comma 1, lettera *d*), il raccordo con il sistema regionale degli organismi di formazione (comma 1, lettera *e*). Qui c'è uno spazio interessantissimo di intervento che peraltro richiederà un'attenta opera di coordinamento con la disciplina del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181; l'accREDITAMENTO, infatti, abilita allo svolgimento di attività oggi svolte esclusivamente dai centri per l'impiego secondo le regole fissate in quel decreto. Al contrario, oggi, poiché tutti i soggetti che offrono servizi per l'impiego e che si inseriscono nella rete (articolo 7, comma 1, lettera *c*) dovranno essere accREDITATI, saranno le Regioni a stabilire i criteri per l'accREDITAMENTO. Infatti problemi di raccordo con la legislazione precedente potrebbero forse riguardare gli enti di formazione, per i quali già un decreto ministeriale del maggio 2001, n. 166, ha previsto l'accREDITAMENTO, ponendosi, tuttavia, il problema se oggi, dopo la riforma costituzionale, le Regioni non possano autonomamente disciplinare la materia. Tutte le Regioni hanno provveduto ad accREDITARE, in base a quel decreto, gli enti di formazione per le attività di formazione e orientamento, i quali, però, in base all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003, una volta accREDITATI, dovrebbero poter svolgere anche le altre attività. In realtà tra i principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale, di cui all'articolo 7, c'è quello del raccordo con il sistema regionale di accREDITAMENTO degli organismi di formazione (articolo 7, comma 1, lettera *e*), e quello, importantissimo ai fini della realizzazione di un effettivo mercato del lavoro, della libera scelta dei

cittadini tra una rete qualificata di operatori (comma 1, lettera *a*), cui, peraltro, si aggiunge « adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio », domanda che potrebbe costituire un limite all'apertura ai privati, peraltro non traducibile in un rigido rapporto di proporzionalità <sup>(42)</sup>. Altro principio è quello, già ricordato, della “costituzione negoziale di reti di servizio” (lettera *c*), al fine di assicurare all'utente l'erogazione dell'intera filiera dei servizi se non da un unico soggetto, almeno in modo unitario. Infatti una serie di attività inerenti l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro possono essere esercitate solo se in possesso dell'autorizzazione ministeriale: perciò altri enti come, per esempio, quelli di formazione non potrebbero erogare interamente il servizio se non collegandosi agli operatori abilitati a svolgere quelle attività. Come si vede il punto chiave di un sistema integrato fra pubblico e privato, per evitare che i due binari dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro non si incontrino mai, sta nell'intervento regionale.

Il medesimo intento di raccordo può ritrovarsi nella c.d. borsa continua del lavoro <sup>(43)</sup>, tra i cui compiti c'è quello di realizzare l'integrazione dei sistemi pubblici e privati.

L'articolo 15, infatti, istituisce questa nuova struttura definita « sistema aperto e trasparente di incontro fra domanda ed offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali », nel quale confluiscono informazioni immesse liberamente dagli operatori privati e pubblici, autorizzati o accreditati, che hanno l'obbligo di conferire alla borsa lavoro i dati acquisiti, ma anche dai lavoratori e dalle imprese. L'accesso è libero e consultabile da qualunque punto della rete, senza rivolgersi ad alcun intermediario.

Le basi informative nell'ambito della borsa continua del lavoro e la registrazione delle comunicazioni e delle attività dovranno servire anche per un monitoraggio statistico dei servizi posto in essere dal Ministero del lavoro, Regioni e Province. Appositi decreti ministeriali di prossima emanazione definiranno le modalità di funzionamento della borsa del lavoro.

Nel complesso, gli attori del mercato del lavoro, ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003, sono, fra i soggetti pubblici, le Regioni, che mantengono le competenze in materia di regolazione ed organizzazione

---

<sup>(42)</sup> Così G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, in questa sezione.

<sup>(43)</sup> Cfr. i contributi nella Parte III, Sez. (A) di questo volume.

del mercato del lavoro regionale, le Province, che mantengono le funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo n. 469/1997 e successive modificazioni, per la prima volta le Università pubbliche e le fondazioni universitarie con attinenza alle problematiche del mercato del lavoro, purché senza scopo di lucro, i Comuni, le Camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria superiore, statale e paritaria, sempre in possesso dei requisiti richiesti dalla legge e senza scopo di lucro. Per questi ultimi e per le Università è previsto, comunque, un regime di autorizzazione particolare: l'articolo 6 dispone, infatti, sotto la rubrica « Regimi particolari di autorizzazione », che tali soggetti « sono autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione [...] », facendo rinvio ad alcuni dei requisiti richiesti per le agenzie private.

L'autorizzazione per i Comuni, le Camere di commercio, gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari ai sensi del decreto legislativo recante disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo n. 276/2003, è concessa dalle Regioni. Questa modifica, è un significativo progresso nell'ottica della sussidiarietà verticale, nella speranza che le Regioni attuino il principio di sussidiarietà orizzontale.

Fra i soggetti privati oltre alle agenzie per il lavoro, costituite sotto forma di società di capitali e cooperative o consorzi di cooperative (solo in caso di agenzie per la ricerca e selezione di personale è ammessa anche la forma di società di persone), in possesso di requisiti economici definiti dalla legge e con caratteristiche di professionalità (articoli 4, 5), che possono essere polifunzionali, in quanto non vi è più il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo e alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, e agli enti bilaterali vengono indicate anche le Università private e le associazioni con riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale, aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità (articolo 6, comma 3) e qui siamo di fronte ad un riconoscimento significativo dell'esistenza di realtà sociali, che agiscono nel campo del lavoro e che mai erano state prese in considerazione prima o messe allo stesso livello delle tradizionali parti sociali. Cui va ad aggiungersi una apposita fondazione o altro soggetto giuridico con personalità di diritto privato costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, per lo svolgimento a livello nazionale dell'attività di intermediazione, mentre è vietato espressamente l'esercizio individuale di tale attività da parte dei consulenti del

lavoro. L'intento di riconoscere la sussidiarietà orizzontale, come integrazione pubblico e privato di esercizio di funzioni pubbliche dirette all'amministrazione dell'interesse generale appare evidente anche in un altro strumento previsto in questa riforma, anche se non immediatamente riguardante i servizi per l'impiego, ma il mercato del lavoro in generale. Si tratta della certificazione dei contratti (articolo 75 e ss.)<sup>(44)</sup>, che deve essere « volontaria » e « sperimentale »; lo strumento era già incluso nelle proposte di legge della XIII Legislatura, rimaste ferme in Parlamento da alcuni anni. Anche qui si tratta dell'esercizio da parte di soggetti privati e pubblici (gli enti bilaterali, le Università pubbliche e private oltre che le Direzioni provinciali del lavoro e le Province con possibilità di convenzionarsi tra loro) di una funzione pubblica decisamente pregnante, quale la qualificazione dei contratti di lavoro e addirittura di dare "forza legale al contratto" in funzione del bene comune a limitare, nei limiti del possibile, il contenzioso giudiziario. Si può parlare di una attività di assistenza giuridica preventiva proprio per venire incontro al "contraente debole" <sup>(45)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> In generale sulla certificazione L. NOGLER, *Il nuovo istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, in MGL, 2003, n. 3, 110 e ID., *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Working Papers* Centro Studi di Diritto del Lavoro europeo Massimo D'Antona, 2003, n. 23, in *www.lex.unict.it*; E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro* ed inoltre, anche per dubbi di legittimità costituzionale, A. AVENDOLA, *Certificazione e legittimità costituzionale*, L. DE ANGELIS, *Certificazione dei rapporti di lavoro e poteri del giudice: quale deflazione del contenzioso?*, U. GARGIULO, *Natura ed effetti del negozio certificatorio*, G. RICCI, *La certificazione del contratto di lavoro: obiettivi, potenzialità, limiti*, M. RUSCIANO, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, C. RUSSO, *La certificazione dal "Libro Bianco" al decreto delegato*, tutti in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.* Ma vedi M. TIRABOSCHI, *Le procedure di certificazione*, in ID. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 237 ss.

<sup>(45)</sup> Al contrario di quanto temuto da alcuni: M. RUSCIANO, *"Diritti Lavori Mercati": significato di un cambiamento*, cit., 6; M. RICCI, *L'evoluzione delle fattispecie interpositorie: mercato del lavoro, politiche di flessibilità e relazioni industriali*, *ivi*, n. 2, 369.

## 2.

### LA RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO (\*)

MARIELLA MAGNANI

SOMMARIO: 1. La modernizzazione dei servizi per l'occupazione tra dati di contesto ed indicazioni europee. — 2. La centralità della rinnovata disciplina del mercato del lavoro nel decreto legislativo n. 276/2003. — 3. Dal collocamento ai servizi all'impiego. — 4. La finalità della nuova disciplina. — 5. Il rapporto tra pubblico e privato. — 6. Misure di coordinamento e di raccordo pubblico-privato. — 7. Il rapporto tra Stato e Regioni. — 8. Organizzazione e definizione delle nuove tutele nel mercato del lavoro.

#### **1. La modernizzazione dei servizi per l'occupazione tra dati di contesto ed indicazioni europee.**

La parte della c.d. riforma Biagi concernente l'organizzazione del mercato del lavoro, di solito pretermessa nell'analisi dei meriti e dei demeriti della medesima, è invece di capitale importanza per la modernizzazione del mercato e dello stesso rapporto di lavoro. Pur senza volermi unire alla retorica della contrapposizione, che banalizza i termini del confronto (come se tutela nel mercato e tutela nel rapporto fossero da vedere separate o, peggio, in contrapposizione), è chiaro che quanto più si va allentando la tutela tradizionale nel rapporto di lavoro (mediante le più svariate forme di flessibilità) tanto più assume rilievo la tutela nel mercato del lavoro <sup>(1)</sup>.

Il legislatore già da qualche anno ha iniziato a prendere faticosamente atto dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro, della riduzione della percentuale di lavoratori dipendenti a tempo

---

(\*) *Questo contributo è destinato agli studi in onore di Mario Grandi.*

<sup>(1)</sup> Cfr. in generale P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996; M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per l'occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 40 ss.



indeterminato, della crescita delle forme di lavoro autonomo e dei cosiddetti lavori atipici. E in tale contesto si è cominciato a parlare di nuove forme e nuovi equilibri tra tutele dispensate nel rapporto di lavoro e tutele dispensate nel mercato del lavoro: standard di tutela nel rapporto di lavoro e trattamenti di tutela fuori il rapporto di lavoro vengono considerate « quali variabili inversamente proporzionali » (2).

In effetti, i processi di riorganizzazione e ristrutturazione produttiva non costituiscono più episodi ciclici, bensì mutamenti legati al normale funzionamento del sistema: si accelerano e moltiplicano le transizioni nella vita lavorativa, imprese nascono e muoiono più velocemente, si accentuano i rischi di espulsione dal mercato del lavoro.

Le nuove dinamiche accompagnano la nascita di nuovi bisogni o, quanto meno, implicano una nuova centralità di questioni tralattivamente considerate secondarie: il lavoratore che perde il lavoro non perde solo il reddito, ma vede messa seriamente in pericolo la spendibilità sul mercato della professionalità acquisita. Tenere il passo con le sempre più repentine innovazioni nei processi produttivi implica che il lavoratore debba continuamente integrare il patrimonio professionale acquisito, sia per la continuità del rapporto di lavoro in atto, sia nel caso in cui si ritrovi alla ricerca di una nuova occupazione. Il primo servizio da offrire è, dunque, il cosiddetto *lifelong learning*, assieme a servizi volti a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in un quadro sempre più complesso per il singolo.

Alla modernizzazione dei servizi per l'impiego spinge del resto il quadro europeo. Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione si è più volte rilevato come l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro dipenda, oltre che dallo specifico contesto economico di riferimento, anche dallo standard di efficienza dei servizi per l'impiego (3).

È stato giustamente sottolineato che, ancora prima che il c.d. *processo di Lussemburgo* prendesse corpo, il non facile adattamento del quadro giuridico di regolamentazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro ai cambiamenti strutturali che, in tutta Europa, hanno interessato i mercati del lavoro, ha costituito una delle principali priorità, nelle agende politiche dei governi nazionali, almeno

---

(2) E. BALLETTI, *Trattamenti di disoccupazione e principi guida dell'intervento di welfare*, in *DL*, 1997, II, 463 ss.

(3) Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, 11 novembre 2002, *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM(2002)621, 30 ss.

a partire dagli anni Ottanta, a seguito del rapido e perdurante incremento dei tassi di disoccupazione <sup>(4)</sup>.

Tuttavia la modernizzazione dei servizi per l'impiego, e della relativa normativa di riferimento, ha registrato una significativa accelerazione soltanto in seguito alla adozione a livello europeo di un metodo aperto di coordinamento delle politiche del lavoro in grado di incidere, orientandole verso obiettivi comuni, sulle strategie nazionali in materia di occupazione.

In coerenza con gli orientamenti annuali del Consiglio e della Commissione in materia di occupazione, il processo di riforma dei servizi per il mercato del lavoro è stato contrassegnato, in quasi tutti i Paesi europei, da una spinta verso la *liberalizzazione* e il *decentramento* delle funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. A mutare è stata la stessa concezione del collocamento, non più inteso alla stregua di mera "funzione pubblica", ma piuttosto come vero e proprio "servizio".

Come perspicuamente è stato notato, il cambiamento è stato radicale. La modernizzazione dei servizi per la occupazione ha comportato un arretramento dello Stato nella regolamentazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro e, conseguentemente, un maggiore ricorso anche da parte dei servizi pubblici per l'impiego a meccanismi e procedure di tipo promozionale e orientati al mercato. Questo spiega la maggiore enfasi sui c.d. *market-type mechanism*, secondo una logica di gestione del collocamento per obiettivi misurabili e non semplicemente per regole (c.d. *management by objectives*); tanto meno per regole imperative, come quelle proprie del regime vincolistico del collocamento ereditato dal passato <sup>(5)</sup>.

## **2. La centralità della rinnovata disciplina del mercato del lavoro nel decreto legislativo n. 276/2003.**

Dunque, quella relativa all'organizzazione del mercato del lavoro deve essere considerata non una cenerentola, ma una delle parti più

---

<sup>(4)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge del 14 febbraio 2003*, n. 30, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 6.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge del 14 febbraio 2003*, n. 30, cit., 8.

significative della riforma. Addirittura, se si aderisce alla lettura “minimizzatrice” dell’impatto della riforma sui rapporti di lavoro che, dopo un primo momento di stordimento sta facendo sempre più adepti (6), la parte più importante di essa.

E ciò, tanto più se si tiene conto che gli altri capitoli stanno subendo un’interpretazione normalizzatrice, che ne sta attenuando, nel bene e nel male, il carattere di rottura rispetto alla normativa previgente. All’indomani dell’emanazione della legge delega n. 30/2003, se ne erano fornite letture contrastanti, tutte in un certo senso legittime dal momento che la stessa, non solo conteneva, conformemente alla sua natura, unicamente i principi, ma presentava per alcuni aspetti contenuti generici, che avevano fatto dubitare qualcuno della sua legittimità costituzionale. Così vi era stata una lettura improntata ad una visione trionfalistica (si tratterebbe di una legge decisiva per la modernizzazione del nostro mercato del lavoro); una lettura improntata ad una visione catastrofista (la legge recherebbe una marcata impronta liberista, che tenderebbe a distruggere il diritto del lavoro tradizionale e l’insieme delle garanzie dei prestatori di lavoro); infine, una lettura minimizzatrice (la legge delega apporterebbe correttivi minimali, mentre ben altre sarebbero le riforme di cui il nostro mercato del lavoro necessiterebbe).

Si trattava di valutazioni sopra le righe, in mancanza di specificazione dei suoi contenuti da parte dei decreti legislativi. Se non che dello stesso decreto legislativo n. 276/2003 non è stato facile, e ancora non è facile, dare una valutazione ponderata, non foss’altro per la sua corposità (ben 86 articoli, pari, ha già notato qualcuno (7), alle disposizioni dettate dal codice civile per le obbligazioni in generale).

Quello che sta avvenendo tuttavia è che, passato il momento di sbigottimento o di ripulsa di fronte ad un’opera faraonica, per di più fiorita nelle stanze ministeriali (8), la dottrina si sta mettendo pazientemente all’opera e, scavando sotto la crosta di un linguaggio tecnico talora imperfetto o incompiuto, anche nelle parti apparentemente più innovatrici ravvisa più elementi di continuità che di rottura rispetto

---

(6) Cfr. da ultimo A. VALLEBONA, *Introduzione alla riforma dei lavori*, in *MGL*, 2003, 906 ss.

(7) A. VALLEBONA, *op. cit.*, 906.

(8) F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, di prossima pubblicazione negli *Studi* in onore di Giorgio Ghezzi.

all'assetto normativo precedente (si pensi alle interpretazioni che cominciano a diffondersi sul lavoro a progetto) e rispetto all'elaborazione giurisprudenziale. Approfondendo e scavando, si scopre che molto spesso vi è nel decreto legislativo la consacrazione di orientamenti giurisprudenziali (si pensi, ad esempio, alla distinzione tra appalto e somministrazione illecita). E si comincia ad intravedere che forse l'incidenza più forte si ha in materie apparentemente non regolate. Il decreto legislativo contiene sicuramente i germi di un nuovo assetto delle fonti, in particolare del rapporto tra autonomia collettiva, legge e soprattutto autonomia individuale; per non dire dell'incidenza sui rapporti tra i diversi livelli di contrattazione collettiva.

Ad ogni buon conto, se è vero che si sta smontando il castello costruito dal decreto legislativo sulla legge delega per quanto riguarda la disciplina dei rapporti di lavoro, tanto più emerge la centralità della rinnovata disciplina dell'organizzazione del mercato del lavoro.

### 3. Dal collocamento ai servizi all'impiego.

Se i mutamenti economici, da un lato, e le istituzioni europee, dall'altro, indicavano ormai da tempo quale era la strada da seguire, il quadro italiano si presentava — prima dei timidi, seppur significativi, segni del legislatore dell'ultimo lustro e prima dell'intervento odierno — tutt'altro che roseo.

È inutile ricordare lo scarso ruolo giocato in Italia dai servizi pubblici dell'impiego. La ridotta capacità operativa dei servizi pubblici per l'impiego e l'assenza di strutture amministrative affidabili hanno determinato, come è a tutti noto, l'estinzione del monopolio pubblico del collocamento e della regola della chiamata numerica. Vani santuari di un'inane burocrazia, gli uffici di collocamento hanno “prosperato” nell'inefficienza (negli ultimi anni, i dati Istat sulla forza lavoro divergevano fortemente da quelli provenienti dagli uffici di collocamento, a dimostrazione del fatto che essi non erano nemmeno attrezzati a svolgere una elementare funzione di raccolta ed elaborazione dati <sup>(9)</sup>, funzione peraltro destinata a rivestire un ruolo centrale nel futuro) mentre la selezione del personale da parte delle aziende avveniva con meccanismi informali. L'essere iscritto al collocamento pubblico non aveva alcuna conseguenza degna di nota sulla probabilità di trovare

---

(9) P. SESTITO, *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Bari, 2002, 81.

lavoro. L'iscrizione era motivata dall'acquisizione dello *status* di disoccupato di lunga durata, più che dall'uso degli uffici pubblici come canali di accesso al lavoro.

Ebbene, l'odierna disciplina si pone in linea di continuità col più recente passato, perfezionando e completando un processo evolutivo iniziato da tempo e di cui il 1997 può essere indicato come il momento di svolta. Non a caso si è detto <sup>(10)</sup> che quella dei servizi all'impiego è l'area del diritto del lavoro nella quale si sono prodotte le trasformazioni più radicali, emblematicamente indicate dal passaggio dalla vecchia terminologia (collocamento) alla nuova (servizi all'impiego).

Dal punto di vista normativo, il passaggio dal vecchio al nuovo non è avvenuto *ex abrupto*. Vi è stata una prima fase, definita della erosione <sup>(11)</sup> — venuta a maturazione negli anni Ottanta — caratterizzata, appunto, da ritocchi derogatori alla disciplina del collocamento, che finiscono per delegittimare il vecchio impianto basato sul monopolio pubblico e sulla richiesta numerica. Si pensi all'introduzione del contratto di formazione e lavoro con la correlativa facoltà di richiesta nominativa.

La seconda fase, che si sviluppa nella prima metà degli anni Novanta, è quella della demolizione. Cadono alcuni tabù: in particolare la regola della richiesta numerica (articolo 25, legge n. 223/1991) col conseguente meccanismo della autorizzazione preventiva all'assunzione, sostituito dalla facoltà di assunzione diretta salva comunicazione successiva all'ufficio (articolo 9-*bis*, comma 2, decreto legge n. 510/1996, convertito con legge n. 608/1996).

La terza fase, nella quale ci troviamo, è quella della costruzione del nuovo sistema, che prende appunto avvio nel 1997. Il 1997 può essere indicato, con tutte le critiche e le puntualizzazioni che ciascuno vorrà fare, come l'anno della svolta: l'introduzione dell'interinale contribuisce a far vacillare il monopolio pubblico sul collocamento e l'affidamento dei servizi per l'impiego alle Regioni (decreto legislativo n. 469/1997) — che a loro volta devono avvalersi delle Province — segna la presa d'atto che è a livello locale che si delineano meglio le risposte alle esigenze del mercato del lavoro.

Nelle riforme del 1997 risulta già segnata la via percorsa con le

---

<sup>(10)</sup> F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2003, 365 ss.

<sup>(11)</sup> F. LISO, *op. cit.*, 367.

misure contenute nel titolo II del decreto legislativo n. 276/2003, vale a dire quella del doppio binomio *pubblico-privato* e *Stato-Regioni* (anche se nel 1997, vigente il vecchio testo dell'articolo 117 Cost., si è potuto realizzare solo un decentramento di funzioni amministrative, mentre la devoluzione al livello regionale della competenza normativa ha dovuto attendere la riforma costituzionale del 2001).

#### 4. La finalità della nuova disciplina.

Quali sono le finalità dell'odierna riforma? La risposta, semplice e *tranchante*, potrebbe essere: ottimizzare il livello minimo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il processo di riforma avviato con il decreto legislativo n. 469/1997 è oggi ancora ben lungi dall'essere completato. Nel 2002 è intervenuto il decreto legislativo n. 297, ma esso porta a compimento il primo segmento della riforma del collocamento, cioè quello pubblico <sup>(12)</sup>.

Stralciata la parte sul segmento pubblico dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, rimaneva però immutata l'esigenza di razionalizzazione complessiva della normativa in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Lo scopo della odierna riforma, esplicitamente enunciato vuoi nell'articolo 1 della legge delega vuoi nell'articolo 3 del decreto legislativo, è di « realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di prima occupazione, con particolare riguardo alle fasce deboli del mercato del lavoro ».

Obiettivo della riforma, possiamo dire più precisamente, è quello di elevare la quota di incroci tra domanda ed offerta di lavoro realizzati in forma organizzata e non spontanea, come richiede un mercato del lavoro sempre più complesso e sofisticato.

In proposito, il quadro a livello europeo ci segnala che l'incrocio domanda-offerta in forma organizzata raggiunge, nei casi migliori, tra il 20 ed il 25 per cento del totale degli incontri. In Italia si stima che le strutture pubbliche attualmente medino circa il 10 per cento degli incontri tra domanda e offerta di lavoro, a cui va aggiunto qualche

---

<sup>(12)</sup> Cfr. su tutto ciò e sul rapporto tra decreto legislativo n. 297/2002 e legge n. 30/2003, M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive ecc.*, cit., 14 ss.

punto percentuale (tra il due ed il tre per cento), realizzato da soggetti privati <sup>(13)</sup>.

L'obiettivo potrebbe essere quello di superare il divario che ci separa da realtà più avanzate e quindi di recuperare alla mediazione organizzata circa un 10 per cento di incroci, restringendo invece l'area dell'incrocio operato attraverso canali informali (cioè attraverso la rete parentale, amicale, di relazioni sociali) che resta comunque e ovunque prevalente.

Con la finalità dichiarata di ottimizzare il livello di incontro tra domanda ed offerta di lavoro il legislatore del 2003 ha provveduto ad ampliare, rispetto a quanto già operato dal legislatore del 1997, il numero dei soggetti che possono operare in questo ambito. Analizzeremo la nuova normativa lungo i binomi *pubblico-privato* e *Stato-Regione*, binomi che ne costituiscono altrettante chiavi di lettura.

## 5. Il rapporto tra pubblico e privato.

È anzitutto da sottolineare che il decreto legislativo n. 276/2003 interviene sulla pregressa regolamentazione in duplice modo: per un verso, amplia notevolmente la “platea” dei soggetti potenzialmente legittimati ad esercitare — per ciò che qui rileva — l’intermediazione; per l’altro, non parrebbe affatto rinunciare all’intenzione di governo e di controllo di questa attività, confermando, sia pure modificandone la disciplina, le sanzioni penali così come amministrative (cfr. articoli 18-19 del decreto legislativo n. 276/2003). Sicché qualcuno ha giustamente notato che « proprio quando molteplici e concordanti segnali sottolineavano, nella generale tendenza a rendere più flessibile il mercato, pure l’opportunità di una “liberalizzazione” dell’attività di mediazione, la legge ha invece perseguito un indirizzo opposto » <sup>(14)</sup>. Nell’ordinamento, l’attività di mediazione tra domanda ed offerta è stata per la prima volta individuata nell’articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, al fine di disciplinarne lo svolgimento da parte di soggetti privati. Anche il decreto legislativo n. 276/2003 definisce

---

<sup>(13)</sup> Cfr. P. VARESI, *Il sistema dei servizi per l’impiego nella legge di riforma del mercato del lavoro*, Relazione al convegno su *Nuova regolazione del mercato del lavoro e nuovi rapporti di lavoro*, Piacenza, 4 novembre 2003.

<sup>(14)</sup> A. LASSANDARI, *L’intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 395 ss.

l'intermediazione, la ricerca e selezione del personale, il supporto alla ricollocazione professionale.

Ebbene, le nozioni adottate ai fini autorizzatori si caratterizzano per l'estrema ampiezza. Appare difficile individuare ambiti residuali non riconducibili all'intermediazione tipizzata, in presenza di attività che prendano in considerazione domanda e offerta nel mercato del lavoro. In proposito, va sottolineato che anche l'attività di ricerca e selezione del personale è soggetta al regime dell'autorizzazione, con la conseguenza che il suo esercizio, in carenza di suddetta autorizzazione, risulta penalmente sanzionabile.

Si è detto che vi è un allargamento del novero dei soggetti — pubblici e privati — legittimati. Se restano, evidentemente, le strutture pubbliche dei servizi per l'impiego — costruite con tanta fatica nel quinquennio scorso, con grande impegno in particolare da parte delle Province — disciplinate dal decreto legislativo n. 469/1997, la nuova normativa tende ad ampliare però anche il novero dei soggetti pubblici: Università, Comuni, Camere di commercio, istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che siano in possesso solo di alcuni requisiti (c.d. autorizzazione a requisiti ridotti), con l'obiettivo di catturare alcuni segmenti del mercato.

Ma è soprattutto sui privati che si intende soffermarsi: vi sono innanzitutto i soggetti del c.d. privato-sociale — le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, gli enti bilaterali ed i patronati — ai quali sono richiesti, peraltro, requisiti ridotti ma più ampi rispetto ai soggetti pubblici sopracitati per la concessione dell'autorizzazione <sup>(15)</sup>. In questo gruppo può essere considerato anche l'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro.

L'intermediazione è tuttavia soprattutto esercitabile da due tipologie di agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003: le agenzie di somministrazione di lavoro e le vere e proprie agenzie di intermediazione. Il punto più significativo di caduta della nuova regolamentazione è il venir meno dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di somministrazione di lavoro, se si considera che, nel generale insuccesso degli operatori privati nell'incontro tra domanda ed offerta, l'unica eccezione è rappresentata dalle imprese di fornitura di lavoro temporaneo.

---

<sup>(15)</sup> Sul regime delle autorizzazioni cfr. S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi ecc.*, cit., 492 ss.



Si è già ritenuto da più parti che le agenzie di somministrazione di lavoro potranno diventare i veri e propri dominatori nel mercato del lavoro tra i privati <sup>(16)</sup>. E ciò, per l'importanza economica del soggetto imprenditoriale; la capillare diffusione già esistente nel territorio nazionale; soprattutto, la possibilità di accostare alla intermediazione appunto la somministrazione di lavoro, distinta ma funzionalmente ed operativamente ben collegabile alla prima. Possibilità questa che, per inciso, potrebbe dare a tali agenzie un notevole vantaggio pure rispetto ai servizi pubblici.

## 6. Misure di coordinamento e di raccordo pubblico-privato.

Molti punti sollevano interrogativi anche di carattere generale. Tra essi vorrei ricordare — seppure di problematicità “minore” nel contesto della disciplina specifica del mercato del lavoro — il ruolo degli enti bilaterali <sup>(17)</sup>.

Ma, restando nel contesto specifico della disciplina del mercato del lavoro, la moltiplicazione dei soggetti — in un disegno organizzatorio illuministicamente onnipervasivo: alcuni di questi soggetti hanno anche competenza certificatoria sul presupposto dell'esistenza di un collegamento tra l'incontro di domanda ed offerta e la tipologia contrattuale <sup>(18)</sup> — pone il problema del loro raccordo al fine di garantire che tale moltiplicazione garantisca una maggiore efficienza del mercato e non sia invece, a sua volta, fonte di inefficienza.

La legge delega indica tra i principi e i criteri direttivi «l'incentivazione delle forme di coordinamento e di raccordo tra operatori privati ed operatori pubblici al fine di un migliore funzionamento del

---

<sup>(16)</sup> A. LASSANDARI, *op. cit.*, 398.

<sup>(17)</sup> Come noto, la polemica maggiore che accompagna il rinnovato ruolo degli enti bilaterali — non solo in materia di servizi per l'impiego — si incentra sul fatto che vengono affidate ad un soggetto privato poteri decisori nell'esercizio di funzioni pubbliche. Serpeggia, detto in parole povere, il timore che l'auspicata centralità del ruolo degli enti bilaterali non nasconda altro che la volontà di tornare a forme di vetero-mutualismo, in un processo di graduale esautorazione della funzione pubblica, con inevitabili ricadute sul piano della diversificazione delle tutele a fronte di uno stato di bisogno (che sia bisogno di reddito, di formazione o di occasioni di lavoro). Tali remore vanno abbandonate, se si considera che il ruolo affidato alla bilateralità è quello di “sommarsi” ad un livello-base di tutele e di servizi che rimangono prerogative del sistema pubblico: cfr. comunque su tutta questa tematica AA.VV., *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in LD, 2003, n. 2, 163 ss.

<sup>(18)</sup> M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive ecc.*, cit., 37.

mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province » (articolo 1, lettera *f*). E il decreto legislativo n. 276/2003 afferma espressamente di individuare « le forme di coordinamento e di raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro » (articolo 3, comma 2, lettera *c*).

Ma quale è il modello di raccordo pubblico-privato proponibile al fine di migliorare l'efficienza del mercato? Sono utili, in proposito, le indicazioni dell'OIL, che auspicano un modello di « coesistenza attiva in cui pubblico e privato agiscono entrambi conoscendo il proprio ruolo e quello dell'altro »<sup>(19)</sup>. Un modello in cui convivono tre caratteri: quello di regolamentazione e vigilanza, quello di concorrenza, in quanto entrambi i settori si contendono la stessa fetta di mercato, e quello di complementarità, in quanto entrambi i settori, in molti casi e in molte aree, prenderanno ciò che l'altro lascia da parte<sup>(20)</sup>.

Nel decreto legislativo, oltre allo strumento più neutro della borsa continua nazionale del lavoro al fine di favorire la circolazione delle informazioni relative all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro tra tutti i soggetti coinvolti nel sistema dei servizi per l'impiego, vanno ricordate le opportunità offerte dall'articolo 13, in base al quale le imprese di somministrazione diventano gli attori principali di misure specificamente mirate a creare opportunità di lavoro per gli appartenenti alle fasce più deboli<sup>(21)</sup> del mercato, sempre nell'ambito, ovvia-

---

<sup>(19)</sup> Cfr. *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro in preparazione della 81<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, giugno 1994, in *RIDL*, 1994, III, 183 ss.

<sup>(20)</sup> Cfr., su tutto ciò, V. FILI, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 63.

<sup>(21)</sup> Ai sensi del combinato disposto degli articoli 23, comma 2, e 13, comma 1, lettera *a* del decreto legislativo n. 276/2003 le particolari deroghe previste dall'articolo 13 possono riguardare solo i lavoratori « svantaggiati ». L'articolo 2, lettera *k* del decreto legislativo n. 276/2003 rinvia per la definizione di lavoratore svantaggiato alla regolamentazione comunitaria, per la quale rientrano nella categoria tutte le persone che abbiano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro: giovani che abbiano meno di 25 anni o che abbiano completato la formazione da non più di due anni e non abbiano ottenuto il primo impiego retribuito, lavoratori migranti, persone appartenenti ad una minoranza etnica, persone adulte che vivano sole con uno o più figli a carico, persone scarsamente scolarizzate o con più di 50 anni prive di un posto di lavoro o in procinto di perderlo, disoccupati di lungo periodo (ossia senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti), donne residenti in aree geografiche economicamente depresse (cfr. rego-

mente, di un potere di indirizzo e controllo pubblico, in questo caso demandato alle Regioni.

Ulteriore misura di raccordo pubblico-privato specificamente mirata all'occupabilità dei lavoratori svantaggiati e dei disabili è quella prevista dall'articolo 14: i sindacati comparativamente più rappresentativi e le associazioni rappresentanti le cooperative possono stipulare convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti. In particolare, l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali di lavoratori disabili sarà considerato utile ai fini delle coperture delle quote di riserva cui sono tenute le imprese conferenti: si realizza per questa via nelle politiche del lavoro dei disabili una misura fondata sulla promozione e sulla creazione di occasioni di lavoro che si va ad affiancare a quella del mero vincolo perseguita finora.

L'esperienza applicativa potrà fornirci l'unico fondato giudizio sull'efficienza della nuova coesistenza. Tuttavia già ora si può affermare che la scelta è quella di un'integrazione pubblico-privato a 360 gradi, se si considera che non si è scelto di affidare al privato le categorie di soggetti più "lucrative" e mantenere in capo al pubblico i soggetti più deboli e suscettibili di interventi assistenziali: il privato potrà intervenire, con l'ovvio supporto di incentivi economici e normativi, anche nel reinserimento delle fasce più deboli e potrà avere un ruolo chiave nel superamento dello stato di bisogno.

Il quadro abbozzato sembra essere conforme, almeno sulla carta, alle indicazioni che provengono dall'OIL e al modello di coesistenza attiva sopra ricordato.

## **7. Il rapporto tra Stato e Regioni.**

L'altro asse lungo il quale analizzare la riforma è quella del binomio *Stato-Regioni*.

La legge delega e il titolo II del decreto legislativo — ma anche altre disposizioni del medesimo — pongono il problema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella regolazione del mercato del lavoro. Quest'ultima materia, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è stata pressoché concordemente riconosciuta come rientrante

---

lamento n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 in materia di incentivi economici all'occupazione, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Aiuti di Stato*).

nella « tutela e sicurezza del lavoro » e, dunque, nell'area di legislazione concorrente (22).

Con l'emanazione della legge delega fu evidenziato da più parti che il legislatore nazionale non sembrava intenzionato — al di là delle proclamazioni di principio contenute nel *Libro Bianco* (23) — ad abbandonare l'impianto centralista e alcune Regioni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale su diversi punti.

I dubbi di legittimità costituzionale, sollevati con i ricorsi alla Corte costituzionale (24), concernevano sostanzialmente tutti gli aspetti della disciplina del mercato del lavoro, la materia principe tra quelle oggetto di competenza concorrente: in particolare l'articolo 1, comma 2, lettere b), c), d), l).

Certo, nelle materie di legislazione concorrente, rientra nella competenza statale la fissazione dei principi fondamentali. Tuttavia, al di là del problema di che cosa possa essere principio fondamentale e se si possa ritenere congrua la tecnica della delegazione legislativa per fissare i principi fondamentali, in taluni casi più che di fissazione di principi, si è trattato di autoattribuzione di competenze da parte del legislatore nazionale. E ciò ha reso possibile censurare sotto il profilo della legittimità costituzionale la stessa legge delega (senza attendere i decreti delegati).

Difese puntigliose sono state portate all'impianto della legge n.

(22) In via di prima approssimazione non possono residuare dubbi sul fatto che ricade nell'ambito della potestà legislativa concorrente delle Regioni tutto ciò che riguarda i servizi per l'impiego, quali servizi di informazione, orientamento, promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di mediazione tra domanda e offerta, così come anche le politiche attive del lavoro, quali gli incentivi alle assunzioni di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate, i sostegni all'imprenditoria giovanile, i lavori socialmente utili, l'inserimento al lavoro di soggetti deboli e svantaggiati, la formazione e l'orientamento professionale. Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, 645 ss.

(23) Consultabile all'indirizzo: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

(24) I ricorsi sono stati presentati da: Regione Marche (ricorso n. 41 depositato il 30 aprile 2003, in *GU*, 2 luglio 2003, n. 26); Regione Toscana (ricorso n. 42 depositato il 2 maggio 2003, in *GU*, 2 luglio 2003, n. 26); Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 43 depositato il 2 maggio 2003, in *GU*, 9 luglio 2003, n. 27); Regione Basilicata (ricorso n. 45 depositato il 7 maggio 2003, in *GU*, 16 luglio 2003, n. 28); Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 44 depositato il 2 maggio 2003, in *GU*, 16 luglio 2003, n. 28). Essi sono consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

30/2003 e dello stesso decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(25)</sup>, sul quale, peraltro, hanno potuto in certa misura influire, in sede di Conferenza unificata, Regioni e Province <sup>(26)</sup>. E ciò spiega alcuni adattamenti intervenuti.

Per la verità, è difficile non trovare almeno qualche elemento di ragionevolezza in quelle difese. In effetti, per una serie di motivi — ma riconducibili sostanzialmente al difetto del tipo di intervento realizzato dal legislatore costituzionale nel 2001, che ha utilizzato un difficile criterio di distinzione per materie o per oggetti e non per funzioni (difetto aggravato dalla assenza di istituzioni di raccordo, a cominciare da una Camera delle Regioni o delle Autonomie) — se da un lato, si può facilmente condividere che la legge delega e il decreto attuativo, tradendo le proclamazioni di principio del *Libro Bianco*, finiscono per confermare l'impianto centralista, più arduo risulta tacciare senza incertezze la singola norma di illegittimità costituzionale.

Particolarmente problematico risulta fornire un giudizio su una norma, se questa, da un lato, coinvolge la tutela e la sicurezza del lavoro e, dall'altro, finisce per incidere sul rapporto di lavoro, parte dell'ordinamento civile, e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sebbene ritenga che l'indubbia novità della previsione di una competenza regionale in materia di lavoro, sia pure nei limiti segnati dal nuovo titolo V, debba essere valorizzata respingendo letture vanificatrici, devo ammettere che il giudizio sulla singola norma sfugge spesso all'univocità, se si considera che ciò che riguarda il mercato del lavoro in alcuni casi può coinvolgere aspetti riguardanti l'ordinamento civile o i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Se le vaghe e minacciose formule della legge delega sembravano *in toto* tradire l'impianto federalista del nuovo titolo V della Costituzione, nel decreto legislativo n. 276/2003 non sembrano invero rinvenirsi norme che possano impedire o compromettere *a priori* una differenziazione futura su base regionale. Forse il vaglio di legittimità costituzionale è già avvenuto "tacitamente", nel passaggio dai criteri direttivi

---

<sup>(25)</sup> S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 522 ss.

<sup>(26)</sup> M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 481.

alle norme di attuazione. E, come si è detto, in diversi punti il legislatore delegato mostra di aver tenuto conto, almeno in parte, delle osservazioni che, a vario titolo, sono venute dalle Regioni.

## **8. Organizzazione e definizione delle nuove tutele nel mercato del lavoro.**

Come è risultato evidente da questa esposizione la cifra della riforma del mercato del lavoro è essenzialmente organizzativa.

Vi è tuttavia uno specifico capitolo dedicato alle tutele nel mercato del lavoro (articoli 8-14 del decreto legislativo n. 276/2003), interessante per la sua caratterizzazione. Esso sconta l'abbandono del modello vincolistico e dirigistico del collocamento e ricalca il modello regolatorio di Paesi che prima di noi quel modello hanno abbandonato o non hanno mai avuto: garanzia di accesso alle informazioni sull'andamento del mercato, al fine di facilitare l'individuazione dell'occasione più propizia per il singolo, in un contesto di accentuata mobilità; tutela della riservatezza nella circolazione dei dati; divieto di indagini da parte delle agenzie sulle opinioni e trattamenti discriminatori; divieto di esigere o percepire compensi dal lavoratore, salvo che non si tratti di categorie di lavoratori altamente professionalizzati o di specifici servizi, individuati dai contratti collettivi. Sebbene formalmente non ricompresa nel capo relativo alle tutele nel mercato, vi appartiene logicamente l'istituzione della borsa continua nazionale del lavoro: si tratta di un meccanismo congegnato partendo dal presupposto, da un lato, che una "fetta" degli incontri tra domanda e offerta di lavoro possa avvenire senza l'apporto di intermediari; dall'altro, che anche l'intervento degli intermediari possa essere più efficiente quando si disponga costantemente di un flusso di dati aggiornato. Domanda e offerta, dunque, chiamate ad incontrarsi liberamente, in un'ottica di promozione della mobilità, fondamentale per evitare situazioni di misallocazione di risorse disponibili sul mercato. Il sistema sarà alimentato, da un lato, dalle informazioni immesse liberamente dai singoli o dagli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati, che avranno l'obbligo di interconnessione con la borsa lavoro.

A questo nucleo di tutele elementari, si aggiungono canali assistiti di accesso al lavoro per i soggetti tradizionalmente svantaggiati.

Le "geometrie variabili" del mercato del lavoro cominciano a trovare una loro corrispondenza in discipline significativamente differenziate — lavoratori svantaggiati, disabili, immigrati (a proposito di

questi ultimi non possono essere non rimarcate le inopportune rigidità che connotano l'impianto della c.d. legge Bossi-Fini) — a cui si aggiunge la possibilità di una prima seria diversificazione su base territoriale, ormai non più procrastinabile attese le forti disomogeneità che connotano il mercato del lavoro italiano.

Peraltro, le tutele nel mercato, non bisogna dimenticarlo, si compongono oltretutto di servizi, di misure di sostegno del reddito: servizi e sostegno del reddito — politiche attive e politiche passive — vanno integrati e coordinati, lo si è sempre detto, al fine di evitare fenomeni di azzardo morale o la fuga nel sommerso. Un giudizio completo, dunque, lo si potrà dare quando verrà realizzata la grande "incompiuta" della scorsa legislatura, vale a dire la riforma degli ammortizzatori sociali. Solo a quel punto si potranno valutare pienamente il livello e la qualità delle tutele offerte al lavoratore nel mercato.

È evidente che il forte ruolo affidato ai privati — ma anche a una discreta serie di soggetti pubblici — in un gioco concorrenziale che dovrebbe migliorare l'efficienza, richiede un quadro ben definito di garanzie per il lavoratore, pena il prevalere di quella pregiudiziale ideologica che da sempre pone l'equazione intervento privato = deresponsabilizzazione pubblica, con connessa assenza di garanzie per i soggetti più deboli.

### 3.

## RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E MODELLO ORGANIZZATIVO TRA VINCOLI COSTITUZIONALI ED ESIGENZE DI UNITARIETÀ DEL SISTEMA

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. La riforma del mercato del lavoro e il nuovo modello organizzativo: posizione del problema e alcune questioni pregiudiziali. — 2. I tratti caratterizzanti del modello organizzativo: la coesistenza attiva pubblico/privato governata dal regime delle autorizzazioni e dai canali di raccordo pubblico/privato imperniati sul sistema degli accreditamenti e delle convenzioni. — 3. Governo del mercato del lavoro e unitarietà del modello organizzativo alla luce del nuovo titolo V della Costituzione.

#### **1. La riforma del mercato del lavoro e il nuovo modello organizzativo: posizione del problema e alcune questioni pregiudiziali.**

Ogni tentativo di valutazione di un progetto complessivo di riforma della organizzazione del « mercato del lavoro » <sup>(1)</sup> e della relativa disciplina giuridica è operazione di per sé non facile e, dunque, richiede molta cautela. Questa considerazione, solo apparentemente scontata e anzi contraddetta nei fatti dalla rapidità con la quale la nostra dottrina ha già letto e battezzato — spesso con giudizi perentori e che non ammettono repliche — una normativa ancora tutta da costruire e sperimentare, è valida in termini generali, come ampiamente dimostrato dalla comparazione giuridica <sup>(2)</sup>; ma lo è ancor di più con

---

<sup>(1)</sup> Utilizzo qui l'espressione « mercato del lavoro » nella sua accezione più ristretta, con riferimento cioè all'insieme degli istituti giuslavoristici direttamente finalizzati all'intervento sui movimenti del mercato del lavoro e, segnatamente, la disciplina delle assunzioni, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, le politiche attive del lavoro. In questo senso cfr. L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro, quindici anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2003, 137 e anche E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *DDPCom*, Utet, Torino, 1992, tomo VIII, 103.

<sup>(2)</sup> Cfr. gli autori richiamati *infra*, alla nota 31.



riferimento al nostro Paese, per via di una serie di ragioni politiche e di condizionamenti ideologici e *lato sensu* culturali che appaiono invece meno decisivi rispetto a riforme di analogo contenuto e impatto segnalate dalla recente esperienza di Paesi comparabili al nostro <sup>(3)</sup>.

Sulla esegesi del nuovo dato legale offerto dal titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — intitolato, appunto, « organizzazione e disciplina del mercato del lavoro » — pesa come un macigno, in particolare, il drastico giudizio preventivamente formulato sul *Libro Bianco* del mercato del lavoro dell'ottobre 2001 <sup>(4)</sup> e, a seguire, sul disegno di legge delega n. 848 presentato dal Governo Berlusconi nel novembre dello stesso anno <sup>(5)</sup>. Da parte dei numerosi commentatori del decreto v'è, in effetti, più di una riserva mentale su un disegno riformatore ritenuto espressione di una linea di politica economica ultraliberista e mercantile <sup>(6)</sup> e che è stato addirittura definito, nelle

---

(3) Particolarmente indicativa, da questo punto di vista, è l'esperienza tedesca dove un Governo di centro-sinistra ha recentemente approvato — in un contesto economico e sociale certo non facile ma mai segnato da quelle guerre di religione che caratterizzano oggi il dibattito italiano — una complessa riforma del mercato del lavoro per molti aspetti analoga a quella di cui alla legge n. 30/2003 e del relativo decreto di attuazione. Cfr., sul punto, S. SPATTINI, *Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e quello tedesco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 53-80.

(4) Nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 l'espressione « mercato del lavoro » era invece utilizzata nella sua accezione più ampia, con riferimento a un progetto di riforma dell'intero corpo normativo che compone il diritto del lavoro. Ancora L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro quindici anni dopo*, cit., 137.

(5) Cfr., in particolare, i contributi fortemente critici raccolti in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002. Si vedano altresì le relazioni e gli interventi al I Seminario di studi "Massimo D'Antona", *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in [www.aidlas.org](http://www.aidlas.org). Per il tormentato iter di elaborazione della riforma del mercato del lavoro, e per la relativa documentazione progettuale e normativa, si rimanda al sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi": [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Cfr. altresì *La "riforma Biagi" del mercato del lavoro: il lungo percorso della modernizzazione*, in *Quaderni Agens*, n. 1, edizione speciale 2004.

(6) Così, tra i tanti, G. GHEZZI, *Introduzione* a P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Lavoro: ritorno al passato - Critica del Libro Bianco e della legge delega al Governo Berlusconi sul mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 2002, 10. Più recentemente, cfr. la *Premessa dei curatori* al volume R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, ES, Napoli, 2004, qui 8.

letture più estreme e ideologicamente orientate, « autoritario nel metodo ed eversivo nei contenuti » (7).

Soprattutto la dottrina poco incline alla esegesi del dato letterale e sistematico, e ancora oggi prevalentemente impegnata nella ricerca di prove e conferme di un “progetto politico” di destrutturazione del diritto del lavoro caratterizzato per il « forte ridimensionamento, se non addirittura, (per il) superamento delle garanzie previste dall’ordinamento a favore del soggetto debole » (8), sembra ben lontana dall’accorgersi « della portata restrittiva della nuova normativa » in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro (9), tanto da parlare di « liberalizzazione indiscriminata » e « frantumazione » dei soggetti legittimati alla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (10). Ed è probabilmente sempre per questa valutazione pregiudiziale della volontà presunta (o presumibile) di una maggioranza di Governo di centro-destra (11) che, dai più, viene anche negata, nella interpretazione del nuovo dato normativo, la linea di marcata continuità con le riforme del mercato del lavoro varate nel corso della passata legislatura da un Governo di centro-sinistra (12); continuità che, pure, è di particolare

---

(7) In questo senso cfr. P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti - La legge delega al Governo sul mercato del lavoro*, in P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Lavoro: ritorno al passato ecc.*, cit., 69 ss.

(8) Così, in sede di valutazione del “progetto politico” immanente alla riforma del mercato del lavoro di cui al decreto legislativo n. 276/2003, cfr., tra i tanti, M. RICCI, *Le finalità del d.lgs. n. 276/2003*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, qui 8. Cfr. altresì L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 181, nonchè le letture del nuovo dato legale prospettate nel commentario a cura di G. GHEZZI, *Il lavoro tra progresso e mercificazione - Commento critico al decreto 276/2003*, Ediesse, Roma e i contributi raccolti nel numero monografico di LD, 2004, n. 1.

(9) È quanto rileva invece, con apprezzabile onestà intellettuale e rigore d’analisi, A. LASSANDARI, *L’intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 395.

(10) Così L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in LD, 2004, n. 1. Cfr. altresì V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, cit., 28-36.

(11) Rileva efficacemente il rischio di confusione dei piani di indagine, dall’aver cioè il più delle volte sovrapposto alla lettura del decreto la presunta (o presumibile) volontà politica della maggioranza parlamentare, M. DEL CONTE, *Il ruolo della contrattazione collettiva e l’impatto sul sistema di relazioni industriali*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., spec. 635-637.

(12) Per la tesi della continuità col passato cfr. anche P. ICHINO, *La “legge Biagi”*

evidenza, quantomeno rispetto all'impianto complessivo del titolo II del decreto, relativo alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro<sup>(13)</sup>, attraverso cui si portano a naturale compimento e maturazione percorsi di riforma già avviati nello scorso decennio, con il graduale superamento del monopolio pubblico della funzione di mediazione sul mercato del lavoro<sup>(14)</sup>. La parte del decreto dedicata ai servizi pubblici e privati per l'impiego — è stato autorevolmente sostenuto dal padre della legge 24 giugno 1997, n. 196, e del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, con parole che avrebbero dovuto definitivamente chiudere ogni ulteriore polemica sul punto — « non stravolge questo impianto, ma si limita ad apportare alcuni correttivi dettati dall'esperienza applicativa degli ultimi anni »<sup>(15)</sup>.

Nell'area del governo del mercato del lavoro e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro una rottura rispetto agli schemi consolidati del passato indubbiamente c'è stata. Ma questa non è certo imputabile alle pur rilevanti innovazioni contenute nel titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quanto piuttosto al già ricordato superamento del monopolio pubblico del collocamento sancito — anche su impulso della Corte di Giustizia europea<sup>(16)</sup> — dalla legge 24

---

*sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, in CG, 2003, spec. § 3 e, in un quadro comunque complessivamente critico, A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>(13)</sup> Per questo profilo cfr. M. MAGNANI, *La riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro*, Parte I, Sez. (A) di questo volume, e già, con riferimento ai principi e criteri direttivi della legge delega, F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 371. Nello stesso solco cfr. anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 32 e anche 89.

<sup>(14)</sup> V. *infra*, § 2 e *ivi* in particolare nota 119.

<sup>(15)</sup> Così, infatti, T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, qui 3 e anche 7. Ma cfr. già T. TREU, *Note per una politica del lavoro*, 2000, ove si tracciava un percorso di riforma della disciplina del mercato del lavoro in larga parte attuato proprio dal decreto legislativo n. 276/2003, a partire dal superamento per le agenzie per il lavoro del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo.

<sup>(16)</sup> Cfr. M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari e internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 53-59 con riferimento al celebre caso *Job Centre*. Ma vedi anche *infra*, nota 19. Per una approfondita ricostruzione degli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia, con riferimento ai servizi pubblici per l'impiego, cfr. Y. ROSSEAU, *Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJCE*, in DS, 2002, 974-991.

giugno 1997, n. 196, e, a seguire, dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(17)</sup>. È da questo momento, infatti, che l'istituto del collocamento « è diventato completamente altro da sé » <sup>(18)</sup>. E lo è diventato per scelta consapevole del legislatore <sup>(19)</sup>, a ben vedere non solo di quello italiano <sup>(20)</sup>, nella convinzione — che pervade ora tutto l'impianto della riforma del mercato del lavoro e non più solo il segmento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(21)</sup> — che nella economia della informazione e della conoscenza i paradigmi dello sviluppo economico e quelli della tutela del lavoratore non risultano strutturalmente collidenti, ma tendono anzi a convergere nella valorizzazione della persona (il c.d. capitale umano) <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> In tema cfr., recentemente, M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 71-75 e 79, dove rileva che il decreto legislativo n. 276/2003 « si è dunque inserito, per questo aspetto, in un solco già tracciato (...) ». Con riferimento alla evoluzione del quadro normativo degli anni Novanta, registra il drastico cambio di paradigma anche L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 138 e 146, che pure è uno dei più ostinati critici del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(18)</sup> Così F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., qui 365, secondo cui « quella dei servizi per l'impiego è l'area del diritto del lavoro nella quale si sono prodotte le trasformazioni più radicali ».

<sup>(19)</sup> Tanto da indurre parte della dottrina a ritenere sì rilevante, ma certo non decisiva rispetto a un progetto di modernizzazione già in atto, la condanna della Corte di Giustizia con sentenza 11 dicembre 1997, causa n. 55/1996 (vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*). Cfr., infatti, e giustamente F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., qui 372, nota 26, che richiama il disegno di legge "Dini" AS n. 1985 del luglio 1995, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro* e anche in *DRI*, 1995, n. 2. In proposito ancora F. LISO, *Ragionamenti "de iure condito" e "de iure condendo" per una nuova politica del lavoro*, in *RIDL*, 1995, 184-190.

<sup>(20)</sup> Sul superamento del principio del monopolio pubblico in Europa, Giappone e Stati Uniti rinvio al capitolo III del mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999. Particolarmente rilevante è anche la più recente posizione della Organizzazione Internazionale del Lavoro su cui E. SALSÌ, *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la convenzione OIL n. 181/1997*, in *DRI*, 1998, n. 2 e, in generale, P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego - Il nuovo quadro di riferimento*, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>(21)</sup> Rispetto al segmento del collocamento vedi ancora F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., 367, secondo cui la fluidificazione dell'incontro tra domanda e offerta esalta « le finalità sociali dell'iniziativa economica privata molto più che non un sistema di vincoli (finendo) quindi per produrre, nei confronti dei lavoratori, considerati a livello collettivo, effetti complessivi di tutela molto più ampi ».

<sup>(22)</sup> In questa prospettiva cfr. A. RUSSO, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale - Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 260 ss.

L'aver forzatamente — e artificialmente — collocato il nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro in un contesto politico e culturale di prepotente rottura con gli schemi e gli assetti normativi del recente passato, oltre a rappresentare una arbitraria limitazione dell'orizzonte interpretativo, è scelta che rende particolarmente complessa e problematica la lettura del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche perché, inevitabilmente, in questo modo si finiscono col perdere le necessarie coordinate concettuali e normative sino a condurre la riflessione su binari sterili se non fuorvianti e inappropriati <sup>(23)</sup>.

Quanto detto spiega forse anche perché alcuni, tra i primi commentatori del decreto, abbiano parlato di un groviglio inestricabile di « rinvii espliciti e impliciti di cui non sempre è chiara la portata, né l'intenzione » <sup>(24)</sup>. Recise le radici che legano intimamente la nuova disciplina con la riforma del 1997 e, dunque, venute meno quelle indispensabili coordinate di riferimento, che sole possono aiutare l'interprete a ricondurre le singole disposizioni di dettaglio in un quadro organico e di sistema, è stato gioco forza — soprattutto da parte di chi, persa la bussola, ha preferito scomodare addirittura due autorevoli “esperti” del mercato del lavoro come Socrate e Galileo Galilei piuttosto che analizzare con la dovuta attenzione le linee di tendenza evolutive del nostro ordinamento <sup>(25)</sup> — imputare i principali problemi

---

<sup>(23)</sup> In questo senso anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro ecc.*, cit., 32, che giustamente rileva come il materiale normativo di cui al titolo II del decreto non possa essere compreso prescindendo dalla riforma del 1997, « di cui il d.lgs. n. 276/2003 è figlio dichiarato ».

<sup>(24)</sup> Così, testualmente, M. MISCIONE, *Le agenzie per il lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, qui 119. Nella stessa prospettiva anche L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(25)</sup> Così, in un contesto ricostruttivo privo di riscontri oggettivi con la più recente evoluzione della normativa, anche regionale, in materia di governo del mercato del lavoro che sta alla base della riforma (su cui cfr. invece, oltre al contributo di S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume, M. BASSI, *I nuovi servizi per il lavoro fra azione di governo e concertazione istituzionale: l'esperienza della Lombardia*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 333-347; R. LEONI, *L'esperienza della provincia di Reggio Emilia*, *ivi*, 357-380), ma certo ricco di citazioni estemporanee al dizionario del Veneroni del 1700 e alla teoria dei nomi e delle idee di Platone, V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, 191, 193, 194

teorico-ricostruttivi della nuova disciplina del mercato del lavoro all'insipienza del legislatore delegato e a una diffusa sciatteria normativa che caratterizzerebbe l'intero decreto <sup>(26)</sup>.

Eppure, sono proprio gli stessi osservatori più critici — quelli che non esitano a rilevare, a ogni piè sospinto, una generale « astruseria del linguaggio » unita a una debolezza tecnica dell'intero impianto progettuale e che, già oggi, iniziano a discutere in merito a quali norme della legge n. 30/2003 « dovranno essere completamente cancellate » e quali « andranno invece ampiamente rivisitate e riformulate » <sup>(27)</sup> — a ricordarci di quando Gino Giugni, al tempo della entrata in vigore dello « Statuto dei lavoratori », si dovette difendere da una campagna diffusa contro la “legge malfatta” <sup>(28)</sup>; quella legge che pure oggi tutti esaltano e richiamano come esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale. Quanto basta non per proporre indebiti paragoni, ma quantomeno per sollevare il dubbio che la polemica sulla fattura e sulla qualità tecnica della nuova disciplina risponda a un ben collaudato — quanto poco efficace e invero anche stantio — registro argomentativo che viene ciclicamente utilizzato, almeno in ambito giuslavoristico, da chi rimane spiazzato e senza validi argomenti, in quanto sovrastato dal “nuovo” che avanza. Quel “nuovo” che invece, per essere apprezzato e giudicato nel suo complesso e nella complessità propria di ogni oggettivazione normativa di un ampio progetto riformatore, necessita di una più o meno lunga fase di transizione e sedimentazione interpretativa; fase che, per quanto riguarda il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è davvero solo agli inizi, anche in ragione del recente intervento correttivo (decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251) sì da rendere non solo inopportuni ma, anche e soprattutto, inattendibili tanto i commenti acriticamente adesivi quanto le ricostruzioni pregiudizialmente negative e demolitrici <sup>(29)</sup>.

---

e 198 e già Id., *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 53.

<sup>(26)</sup> Per una valutazione più distaccata ed equilibrata in merito ai difetti della più recente produzione legislativa, caratterizzata nel complesso per un non troppo latente « parossismo normativo » che indubbiamente incide anche se non soprattutto sulla qualità dei testi normativi, cfr. G.U. RESCIGNO, *Il discorso del legislatore: la qualità degli atti normativi*, in A. MARIANI MARINI, *Teoria e tecnica dell'argomentazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2003, 79-102, spec. 100-101.

<sup>(27)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit. e già Id., *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in LD, 2003, n. 2, 164.

<sup>(28)</sup> Ancora L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(29)</sup> È quanto ho già cercato di argomentare, in termini generali, nel mio *Il*

Con specifico riferimento alla materia del « mercato del lavoro » intesa nella sua accezione più ristretta <sup>(30)</sup>, una attenta considerazione della più recente evoluzione della normativa in materia di governo del mercato del lavoro, propria anche delle esperienze di tutti gli altri Paesi comparabili al nostro <sup>(31)</sup> e ora chiaramente incardinata nell'ambito della Strategia europea per la occupazione attraverso il metodo del coordinamento aperto per obiettivi <sup>(32)</sup>, avrebbe probabilmente con-

---

*decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 3 ss., e cioè nell'articolo di apertura del primo volume della Collana ADAPT-Fondazione "Marco Biagi" dedicato appunto alla riforma del mercato del lavoro (2004, n. 2). Volume che, sul piano metodologico e programmatico, si è volutamente limitato ad alcune prime interpretazioni e proposte di lettura, coinvolgendo sia i principali protagonisti del nostro sistema di relazioni industriali sia gli operatori direttamente impegnati sul piano amministrativo nella attuazione della riforma, e soprattutto a definire con precisione il c.d. "diritto transitorio" e i "tempi" della riforma. E ciò nella consapevolezza della opportunità di evitare il tradizionale commentario analitico ed esegetico di una normativa, quella del decreto legislativo n. 276/2003, che era ancora tutta da definire e portare a compimento attraverso i molteplici rinvii alla contrattazione collettiva, alle leggi regionali e ai decreti ministeriali di attuazione. Operazione che invece è in larga parte possibile oggi, a riforma largamente implementata. Sullo stato di implementazione della legge n. 30/2003 e dei relativi decreti legislativi di attuazione cfr. *Schede riepilogative*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(30)</sup> *Supra*, nota 1.

<sup>(31)</sup> Per le linee direttrici della evoluzione della normativa in materia di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nei principali Paesi europei, in Giappone e negli Stati Uniti rinvio al capitolo III del mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit. Per un quadro di sintesi del panorama comparato cfr. altresì, più recentemente, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 123-136, cui *adde*, M.P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(32)</sup> L'arretratezza della dottrina italiana nell'accostare i problemi del mercato del lavoro nell'ottica della Strategia europea per la occupazione è evidente proprio nei commenti più critici del nuovo modello di governo dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ancora fermi all'impostazione originaria del 1997 dei c.d. « quattro pilastri » (v. infatti M. RICCI, *Le finalità del d.lgs. n. 276/2003*, cit., 23-25 e V. FILLI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, qui 112), quando invece le politiche comunitarie sono oramai orientate, a partire della decisione del Consiglio n. 2003/578/CE del 22 luglio 2003, su tre obiettivi strategici e dieci priorità d'azione. Cfr., sul punto, M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 93. Con specifico riferimento ai servizi per l'impiego sia consentito

dotto a valutazioni e giudizi differenti e, quantomeno, più equilibrati. E avrebbe probabilmente anche indotto i commentatori a tenere nella debita considerazione le raccomandazioni che annualmente ci vengono rivolte dal Consiglio e dalla Commissione europea proprio sul versante della modernizzazione dei servizi per l'impiego e della intera strumentazione giuridica di governo del mercato del lavoro <sup>(33)</sup>. Tanto più che, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e in attesa della sua effettiva messa a regime nella prassi operativa, la Commissione ha perentoriamente ammonito, una volta di più <sup>(34)</sup>, il nostro Governo « a dare immediata priorità (...) allo sviluppo di una effettiva rete di servizi per l'impiego in tutto il Paese, con particolare attenzione alle fasce giovanili e agli immigrati, incrementando — specie nelle aree meridionali del Paese — l'accesso a servizi personalizzati e la partecipazione a efficienti schemi di politica attiva del lavoro, implementando senza ulteriori ritardi la borsa continua nazionale del lavoro » <sup>(35)</sup>.

Ma non è tutto. Nell'interpretazione del nuovo modello organizzativo del mercato del lavoro — e, più in generale, nella valutazione della coerenza sistematica e della stessa fattura tecnica dell'intero decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — pesa anche un diffuso risentimento da parte della intelligenza della comunità dei giurav-

---

rinnviare, per il quadro comunitario di riferimento, a M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., spec. § 1.

<sup>(33)</sup> Questo tema fuoriesce dai limiti del presente lavoro. Per i necessari approfondimenti cfr., se vuoi, M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 40-52.

<sup>(34)</sup> La modernizzazione dei servizi per l'impiego nel nostro Paese è al centro della attenzione delle istituzioni comunitarie sin dalle fasi di avvio del c.d. processo di Lussemburgo. Cfr., tra gli altri, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001), 177-178 e anche T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>(35)</sup> È questa una delle raccomandazioni adottate dalla Commissione il 7 aprile 2004, nell'ambito del processo di valutazione del rapporto congiunto sull'occupazione per il 2003, nei confronti del nostro Paese. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission-Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Bruxelles, 7 aprile 2004, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Strategia europea per la occupazione*.



risti; un risentimento probabilmente legato, questa volta, non tanto e non solo a (pre-)giudizi di segno politico e ideologico ma, più verosimilmente, alla convinzione che la riforma sia stata concepita e partorita a tavolino, da una cerchia ristretta di eletti e di burocrati, nel chiuso di una stanza ministeriale <sup>(36)</sup>.

Dopo la dolorosa e traumatica scomparsa di Marco Biagi — è stato scritto con animo sicuramente disinteressato, ma forse senza sapere che gran parte del materiale poi confluito nel decreto legislativo n. 276 era già stato abbozzato dal giuslavorista bolognese a inizio di legislatura <sup>(37)</sup> — per « evitare la redazione di un decreto legislativo a dir poco insufficiente nella sua coerenza sistematica e nella sua correttezza concettuale » il Governo avrebbe dovuto « apprestare una apposita *task force* » <sup>(38)</sup>. E questo attingendo — presumibilmente — al ceppo più nobile della comunità scientifica dei giuslavoristi; a quella altrettanto ristretta aristocrazia — questa volta intellettuale — oggi largamente impegnata nell'opera, d'impronta tutta conservatrice, di demolizione del decreto legislativo n. 276/2003 e che pure sola pare essere ritenuta — o, più correttamente, si ritiene essa stessa — in grado di garantire « l'autorevolezza e competenza » necessarie in materia di riforme del mercato del lavoro e modernizzazione della relativa disciplina giuridica <sup>(39)</sup>. Considerazione quest'ultima largamente scontata e quasi sprezzante verso gli autori ed estensori del progetto riformatore, solo se si considera che una vera e propria *task force* ha operato — in pieno raccordo con l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con Inps e Inail e con le agenzie tecniche strumentali del Ministero (Isfol e Italia Lavoro) — sin dalla stesura del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* proprio sotto la regia di Marco Biagi. Una *task force* che ancora oggi, nella delicata fase di gestione del « diritto transitorio » e della messa a regime della riforma, agisce alla stregua di una vera e propria « Cabina di regia »

---

<sup>(36)</sup> La pensa così, tra gli altri, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in Id. (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, XLIV. Nello stesso senso cfr. anche R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 8.

<sup>(37)</sup> Cfr. infatti gli schemi di articolato normativo e le bozze elaborate da Marco Biagi tra aprile e novembre 2001 e ora raccolte nel numero speciale dei *Quaderni Agens*, cit.

<sup>(38)</sup> Così: F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXV.

<sup>(39)</sup> Ancora F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXV.

tanto da essere formalizzata e resa pubblica attraverso il decreto ministeriale 20 gennaio 2004 <sup>(40)</sup>.

Peraltro, proprio chi rileva con accenti marcatamente critici che la riforma è avvenuta « al prezzo di una rinuncia ad approfonditi confronti interistituzionali e con le forze sociali » e, dunque, « con un consenso limitato ed altalenante » <sup>(41)</sup> non può tuttavia fare a meno di ricordare, nella ricostruzione del complesso *iter* di approvazione del provvedimento, il *Patto per l'Italia* <sup>(42)</sup>, siglato il 5 luglio 2002 e dunque ben un anno prima della approvazione del decreto di attuazione delle deleghe di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30; quel *Patto per l'Italia* « con il quale Cisl e Uil, nonostante il vivace dissenso della Cgil, concordano con il Governo e con le Organizzazioni datoriali i principali contenuti della riforma del mercato del lavoro » <sup>(43)</sup>. E questo a dimostrazione del fatto che l'impianto complessivo della riforma è stato definito, nelle sue linee essenziali e a partire dalla controversa revisione della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative <sup>(44)</sup>, non da una ristretta tecnocrazia né tanto meno da un legislatore « onnipotente (che pretende di) muoversi senza i condizionamenti derivanti dalla storia e dal sistema in cui interviene » <sup>(45)</sup>, ma bensì in un classico patto di concertazione. Un patto che, non va dimenticato, ha visto concordi addirittura ben trentasei organizzazioni sindacali su trentasette, e che dunque ha registrato un ampio e significativo consenso sociale; tanto più che la stessa legge delega ha previsto all'articolo 7, con una innovazione di non poco conto rispetto al tradizionale *iter* di approvazione dei decreti delegati nell'area del lavoro, anche una fase

---

<sup>(40)</sup> Il decreto ministeriale 20 gennaio 2004 è reperibile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Cfr. altresì il decreto ministeriale 18 novembre 2003 sulle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 (anch'esso reperibile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>(41)</sup> Cfr. la *Premessa dei curatori* in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, qui 9-10.

<sup>(42)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*.

<sup>(43)</sup> Ancora R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 7.

<sup>(44)</sup> Come ho rilevato in altra sede (cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, cit., spec. 17-21) la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative è la pietra angolare dello scambio politico immanente al *Patto per l'Italia* su cui è stato poi costruito il decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(45)</sup> Così invece R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 9.

obbligatoria di confronto con le parti sociali che è stata quanto mai decisiva per individuare non solo le pietre angolari, sostanzialmente già indicate nell'accordo del 5 luglio 2002, ma anche la stessa architettura di dettaglio della nuova disciplina <sup>(46)</sup>.

Invero, proprio la (presunta) assenza di un registro dogmatico e normativo tecnicamente ineccepibile dovrebbe ampiamente testimoniare come il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sia stato oggetto — non soltanto riga per riga, ma anche parola per parola — di una laboriosa e complessa attività di concertazione particolarmente attenta, più che al formalismo giuridico fine a se stesso <sup>(47)</sup>, alla mediazione “politica” e al contemperamento di interessi contrapposti. Il linguaggio della concertazione che diviene proposizione normativa oggettivizzata in un testo di legge può essere indubbiamente impreciso, ma è innegabilmente dotato di un contenuto normativo che spetta ora all'interprete cogliere e ricondurre a sistema in coerenza con il quadro di valori, costituzionali e comunitari, che caratterizzano la gerarchia del sistema delle fonti del nostro diritto del lavoro. E questo soprattutto in considerazione del fatto che l'articolo 1 della legge delega contempla la possibilità di pervenire — entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore del decreto delegato — a una definitiva razionalizzazione della materia mediante uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La concertazione non ha peraltro riguardato solo le parti sociali. Con specifico riferimento alla definizione del nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, particolarmente rile-

---

<sup>(46)</sup> Questo profilo, per quanto importante per comprendere la genesi del decreto e valutarne i reali contenuti, fuoriesce dai limiti del presente lavoro. Ampia dimostrazione del peso decisivo della attività di concertazione sociale, nel passaggio dallo schema di decreto legislativo del 6 giugno 2003 al testo finale approvato dal Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2003, è nell'accurata ricostruzione proposta da V. D'ORONZO, *La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 747-771. A testimonianza del forte consenso delle parti sociali, con la sola esclusione della Cgil, cfr. altresì le opinioni dei protagonisti del nostro sistema di relazioni industriali che emergono dai contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., Parte II, Sez. (C).

<sup>(47)</sup> Per questo profilo il decreto è stato, e inevitabilmente sarà ancora nei prossimi mesi, oggetto di critiche da parte di quelli che Tiziano Treu chiama i « giuristi puri », e cioè quei « giuristi tradizionali come se ne producono ancora troppi ». Cfr. T. TREU, *In ricordo di Marco Biagi*, in *DRI*, 2002, n. 3, qui 357.

vante è stato anche il confronto istituzionale con Regioni, Province e Comuni <sup>(48)</sup> che ha portato, almeno in sede tecnica, alla condivisione dell'impianto complessivo del titolo II del decreto <sup>(49)</sup>.

Si può e si deve ovviamente prescindere dai pur numerosi profili del nuovo modello organizzativo concordati in sede di confronto informale con i tecnici delle Regioni — soprattutto per quanto attiene al regime degli accreditamenti di cui all'articolo 7 del decreto e in generale ai meccanismi di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati <sup>(50)</sup>. Non si può tuttavia non dare la giusta rilevanza alla intesa raggiunta il 2 luglio 2003, in sede di incontro tecnico Stato-Regioni-Enti locali, preliminare alla Conferenza unificata del 3 luglio 2003, che ha esteso alle Regioni le competenze in materia di autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione e, conseguentemente, in funzione del principio di polifunzionalità <sup>(51)</sup>, alle attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Ulteriori modifiche, concordate in sede di incontro tecnico Stato-Regioni-Enti locali e recentemente recepite in Conferenza unificata <sup>(52)</sup>, hanno poi riguardato, in particolare: *a*) l'opportunità di definire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni i parametri attraverso cui verificare, per i soggetti privati autorizzati, la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali <sup>(53)</sup>; *b*) l'opportunità di circoscrivere l'autorizzazione *ope legis* alla intermediazione

---

<sup>(48)</sup> Cfr. T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 4-7, che tuttavia parla più di « azione di protesta abbastanza vigorosa delle Regioni » che di costruttivo confronto istituzionale come invece è stato e come è dimostrato dalla disponibilità del Governo ad accogliere, senza alcuna eccezione, *tutte* le richieste di modifica e integrazione prospettate dalle Regioni. V. *infra* nel testo.

<sup>(49)</sup> Sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, in *GLav*, 2003, n. 34.

<sup>(50)</sup> Per questi profili, che si mostrano particolarmente coerenti con le politiche di governo del mercato del lavoro sviluppate dalle singole Regioni in vigenza della normativa di cui al decreto legislativo n. 469/1997, S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>(51)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(52)</sup> Le intese raggiunte in sede tecnica nella seduta del 2 luglio 2003 sono poi state formalmente concordate nella seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003. Cfr. Repertorio Atti n. 668/C.U. del 3 luglio 2003, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(53)</sup> Cfr. il decreto ministeriale 5 maggio 2004, vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Anche in questo caso i contenuti del decreto erano stati integralmente concordati in sede tecnica tra Stato e Regioni.

alle sole Università e Fondazioni universitarie, in modo da ricondurre ai meccanismi di autorizzazione — nazionale e regionali <sup>(54)</sup> — i Comuni e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari <sup>(55)</sup>; c) l'opportunità di precisare gli ambiti in cui si articolano i servizi della borsa continua nazionale del lavoro, il cui impianto concettuale e operativo, imperniato su una rete di nodi regionali tra loro autonomi, ma che condividono protocolli di comunicazione e dizionari terminologici a garanzia della effettività del sistema, è stato comunque interamente confermato in funzione delle intese già raggiunte nell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali dell'11 luglio 2002 <sup>(56)</sup>.

Il serrato confronto istituzionale tra Governo e rappresentanti delle Regioni — ma anche con i rappresentanti di Province e Comuni <sup>(57)</sup> — ha dunque inciso profondamente sull'impianto complessivo del titolo II del decreto <sup>(58)</sup>, nella consapevolezza di non poter prescindere in materia di mercato del lavoro da un modello organizzativo unitario <sup>(59)</sup>, e in quanto tale condiviso nei suoi profili essenziali e caratterizzanti, al punto che anche gli assessori competenti per materia delle Regioni di opposizione si erano addirittura dichiarati disponibili — in una riunione informale preliminare alla seduta della

---

<sup>(54)</sup> Il decreto correttivo ha poi stabilito che tali autorizzazioni fossero regionali.

<sup>(55)</sup> Rispetto alle intese in Conferenza unificata, volte a circoscrivere i regimi particolari di autorizzazione a Università, Comuni e istituti scolastici, il testo finale del decreto ha incluso, su indicazione delle Commissioni parlamentari, le Camere di commercio. Inoltre, è stato precisato che possono essere autorizzate alla attività di intermediazione le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale non solo la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali e del lavoro ma anche delle disabilità. Cfr. S. SPATTINI e M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(56)</sup> In materia è recentemente intervenuto il decreto correttivo di modifica e integrazione del decreto legislativo n. 276/2003 che ha opportunamente ricondotto l'autorizzazione di Comuni e scuole alla competenza regionale. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(57)</sup> Non a caso, nella seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, i rappresentanti di UPI e ANCI hanno espresso parere favorevole al decreto.

<sup>(58)</sup> Per i profili che non attengono alla organizzazione del mercato del lavoro, e su cui si è raggiunta una posizione condivisa in sede tecnica con tutte le Regioni, rinvio a M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, cit. Cfr. anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., spec. 4-7.

<sup>(59)</sup> *Amplius infra*, § 3.

Conferenza unificata del 3 luglio — a lasciar cadere i ricorsi presentati contro la legge delega se fossero state accettate integralmente le proposte di modifica allo schema di decreto del 6 giugno 2003 da loro presentate in sede tecnica <sup>(60)</sup>. Proposte di modifica che sono poi state effettivamente — e puntualmente — accolte dal rappresentante del Governo, nella Conferenza unificata del 3 luglio 2003, invero più per convinzione circa la ragionevolezza delle richieste che in ragione di un affidamento politico sul ritiro dei ricorsi.

L'ampia e positiva convergenza, maturata in sede tecnica, sull'assetto complessivo di riforma della organizzazione del mercato del lavoro e della relativa disciplina giuridica non si è in effetti tradotta in un unanime consenso politico; ma questo per ragioni legate alle logiche della politica e che prescindono tuttavia da un giudizio di merito sulla validità tecnica dell'impianto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. E già in sede di Conferenza unificata, pur a fronte dell'accoglimento di tutti gli emendamenti proposti unitariamente dalle Regioni, i Presidenti delle Regioni Emilia Romagna e Marche hanno espresso, anche a nome delle Regioni Campania e Umbria, parere negativo <sup>(61)</sup>.

I ricorsi presentati da queste Regioni contro il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, confermano indubbiamente, pur nella loro debolezza contenutistica e argomentativa <sup>(62)</sup>, l'assenza di una convergenza "politica" sulla riforma del mercato del lavoro nel suo complesso, ma di per sé non valgono a mettere in discussione un modello organizzativo coerente con le innovazioni introdotte già nello scorso decennio e largamente condiviso dall'UPI, dall'ANCI e da tutte le restanti Regioni, nonché dalle parti sociali (ancora una volta con l'unica rilevante eccezione della Cgil) che, non a caso, hanno richiesto e ottenuto

---

<sup>(60)</sup> Ampia testimonianza di ciò è negli interventi pubblici dell'Assessore al lavoro della Regione Emilia Romagna, Mariangela Bastico, nei mesi immediatamente successivi al passaggio in Conferenza unificata e alla definitiva approvazione del decreto, che parlava infatti di « testo largamente concertato » e di « disponibilità a ritirare i ricorsi ». In questo senso si è espressa l'Assessore Bastico, per esempio, nel corso del convegno modenese del 31 ottobre 2003 davanti a una platea di 600 persone e nel convegno modenese del 15 luglio 2003 organizzato dalla Fondazione "Marco Biagi" su *Università e mercato del lavoro*.

<sup>(61)</sup> Il verbale della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, come già ricordato alla nota 52, è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(62)</sup> *Infra*, § 3.

di operare esse stesse come attori del nuovo mercato del lavoro mediante un regime di autorizzazione agevolato <sup>(63)</sup>.

Indubbiamente, in materia di mercato del lavoro non servono affatto riforme simbolo <sup>(64)</sup>. È altrettanto vero, tuttavia, che l'ostilità pregiudiziale intorno al decreto rischia ora di pregiudicare — a partire proprio dal momento interpretativo — un progetto di revisione delle tecniche di tutela del lavoro largamente sperimentale <sup>(65)</sup> e che, almeno per quanto attiene alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, non ha altra aspirazione che contribuire, portando a maturazione le riforme del passato, alla definitiva creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente <sup>(66)</sup>. Obiettivo su cui tutti concordano e che non avrebbe senso pregiudicare proprio ora per mere resistenze di segno politico e/o ideologico.

Come efficacemente rilevato da chi, per primo, ha tracciato la strada della riforma del sistema di collocamento nel nostro Paese <sup>(67)</sup>, il processo di modernizzazione dei servizi all'incontro effettivo tra domanda e offerta di lavoro, quantunque avviato nel corso dello scorso decennio, non si è ancora tradotto in un significativo miglioramento della efficienza del collocamento pubblico non tanto per l'inadeguatezza del dato normativo di riferimento, quanto perché « struttura, personale, attrezzature materiali, mentalità e metodi di lavoro sono rimasti per la maggior parte invariati rispetto all'epoca del regime fortemente vincolistico » <sup>(68)</sup>. Se questo è vero, proprio la dottrina non

---

<sup>(63)</sup> Sulle competenze delle organizzazioni sindacali e degli enti bilaterali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(64)</sup> Così, condivisibilmente, R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 10.

<sup>(65)</sup> Secondo il metodo del *try and go*. Così: P. ICHINO, *La "legge Biagi" sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, cit. Sul carattere sperimentale e aperto della riforma rinvio al mio *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, cit.

<sup>(66)</sup> Così recitava l'articolo 1 della legge delega n. 30/2003. Per una prima valutazione delle reali finalità della riforma e del modello organizzativo sottostante sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 477-491. Sul punto cfr. altresì P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, in questa sezione.

<sup>(67)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, De Donato, Bari, 1982.

<sup>(68)</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 83. Nello stesso senso cfr. anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit. 3-4.

può allora rinunciare a svolgere in modo costruttivo e leale il delicato compito di incidere su quelle culture e quei comportamenti legati agli assetti del passato <sup>(69)</sup>: culture e comportamenti che spesso, paradossalmente già a partire dal momento interpretativo, condizionano negativamente i processi normativi reali o comunque ne rallentano lo sviluppo imbrigliando irrimediabilmente i progetti di modernizzazione sollecitati e promossi dall'attore pubblico <sup>(70)</sup>.

Al di là di quello che può essere il giudizio complessivo sull'intero decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — giudizio che fuoriesce dai limiti di questo lavoro e di questo commentario — alimentare da parte della comunità dei giuslavoristi una operazione di demolizione ermeneutica e formalistica del titolo II del decreto non significa davvero « riaffermare nei fatti la propria indipendenza » intellettuale e scientifica <sup>(71)</sup> ma, assai più facilmente, concorrere a sabotare in modo strisciante, ma non per questo meno dannoso, un percorso riformatore *bipartisan* che pure appare oggi quanto mai vicino all'obiettivo finale, facilitato com'è dalla evidente « continuità tra le nuove disposizioni e quelle introdotte nel 1997 » <sup>(72)</sup>. Un percorso riformatore che, come detto, ancora recentemente l'Unione europea ci sollecita nell'ambito del processo di coordinamento aperto per obiettivi della Strategia europea per la occupazione <sup>(73)</sup> e che, soprattutto, potrebbe consentire

---

<sup>(69)</sup> Come auspicato in termini generali da R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 10.

<sup>(70)</sup> Per l'imprescindibile ruolo dell'attore pubblico, non solo nella erogazione dei servizi ma soprattutto con riferimento alla definizione e al governo del modello organizzativo, cfr. P. SESTITO, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 75-93. Cfr. altresì A. SCIALDONE, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, *ivi*, 57-74 e E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: ruoli e funzioni professionali*, in *DRI*, 2003, n. 4, 649-659.

<sup>(71)</sup> È quanto ritiene invece, sia in termini generali, sia con riferimento alla paventata destrutturazione dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit., che pure, dopo aver sistematicamente demolito — sul piano formale e sostanziale — ogni riga del decreto legislativo n. 276/2003, invita bonariamente e paradossalmente l'interprete a emanciparsi « dalla alternativa, distruttiva anzitutto per la libertà di pensiero, tra identificazione delle leggi qui commentate come una sorta di nuovo testo biblico a cui non si può che giurare fedeltà ovvero, al contrario, come una specie di specchio del diavolo ».

<sup>(72)</sup> Così, emblematicamente, T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3-4.

<sup>(73)</sup> Cfr. ancora recentemente, COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission - Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*,



di « sviluppare e diffondere senza eccessive fratture le buone pratiche, organizzative e istituzionali, che sono state realizzate negli ultimi anni in alcune Regioni e Province » (74).

Arrivati a questo punto è possibile chiudere il cerchio del ragionamento sin qui sviluppato e tornare alle considerazioni espresse in apertura di questo paragrafo per ribadire come ogni progetto complessivo di riforma della organizzazione del « mercato del lavoro » e della relativa disciplina giuridica è operazione che solleva notevoli difficoltà interpretative e di valutazione a partire dagli indirizzi di politica legislativa e di politica del diritto effettivamente perseguiti e oggettivizzati in un testo di legge. È dunque inevitabile che su un determinato progetto di riforma si registri una massa più o meno cospicua di consensi e dissensi. Come pure è inevitabile che dietro a ogni giudizio, consapevole o comunque non superficiale sui contenuti della riforma, si nasconda una teoria e una ideologia o, più correttamente, un programma di politica del diritto (75).

Nessuno, per contro, può chiedere all'operatore del diritto e all'interprete di sacrificare — come ai tempi in cui imperava il positivismo giuridico (76) — i propri orientamenti morali, ideologici e politici, nell'interpretare il nuovo dato normativo, a vantaggio degli orientamenti morali, ideologici e politici ispiratori della legge e ad essa incorporati. Così come nessuno può realisticamente immaginare di tornare alle concezioni tradizionali del positivismo giuridico a sostegno della presunta neutralità della scienza giuridica; concezioni che, nell'ambito della teoria generale del diritto, sono state magistralmente — e, ritengo, definitivamente — confutate da uno dei maggiori esponenti

---

cit. Per questo specifico profilo cfr., in generale, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, cit., 177-178.

(74) Ancora T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3-4.

(75) Utilizzo il termine « politica del diritto » nella accezione proposta da G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in RTDPC, 1970, 370, con riferimento a quella che G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Ed. Comunità, Milano, 1967, chiamava l'ideologia della dottrina giuridica, « con riguardo alla funzione da essa obiettivamente esplicita », per distinguerla dalla ideologia politica cui si ispira il singolo autore.

(76) Cfr. U. SCARPELLI, *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, in *L'Etica senza verità*, il Mulino, Bologna, 1982, qui 253. Cfr. altresì, sul piano della conoscenza del diritto come conoscenza « storica o individuale », e dunque, « la interpretazione », G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 1941), qui 95.

della filosofia analitica come Uberto Scarpelli <sup>(77)</sup> e, in ambito lavoristico, da Gino Giugni <sup>(78)</sup>.

Ciò detto non si può tuttavia non auspicare che il dibattito scientifico torni a diventare sede elettiva per coltivare la verità <sup>(79)</sup>. Una verità relativa o storica, ovviamente, ma che pur sempre deve essere ricercata e praticata in funzione di programmi di politica del diritto al servizio della società e delle istituzioni e non invece in asservimento a questa o quella specifica ideologia o fede politica che, per contro, devono rimanere confinate nelle valutazioni soggettive e personali proprie di ciascun interprete senza confondersi con il dato normativo di riferimento che va ricondotto a sistema unicamente in funzione del suo contenuto precettivo <sup>(80)</sup>.

## **2. I tratti caratterizzanti del modello organizzativo: la coesistenza attiva pubblico/privato governata dal regime delle autorizzazioni e dai canali di raccordo pubblico/privato imperniati sul sistema degli accreditamenti e delle convenzioni.**

È unicamente in un contesto interpretativo e *lato sensu* culturale programmaticamente volto a disconoscere ogni continuità col passato che si possono spiegare letture tanto drastiche quanto devianti del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; letture che, anche quando non si spingono a parlare di « liberalizzazione indiscriminata e frantumazione dei soggetti legittimati alla intermediazione » <sup>(81)</sup>, collocano comunque al centro del nuovo modello organiz-

---

<sup>(77)</sup> Ancora U. SCARPELLI, *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, cit., 251-285 e ID., *Cos'è il positivismo giuridico*, Ed. di Comunità, Milano, 1965.

<sup>(78)</sup> Cfr., tra i numerosi contributi, G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, cit., 369-406.

<sup>(79)</sup> L'appello a coltivare la « verità » con riferimento alla riforma del mercato del lavoro è già in A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, cit., IX.

<sup>(80)</sup> Per un auspicio a che l'interprete continui a esercitare la sua capacità di ricondurre le singole disposizioni a « sistema » cfr. anche M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *DLRI*, 2002, 90.

<sup>(81)</sup> Così invece, espressamente, L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit. e già ID., *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 146. Sostanzialmente nello stesso senso, quantunque in un contesto argomentativo meno raffinato e suggestivo di quello di Luigi Mariucci, cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., spec. 36.

zativo « i privati, in una specie di nuovo naturalismo per cui gli uffici pubblici sarebbero incapaci » (82).

Le critiche più radicali e massimaliste, che raffigurano i moderni servizi privati per l'impiego alla stregua di *nouveaux marchands d'hommes* (83), non meriterebbero invero particolare considerazione, in quanto ampiamente confutate non solo sul piano scientifico (84), ma già nel corso della passata legislatura, in sede di approvazione della legge 24 giugno 1997, n. 196 e del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. È in questa fase che si prende definitivamente atto, in linea con l'evoluzione del quadro internazionale, comunitario e comparato (85), che il discrimine tra lecito e illecito non può più essere aprioristicamente collocato — ammesso che ciò sia mai stato davvero possibile nel passato (86) — sulla linea di confine tra pubblico e privato (87). Una

---

(82) M. MISCIONE, *op. cit.*, qui 120 e anche 151. Nello stesso senso cfr. anche F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., spec. XL.

(83) Toni pesanti e giudizi drastici sono stati espressi anche nell'ambito del dibattito parlamentare relativo alla approvazione della legge delega di riforma del mercato del lavoro, ove con riferimento alle agenzie per il lavoro è tornato a far capolino il semplicistico e fuorviante richiamo al caporalato. Cfr. verbali della Commissione Lavoro, Previdenza sociale delle sedute del 15 e 22 luglio 2003, consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

(84) Cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 85-95. Sul punto sia anche consentito rinviare, per una argomentazione che non è possibile sviluppare nei limiti del presente lavoro, al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 99-204, e *ivi* gli opportuni riferimenti bibliografici.

(85) Cfr., per tutti, A. LASSANDARI, *Le agenzie di collocamento nel diritto internazionale, comunitario e comparato europeo: elementi di disciplina; modelli di intervento*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 169 ss. Cfr. altresì i contributi raccolti in R. BLANPAIN (ed.), *Private Employment Agencies*, in *BCLR*, 1999, n. 36.

(86) Si pensi, infatti, alla gloriosa esperienza di organizzazioni caritative e di beneficenza e associazioni a carattere filantropico, come la Società Umanitaria fondata a Milano nel 1893 da Prospero Moisè Loria, e alla variegata schiera di società di mutuo soccorso, di miglioramento e di resistenza che hanno operato sin dall'inizio della rivoluzione industriale nell'ambito del collocamento. Per non parlare poi delle associazioni padronali finalizzate alla stabilizzazione del mercato del lavoro e al controllo della manodopera locale e alle primitive forme di controllo unionistico del mercato del lavoro. In dottrina cfr., tra gli altri, S. HERNANDEZ, *Lineamenti storici del collocamento*, in ISLE, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Giuffrè, Milano, 1963, spec. 90-91 e A. BRUN, H. GALLAND, *Le placement des travailleurs et le controle de l'embauchage*, in A. BRUN, H. GALLAND, *Traité de Droit du travail*, Sirey, Parigi, 1958, 362. Cfr. altresì S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale*, La nuova Italia, Firenze, 1972, I, 581-630; per il Regno Unito Lord W. BEVERIDGE, *L'azione volontaria. L'iniziativa libera nello Stato sociale moderno*, Ed. di Comunità, Milano,

volta confermata la gratuità del servizio per il lavoratore <sup>(88)</sup>, detto discrimine può semmai coincidere, nei moderni mercati del lavoro, « con la distinzione fra chi opera per il mercato regolare in modo trasparente e visibile, rendendo immediatamente conoscibili le informazioni su domanda e offerta, e chi no » <sup>(89)</sup>.

È appunto in questa prospettiva che si colloca il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Non a caso, compiendo un significativo passo in avanti rispetto alla riforma del 1997, il decreto prevede ora come requisito essenziale per l'autorizzazione — anche nei regimi particolari e persino nelle ipotesi di autorizzazioni *ope legis* <sup>(90)</sup> — l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, l'utilizzo di Sistemi informativi integrati con i servizi pubblici per l'impiego e l'invio puntuale di ogni informazione strategica che possa consentire un più razionale ed efficace funzionamento del mercato del lavoro <sup>(91)</sup>. E coerentemente vieta invece drasticamente, con disposizione sostenuta sul piano della effettività da una robusta sanzione amministrativa nei confronti di editori, direttori responsabili e gestori di siti internet <sup>(92)</sup>, tutte quelle comunicazioni effettuate — a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione — in forma anonima o comunque da parte di soggetti non autorizzati che oggi invece concorrono in modo determinante a rendere ineffettivi i canali ufficiali di incontro tra domanda e offerta di lavoro e, in

---

1954 (ma 1948), 75; per la Francia, G. AUBIN, J. BOUVERESSE, *Introduction historique au droit du travail*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1995, 89, 122-123 e 136 per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>(87)</sup> Cfr. *amplius* il contributo di P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(88)</sup> Cfr. V. FORTI, *Divieto di oneri in capo ai lavoratori*, Parte II, Sez. (A) di questo volume e *ivi* una indicazione delle limitate eccezioni al principio di gratuità, che nel quadro del decreto legislativo n. 276/2003 assumono invero una portata ancora più circoscritta rispetto a quanto consentito dalle fonti comunitarie, in considerazione del controllo sociale sulla sua concreta operatività.

<sup>(89)</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 86.

<sup>(90)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(91)</sup> Cfr. S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime*, Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(92)</sup> Cfr. l'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, Parte II, Sez. (A), in questo volume.

generale, le strategie di governo attivo e trasparente del mercato del lavoro <sup>(93)</sup>.

Chiaro indizio della negazione di una logica da taluno invece ritenuta pan-privatistica <sup>(94)</sup> è, peraltro, anche la disposizione che, a completamento del quadro appena descritto, impone a tutti i soggetti abilitati — mediante l'autorizzazione e/o il regime degli accreditamenti — a operare sul mercato del lavoro addirittura l'obbligo di conferire alla borsa continua nazionale del lavoro, secondo le modalità stabilite dal relativo decreto ministeriale, tutti i dati informativi acquisiti sull'offerta e sulla domanda di lavoro, con il solo limite della riservatezza del prestatore di lavoro riguardo l'ambito temporale e territoriale prescelto <sup>(95)</sup>.

È in questa prospettiva, infatti, che è possibile non solo aumentare sensibilmente l'efficienza allocativa degli intermediari — pubblici e privati — ma anche rispondere in modo più efficace alle istanze di equità e trasparenza per contrastare quelle che, con locuzione particolarmente felice, sono state definite « nuove fonti di diseguaglianza sui mercati del lavoro » <sup>(96)</sup>: l'eterogeneità della manodopera, *in primis*, ma anche le differenze tra gli *skills*, la complessità delle prestazioni, la diversificazione di condizioni e trattamenti, la separatezza tra mercati esterni e interni, la disparità di conoscenze disponibili, la disarticolazione delle informazioni sui mercati del lavoro e sulle occasioni di occupazione disponibili, ecc. Il corretto funzionamento del mercato lavoro impone dunque, in primo luogo, una adeguata circolazione delle informazioni sulla domanda e offerta di occasioni di lavoro. Senza che questo si traduca, tuttavia, in discriminazioni più o meno palesi nei confronti delle fasce più deboli ovvero in funzione di motivazioni legate all'orientamento sessuale, alle opinioni politiche, religiose e sindacali, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, all'età, all'handi-

---

<sup>(93)</sup> Cfr. l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, cit.

<sup>(94)</sup> Cfr., in particolare, gli autori citati alle note 81 e 82.

<sup>(95)</sup> Per l'impostazione teorica del problema rinvio al mio *La borsa nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss. Sull'importanza di definire meccanismi di integrazione e cooperazione informativa tra operatore pubblico e intermediari privati cfr. P. SESTITO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, Parte III, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(96)</sup> A. ACCORNERO, *Nuove fonti di diseguaglianza sui mercati del lavoro*, in L. GALLINO, *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Einaudi, Torino, 1993, 237-263.

cap, alla razza, al colore, all'ascendenza o comunque con riferimento ad ogni altra circostanza non rilevante ai fini della valutazione della attitudine professionale del lavoratore <sup>(97)</sup>.

Come dimostra infatti l'analisi comparata, ma anche la stessa esperienza registrata nel nostro Paese in vigenza del monopolio statale del collocamento, non è certamente con una disciplina vincolistica e repressiva che si può realisticamente immaginare di governare il mercato del lavoro. Piuttosto, è la perdurante assenza di una rete nazionale di collegamento informatico dell'insieme dei fruitori dei servizi (sia dal lato della domanda sia da quello della offerta), in grado di standardizzare, elaborare, condividere e convogliare tutte le informazioni in possesso dei singoli operatori (pubblici e privati) radicati sul territorio, che condiziona fortemente la possibilità per il nostro Paese di costruire un vero e proprio mercato del lavoro e, conseguentemente, indirizzare il comportamento dei soggetti abilitati a operare al suo interno <sup>(98)</sup>. È questa lacuna — e non certo l'apertura a soggetti privati che, di fatto, hanno sempre operato più o meno clandestinamente nel mercato del lavoro — che impedisce in radice « la possibilità di mettere in campo strumenti efficienti di sostegno alla mobilità e di poter disporre di basi conoscitive indispensabili per il miglioramento o il ri-orientamento delle azioni per il mercato del lavoro » <sup>(99)</sup>.

Ciò che davvero rileva, per un governo attivo e trasparente del mercato del lavoro, non è tanto il numero — più o meno rilevante — di operatori abilitati; ciò che risulta decisivo, piuttosto, è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro — e dunque i privati, ma anche soggetti pubblici come Enti locali, scuole e Università — operano o meno in una logica di rete e di sistema,

---

<sup>(97)</sup> Si preoccupa di questo specifico profilo, relativo al divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori l'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. I. DI SPILIMBERGO, *Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(98)</sup> Oltre alle norme di struttura, il decreto legislativo n. 276/2003 pone infatti particolare attenzione alle c.d. norme di indirizzo. Per l'impostazione teorica del problema rinvio al mio *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, cit., 573 ss.

<sup>(99)</sup> D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego - Rapporto di monitoraggio 2001*, in ISFOL, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2002, n. 3, 26. Cfr. anche A. ACCORNERO, *Ma riuscirà a nascere il SIL?*, in NRS, 1999, n. 2, 4 ss. e, più recentemente, D. GILLI, *Il percorso di attuazione della riforma: principali elementi rilevati attraverso il monitoraggio nazionale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 95-110.

secondo standard qualitativi e infrastrutture di scambio informativo e di dialogo reciproco determinati dall'attore pubblico a livello nazionale (autorizzazioni, borsa nazionale del lavoro) e regionale (autorizzazioni, accreditamenti, nodo regionale della borsa nazionale del lavoro). Sino a oggi questa condizione non si è mai avverata. Sia in vigenza del regime di monopolio pubblico sia anche dopo le prime aperture a soggetti privati accuratamente selezionati, mediante il rigido criterio dell'oggetto sociale esclusivo, il funzionamento del mercato del lavoro è stato condizionato dalla presenza di una moltitudine di soggetti che, non solo senza autorizzazione, e dunque più o meno clandestinamente, ma anche fuori da una logica di rete, hanno di fatto svolto attività di intermediazione e, spesso, anche di somministrazione di lavoro <sup>(100)</sup>.

Col risultato di assimilare grossolanamente operatori qualificati ed efficienti a mediatori truffaldini indubbiamente assimilabili alle forme, tanto deprecabili quanto diffuse e spesso anche tollerate <sup>(101)</sup>, di caporalato e di mercificazione del lavoro.

L'ampliamento dei soggetti privati — e anche pubblici — che possono ora essere abilitati al ruolo di operatori del mercato non ha dunque una valenza disgregatrice di un sistema che, peraltro, non ha mai operato a regime e che, conseguentemente, non ha mai condotto a risultati minimamente soddisfacenti in termini di sostegno attivo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(102)</sup>.

---

<sup>(100)</sup> Sul punto rinvio a M. TIRABOSCHI, *Il lavoro temporaneo in Italia*, in *DRI*, 1992, n. 1.

<sup>(101)</sup> Si pensi alle logiche, spesso poco trasparenti, degli appalti di servizi e alla difficoltà politica e culturale di aggredire il fenomeno mediante una rigorosa legittimazione della somministrazione di manodopera a tempo indeterminato, che sicuramente offre al prestatore di lavoro — ma anche all'attore pubblico — più garanzie rispetto a cooperative e pseudo-agenzie di ricerca e selezione del personale. Cfr., sul punto, per i dovuti approfondimenti M. TIRABOSCHI, "Agenzie di servizi" e cooperative di produzione e lavoro, in *LG*, 1994, 559 ss. e ora, con riferimento alle soluzioni adottate nel decreto legislativo n. 276/2003, Id., *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 205-229.

<sup>(102)</sup> È sufficiente limitarsi a ricordare, in proposito, che mentre nei principali Paesi europei la quota complessiva di collocamento intermediato dai servizi pubblici oscilla tra il 10 e il 30 per cento del totale degli avviamenti complessivi, in Italia la media nazionale non supera il 4-5 per cento con punte del 7-10 per cento unicamente nelle aree più avanzate del Paese. Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 1997-2001*, Commissione dell'informazione, Roma, luglio 2002, qui 183 cui *adde* il contributo di D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, Parte III, Sez. (B), di questo volume.

All'opposto, esso pare finalizzato, in termini di efficacia ed effettività, a porre una linea di confine maggiormente sostenibile tra ciò che è illecito e ciò che invece, in una logica di sussidiarietà e trasparenza, può rappresentare un servizio positivo per il buon funzionamento del mercato e che, conseguentemente, va incentivato ad emergere e a operare nel sistema.

Non si deve dimenticare, a questo proposito, che un numero sempre maggiore di osservatori ritiene non solo irrealistico, ma anche inutile che i servizi pubblici per l'impiego realizzino la gran parte di quei cinque milioni di incontri tra domanda e offerta di lavoro che avvengono annualmente nel mercato del lavoro dipendente nel nostro Paese <sup>(103)</sup>.

Ma proprio per questa ragione è evidente l'invasione di una regolamentazione pubblicistica largamente ineffettiva e, dunque, volta unicamente a irrigidire, per regole imperative e non per obiettivi o norme premiali e incentivanti, le fasi relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Così come particolarmente evidente è la gravità della perdurante assenza di un sistema efficace e razionale di strumenti intesi a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione e a garantire, in generale, trasparenza e maggiore efficienza al nostro mercato del lavoro. Una applicazione corretta dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà c.d. orizzontale impone piuttosto al soggetto pubblico di assumere unicamente quei compiti che i privati non possono o non sono in grado di svolgere secondo determinati standard qualitativi e quantitativi <sup>(104)</sup>.

La polemica sulla « privatizzazione » del mercato del lavoro, oltre a reggere su presupposti e su dati normativi inesistenti, è dunque anche male impostata. Vero è, tuttavia, che proprio un siffatto e grossolano travisamento del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nel promuovere un generale quanto allarmistico messaggio politico-culturale di « liberalizzazione indiscriminata » e « destrutturazione » dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, potrebbe anche contribuire a indebolire, sul piano della effettività della norma e

---

<sup>(103)</sup> Cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., e *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

<sup>(104)</sup> Ancora P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, in questa sezione.



soprattutto a livello di prassi operative e processi normativi reali, la portata restrittiva della nuova disciplina <sup>(105)</sup>. Col risultato, invero paradossale e certo non meritorio, che proprio chi denuncia ora, a fini strumentali, i limiti di un (presunto) disegno riformatore incentrato sulla pura e semplice privatizzazione del collocamento diventa di fatto il primo paladino di una linea di pensiero che — in un settore dell'ordinamento tradizionalmente caratterizzato per un bassissimo livello di effettività della norma giuridica <sup>(106)</sup> — potrebbe avere facile presa proprio su coloro che sino ad oggi hanno liberamente operato sul mercato del lavoro in spregio ai divieti della legislazione vincolistica di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modifiche <sup>(107)</sup>, e pregiudicare con ciò, in ultima istanza, la messa a regime di un sistema, realistico e sostenibile, di controllo pubblico degli operatori privati e, più in generale, la stessa strategia di sostegno attivo alla implementazione delle politiche del lavoro <sup>(108)</sup>.

Al di là di questi possibili effetti perversi e paradossali, indotti da incaute quanto arbitrarie manipolazioni della lettera e dello spirito della legge, pare comunque davvero ai limiti dell'impudenza parlare di « liberalizzazione indiscriminata » con riferimento ad attività — l'in-

---

<sup>(105)</sup> È questa la giusta preoccupazione di A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., 395, che tuttavia non si spinge a imputare il messaggio-politico culturale di "liberalizzazione" proprio a coloro che, non sempre in buona fede, hanno travisato il senso della riforma.

<sup>(106)</sup> Cfr., tra gli altri, G. GIUGNI, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*, 1986, 331, ove già a metà degli anni Ottanta, in piena vigenza del monopolio statale del collocamento, constava la situazione di sostanziale deregolazione presente in materia di assunzioni « in ordine alle quali il sistema normativo non ha quasi mai operato a regime » e dove « eversioni, erosioni e negli anni più recenti eccezioni stabilite dalla stessa legge, ne hanno quasi demolito il meccanismo ». Ma cfr. altresì, lo stesso L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, F. Angeli, Milano, 1979, 20, 25, che giustamente ricordava come nel campo del cosiddetto lavoro debole, marginale e non-istituzionale, « la storia reale del diritto del lavoro coincide largamente con la ricostruzione storica delle ragioni della sua ineffettività ».

<sup>(107)</sup> Sulla presenza nel nostro mercato del lavoro di una pletera di pseudo agenzie di ricerca e selezione del personale e di servizi che, di fatto, hanno sempre operato sul terreno della intermediazione e della interposizione nei rapporti di lavoro cfr. E. GRAGNOLI, *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in *DML*, 1999, 281 ss. e anche, se vuoi, M. TIRABOSCHI, *L'intermediazione privata nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: un mercato ancora poco trasparente*, in *DPL*, 2000, n. 9.

<sup>(108)</sup> Cfr. sul punto, P. SESTITO, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, cit., 75-93 e anche A. SCIALDONE, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit., 57-73.

termediazione di manodopera e la somministrazione di lavoro subordinato altrui — che, ancora oggi, restano vietate e (anche) penalmente sanzionate <sup>(109)</sup>, in assenza di apposita autorizzazione amministrativa concessa a livello nazionale o, ma per la sola intermediazione, anche a livello regionale <sup>(110)</sup>. Le nuove agenzie per il lavoro e gli altri soggetti (pubblici e privati), abilitati alla attività di intermediazione solo in presenza di rigorosi requisiti giuridici e finanziari (articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003, ma già sulla stessa linea anche l'articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e l'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469), non paiono davvero assimilabili a quei « rapaci parassiti (che) s'infiltrano fra il datore di lavoro vero e proprio e l'operaio » di cui parlava Karl Marx ne *Il Capitale* <sup>(111)</sup> e che ancora oggi inquinano massicciamente il mercato del lavoro proprio per l'incapacità dell'ordinamento di distinguere con ragionevolezza tra attività fraudolente e servizi professionali utili tanto per il mercato che per gli stessi lavoratori. E, poi, che dire allora di realtà come Olanda, Svezia, Regno Unito e Germania che hanno da tempo abolito persino il vincolo della autorizzazione alla attività di intermediazione?

Ma anche la stessa enfasi sul ruolo pervasivo se non addirittura destrutturante degli operatori privati appare ancorata a un quadro di elementi letterali e sistematici non esauriente e finisce, dunque, per risultare largamente fuorviante su un piano sistematico e ricostruttivo. A ben vedere, infatti, il progetto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro contenuto nel decreto legislativo prescinde dal “pubblico” <sup>(112)</sup> unicamente per quegli osservatori che, con maggiore o minore consapevolezza teorica <sup>(113)</sup>, rimangono ancorati alla conce-

---

<sup>(109)</sup> Cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, Parte I, Sez. (E) di questo volume e A. TUFFANELLI, *La somministrazione di lavoro altrui: nuovo quadro legale e regime sanzionatorio*, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

<sup>(110)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(111)</sup> K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, Einaudi, Torino, 1954 ma 1867, I, 172.

<sup>(112)</sup> In questa prospettiva, oltre agli autori citati *supra* alla nota 82, cfr., altresì, V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 102, che rileva nella riforma « un'assenza eccellente: quella dei servizi pubblici per l'impiego ».

<sup>(113)</sup> In dottrina v'è persino chi ha sostenuto che « Stato e Regioni sono gli unici custodi dell'interesse collettivo (sic!) e devono rimanere arbitri del funzionamento dei mercati regionali e infra-regionali » (corsivo mio). Così V. FILÌ, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in RIDL, 2003, I, 337.

zione, da tempo superata, del collocamento come « funzione pubblica »; osservatori che, forse, non riescono ancora oggi a concepire che anche un privato — debitamente autorizzato e/o accreditato in base a parametri di solidità finanziaria, consistenza organizzativa e professionalità — possa efficacemente concorrere alla erogazione di un « servizio pubblico » <sup>(114)</sup> per soddisfare esigenze sul lato dell'offerta e della domanda di lavoro <sup>(115)</sup>. Esigenze che, in una società economicamente avanzata ma anche estremamente complessa, « necessitano per lo più di canali specializzati e di luoghi di incontro profondamente differenziati » <sup>(116)</sup>. Eppure, buone pratiche presenti nell'esperienza comparata <sup>(117)</sup> e in alcune realtà evolute del Paese dimostrano come sia per certi aspetti fondamentale per l'efficienza e trasparenza del mercato del lavoro l'apporto dei soggetti intermedi, istituzionali o no, e anche delle parti sociali nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale <sup>(118)</sup>.

È appunto nell'ottica della sussidiarietà che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si propone di superare definitivamente — e non

---

Per la distinzione, che dovrebbe appartenere al bagaglio concettuale e terminologico di ogni giuslavorista, tra « interesse collettivo », di cui è portatore il sindacato, e « interesse generale », di cui è portatrice l'intera comunità eretta a Stato, cfr., per tutti, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 58.

<sup>(114)</sup> Cfr. infatti V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., spec. 197, dove si comprende chiaramente che per l'A. il servizio pubblico non può che essere quello direttamente erogato dall'operatore pubblico.

<sup>(115)</sup> Così P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 85, che, per rendere l'idea dell'offerta di manodopera sul mercato, richiama efficacemente l'immagine del formicaio, nel quale milioni di individui sono ciascuno alla ricerca della propria occupazione ideale e nel quale milioni di potenziali datori di lavoro perseguono politiche di reclutamento in funzione della propria specifica struttura organizzativa.

<sup>(116)</sup> Sul passaggio del sistema di collocamento da funzione pubblica a servizio pubblico cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit. e anche M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., 82.

<sup>(117)</sup> Cfr. J. DE KONIG, J. DENIS, U. WALWEI, *Deregulation in Placement Services: A comparative Study for Eight Countries*, Commissione Europea, Lussemburgo, 1999 e recentemente, il Rapporto Marimbert del 15 gennaio 2004: *Rapporto al Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà sul mercato del lavoro e i servizi per l'impiego*, spec. parte I, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(118)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit. e G. CAVAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, in questa sezione. In ambito comunitario, cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea*, COM(1998)641 def., in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

più solo formalmente o comunque parzialmente, come accaduto con la riforma del 1997 — il regime del monopolio pubblico del collocamento eliminando, per un verso, il requisito dell'oggetto sociale esclusivo <sup>(119)</sup> e, per l'altro verso, definendo regimi di autorizzazione agevolati <sup>(120)</sup> per l'abilitazione all'attività di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro. L'obiettivo è, infatti, quello di potenziare e definire in modo più coerente alla realtà e alle dinamiche del mercato la rete degli operatori del mercato del lavoro, incentivando all'emersione e alla condivisione di una logica di sistema soggetti che già oggi operano informalmente e, per lo più, illegalmente proprio in ragione del vincolo dell'oggetto sociale e dei rigidi requisiti giuridico-finanziari imposti dalla normativa del 1997.

L'abilitazione di Università, scuole, Enti locali, Camere di commercio, associazioni datoriali e sindacali, enti bilaterali, associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, consulenti del lavoro <sup>(121)</sup>, non andrà dunque a danno ma anzi a sostegno della effettività e della funzionalità complessiva del « servizio pubblico » <sup>(122)</sup>. Un servizio pubblico che resta in ogni caso centrale nel modello organizzativo che andrà progressivamente a definirsi nei prossimi mesi con l'intervento integrativo della normativa di livello sub-nazionale.

L'ingresso formale e trasparente di tutti questi nuovi operatori nel sistema dei canali ufficiali di incontro tra domanda e offerta di lavoro consentirà dunque maggiore trasparenza, la condivisione di un numero maggiore di informazioni e, in definitiva, la stessa messa a regime di

---

<sup>(119)</sup> Nella legge n. 196/1997 e nel decreto legislativo n. 469/1997 la gradualità del superamento del principio del monopolio pubblico era infatti ben evidenziata dalla regola della esclusività dell'oggetto sociale da parte degli operatori privati abilitati alla attività di intermediazione nel mercato del lavoro. In questo senso cfr. T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., qui 3 e anche 7. Cfr. anche M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 41, 43.

<sup>(120)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(121)</sup> Cfr. l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 su cui il contributo di S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit., e anche A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., 397-398.

<sup>(122)</sup> In questa prospettiva cfr. anche P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 90.

quella borsa continua nazionale del lavoro che sino a oggi è rimasta sulla carta non certo per volontà di questo o quel Ministro ma per l'oggettiva difficoltà di individuare e mettere in rete gli operatori del mercato. Mentre il rigoroso apparato sanzionatorio <sup>(123)</sup> potrà, per contro, consentire, in uno con la più recente riforma delle attività ispettive e di vigilanza <sup>(124)</sup>, di concentrare massicciamente l'azione repressiva contro le vere forme parassitarie e speculative di intermediazione nei rapporti di lavoro rendendo maggiormente effettivo il sistema delle autorizzazioni e dei relativi controlli.

È certamente vero che, al fine di portare a compimento una riforma oramai avviata e risolvere la situazione di stallo dovuta alla problematica messa a regime del nuovo sistema di servizi per l'impiego, il Governo aveva in un primo tempo previsto, con il disegno di legge n. 848 del novembre 2001, di incidere in modo sostanziale anche sul segmento pubblico del mercato del lavoro. L'articolo 1 di questo disegno di legge, da cui è poi scaturito il titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, contemplava, infatti, anche una delega per concorrere al completamento della semplificazione delle procedure di collocamento e per « potenziare le azioni di prevenzione e della massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private » <sup>(125)</sup>. In questo quadro, oltre alla abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova concezione del collocamento, ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264, sarebbero state individuate e razionalizzate « le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici per l'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private) », mentre al libero mercato sarebbero state affidate « le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati » <sup>(126)</sup>.

---

<sup>(123)</sup> Cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, cit.

<sup>(124)</sup> Sul decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, di attuazione dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, cfr. i contributi raccolti in C.L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(125)</sup> Cfr. la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge 15 novembre 2001, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*, vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(126)</sup> *Ibidem*.

Ebbene, questa delega non è stata coltivata in modo sistematico nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, unicamente perché alla ridefinizione delle funzioni pubbliche e alla semplificazione delle procedure di collocamento si era già precedentemente provveduto attraverso il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 <sup>(127)</sup>, — dopo ampio confronto con le Regioni e le Province in sede di Conferenza unificata <sup>(128)</sup> e con le parti sociali <sup>(129)</sup> — in una ottica di sostanziale e consapevole manutenzione dell'esistente <sup>(130)</sup>.

Valutata l'assoluta urgenza di una riforma organica del sistema di collocamento, il Governo si era infatti convinto, poco tempo dopo la presentazione del disegno di legge delega n. 848, della necessità di una ulteriore accelerazione del processo di trasformazione in atto e aveva conseguentemente approvato, in data 11 aprile 2002 <sup>(131)</sup>, uno schema di decreto legislativo di correzione del decreto legislativo n. 181/2000, di attuazione della delega contenuta nell'articolo 45, comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, e comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144. La legge n. 144/1999, come noto, aveva conferito al Governo il potere di ridefinire, nel rispetto degli indirizzi dell'Unione europea e delle com-

---

<sup>(127)</sup> In tema cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., e A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., spec. 393, dove si segnala come « il decreto legislativo n. 297/2002 costituisca sanzione definitiva di un indirizzo riformatore presente ormai da tempo nell'ordinamento ». Per un commento sistematico al decreto legislativo n. 297/2002 cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., spec. 233-332.

<sup>(128)</sup> Sul punto cfr. *infra*, § 3. Il parere della Conferenza unificata, le osservazioni e gli emendamenti dell'Unione delle Province d'Italia, e i pareri di Camera e Senato nelle sedute del 30 luglio 2003, pubblicati in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(129)</sup> Il preambolo del decreto legislativo n. 297/2002 richiama il confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori del 13 e del 20 febbraio 2002, anche se in realtà le sedi di concertazione informale sono state numerosissime e hanno dato luogo a un testo normativo largamente condiviso da tutti gli attori sociali.

<sup>(130)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, cit., spec. 42, ove, nel definire la linea di azione della delega sul mercato del lavoro, si rilevava: « non appare al momento opportuno intervenire in modo massiccio sul sistema pubblico di collocamento, se non con provvedimenti volti ad accelerare il processo di riforma in atto ».

<sup>(131)</sup> Per un primo commento rinvio al mio *La riforma della disciplina dell'incontro domanda-offerta di lavoro: un cantiere ancora aperto*, in *Osservatorio Lavoro - AREL*, 2002, n. 8.

petenze previste dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, il sistema degli incentivi alla occupazione, ivi compresi quelli relativi alla autoimprenditorialità e all'autoimpiego, con particolare riguardo alla esigenza di migliorarne la efficacia nelle aree del Mezzogiorno, e degli ammortizzatori sociali, valorizzando contestualmente il ruolo della formazione professionale, ciò al fine di « realizzare un sistema efficace ed organico di strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione ». Tale delega, il cui termine per l'esercizio era previsto per la data del 30 aprile 2000, così come modificato dalla legge 2 agosto 1999, n. 263, era stata esercitata con riferimento alla materia di nostro interesse attraverso appunto il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Il comma 5 dell'articolo 45 della legge n. 144/1999 prevedeva la possibilità di emanare, entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega, norme correttive e modificative degli stessi. Occorre peraltro ricordare che con l'articolo 78, comma 26, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), era stato modificato l'articolo 45, comma 1, lettera a), numero 2, della legge n. 144/1999, includendo espressamente tra le materie oggetto di delega anche la « revisione e razionalizzazione del collocamento ordinario, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e con valorizzazione degli strumenti di informatizzazione »<sup>(132)</sup>.

Con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, il primo segmento della riforma del mercato del lavoro, e precisamente quello pubblico, è così giunto a compimento, almeno sulla carta, con quasi un anno di anticipo rispetto al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che si è dunque logicamente limitato a ridisegnare i criteri di abilitazione degli operatori privati, attraverso i regimi di autorizzazione e accreditamento, nonché a consolidare e rilanciare le forme di raccordo e di cooperazione tra il "pubblico" e il "privato".

---

<sup>(132)</sup> Dubbi, in dottrina, sull'*iter* normativo che ha consentito di coltivare una delega concessa nel 1999 sono espressi da P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 420. Cfr. altresì V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, cit., 347-348, che ritiene oramai interamente superato il modello di cui al decreto legislativo n. 469/1997 e i relativi decreti di attuazione (tra cui il n. 297/2002) alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, che lascerebbe nelle mani delle Giunte e dei Consigli regionali il governo del sistema dei servizi per l'impiego.

Stralciata la parte sul segmento pubblico dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro il disegno di legge n. 848, approvato dal Parlamento nella seduta del 5 febbraio 2003<sup>(133)</sup>, ha comunque mantenuto pressoché invariata l'originaria prospettiva di razionalizzazione e semplificazione della normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>(134)</sup>. Sostanzialmente immutate — rispetto alla versione originaria dell'articolo 1 del disegno di legge n. 848 — sono anche, come visto, le disposizioni in tema di potenziamento della diffusione e del controllo del circolo delle informazioni; aspetto quest'ultimo infatti non compiutamente regolamentato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Nel corpo del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, particolarmente rilevante è poi, come detto, la incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici<sup>(135)</sup>, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nonché la ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, al fine di evitare oneri aggiuntivi e ingiustificati rispetto alle esigenze di monitoraggio statistico, prevenzione delle forme di esclusione sociale e vigilanza sugli operatori.

Questo è il recente quadro evolutivo della disciplina in materia di organizzazione del mercato del lavoro, che si pone decisamente nel solco del processo riformatore avviato nel corso della passata legisla-

---

<sup>(133)</sup> Cfr. la legge 14 febbraio 2003, n. 30, pubblicata in *GU*, 26 febbraio 2003, n. 47 (vedila anche al sito internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>(134)</sup> Non la pensa così V. FILI, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 50-54, secondo cui la delega di cui alla legge n. 30/2003 si sovrappone al decreto legislativo n. 297/2002, con norme che « paiono in ritardo o superflui rispetto a quanto è stato appena realizzato ». In questo senso cfr. anche M. MISCIONE, *op. cit.*, qui 120 e anche 151. Ma come detto questi due autori non sembrano tener conto di quanto già realizzato mediante il decreto legislativo n. 297/2002. Cfr., sul punto, C. RIVIELLO, *Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., spec. 290, ove ampia illustrazione delle misure di semplificazione delle procedure di collocamento e del potenziamento delle azioni di prevenzione in una ottica di gestione per obiettivi più che per regole.

<sup>(135)</sup> *Contra* V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 99 e 102, che tuttavia non assegna il giusto valore ai regimi di accreditamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003. Sul punto, per l'esatta impostazione del problema, oltre a quanto si dirà a seguire nel testo, cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.



tura <sup>(136)</sup>. Solo rinunciando pregiudizialmente a collocare la nuova disciplina di cui al titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nell'alveo del processo di riforma della organizzazione del sistema dei servizi pubblici e privati per l'impiego, avviato con l'accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 e, a seguire, con la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, e il relativo decreto di attuazione del 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(137)</sup>, è dunque possibile giungere a sostenere l'assenza del soggetto pubblico nel modello organizzativo del mercato del lavoro proposto dalla riforma Biagi. Ma è evidente che, in questa prospettiva, i risultati del processo interpretativo non sono soltanto fuorvianti ma prima ancora incoerenti con il dato offerto dal sistema normativo che, nel suo complesso, governa oggi la materia del mercato del lavoro.

In effetti, è soltanto alla luce della disciplina definita già nel corso della passata legislatura — disciplina integralmente confermata, per quanto attiene al ruolo dell'operatore pubblico, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — che pare possibile comprendere il nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Un modello che, in linea con i più recenti orientamenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro <sup>(138)</sup> e gli indirizzi della Unione europea in materia di modernizzazione dei servizi per l'impiego <sup>(139)</sup>, adotta lo schema della coesistenza e integrazione attiva tra pubblico e privato. Una coesistenza che vuole certo essere competitiva, ma anche — e auspicabilmente — collaborativa <sup>(140)</sup>, come dimostra il robusto po-

---

<sup>(136)</sup> Pur evidenziando taluni profili di criticità, rileva come il decreto legislativo n. 276/2003 integri, da questo specifico punto di vista, il quadro normativo previgente, anche A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., *passim*.

<sup>(137)</sup> Su cui cfr., per tutti, P.A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *DRI*, 1998, n. 2. Per l'evoluzione del quadro legale, dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59, alla legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, rinvio a M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., § 2.

<sup>(138)</sup> P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(139)</sup> Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio, *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea*, COM(1998)641 def., in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(140)</sup> Questo aspetto rispecchia le recenti tendenze degli Stati europei relativamente al rapporto fra servizi pubblici e privati per l'impiego, cfr. J. NAKAYAMA, A. SAMORODOV, *Public and Private Employment Services: From Co-existence to Co-operation*, in R. BLANPAIN, R. GRAHAM (ed.), *Temporary Agency Work and the Informa-*

tenziamento delle logiche di accreditamento <sup>(141)</sup> e il sistema delle convenzioni, per la promozione selettiva dell'accesso al lavoro in favore degli appartenenti alle categorie svantaggiate, volte a incentivare e rendere effettivo il raccordo tra operatori privati e operatori pubblici <sup>(142)</sup>.

Un modello misto, dunque, e forse anche policentrico; ma non certo un modello frammentato « dove tutti fanno tutto (o quasi) » <sup>(143)</sup>. Il decreto legislativo n. 276/2003 punta, all'opposto, alla specializzazione e qualificazione degli operatori presenti sul mercato del lavoro, secondo una logica di vera sussidiarietà non solo verticale (*infra*, paragrafo 3) ma anche orizzontale. Solo pochi soggetti, rigorosamente selezionati <sup>(144)</sup>, potranno del resto svolgere l'attività di somministrazione di lavoro <sup>(145)</sup>, e cioè l'attività che storicamente ha sempre destato maggiori preoccupazioni sul versante delle tutele del lavoro, mentre il regime degli accreditamenti (regionali), in uno con quello delle autorizzazioni (nazionali e regionali), si ispira a un governo e indirizzo della attività di tutti gli operatori — privati ma anche pubblici — presenti sul mercato del lavoro nazionale e/o locale.

Il sistema degli accreditamenti, in particolare, da taluni visto come un oggetto misterioso <sup>(146)</sup>, altro non è che uno strumento — già spe-

---

*tion Society - Bulletin of Comparative Labour Relations*, Kluwer, The Hague, 2004, n. 50, 19-44.

<sup>(141)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(142)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(143)</sup> In questo senso v. invece B. MAIANI, *Le agenzie per il lavoro. I requisiti soggettivi, i regimi di autorizzazione e gli accreditamenti. Commento agli artt. 4, 5, 6, 7, 11, 18 e 19*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, qui 75. Sulla presunta frammentazione del modello cfr. anche L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(144)</sup> Invero, secondo V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., 31, il regime di autorizzazione « non sembra predisporre un sistema di verifiche amministrative e pubblicistiche acconcio ». Sorprende questa affermazione a fronte di un regime sostanzialmente identico a quello dell'articolo 2 della legge n. 196/1997 e dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 e rispetto al quale venivano invece sollevate semmai accuse di eccesso di rigidità, al punto da consigliare, con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003, di prevedere regimi particolari e agevolati di autorizzazione.

<sup>(145)</sup> Sulla nuova disciplina della somministrazione di lavoro rinvio al mio *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit., 205-229.

<sup>(146)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX e anche

rimentato dalle Regioni in materia di formazione professionale e strutture sanitarie — per selezionare secondo determinati standard di efficienza e affidabilità operatori, indifferentemente privati o pubblici, da integrare in rete con i centri per l'impiego, al fine di realizzare — come insegna l'esperienza comparata <sup>(147)</sup> — una offerta qualitativamente e quantitativamente adeguata di servizi per l'impiego su un determinato territorio <sup>(148)</sup>. L'accREDITAMENTO designa dunque, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, una modalità di erogazione dei servizi al lavoro in linea di continuità con gli indirizzi adottati dalle Regioni in materia di impiego ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Solo chi non conosce — o sottovaluta <sup>(149)</sup> — la più recente evoluzione dei canali di cooperazione tra servizio pubblico e soggetti privati — in quella ottica di sussidiarietà che, con la riforma del titolo V, ha oggi assunto dignità di principio costituzionale <sup>(150)</sup> — può dunque immaginare di porre una questione ontologica e terminologica sul significato dell'espressione « accREDITAMENTO » <sup>(151)</sup>.

---

V. FILÌ, *L'accREDITAMENTO regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 192; V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., 34-35.

<sup>(147)</sup> Cfr. J. NAKAYAMA, A. SAMORODOV, *Public and Private Employment Services: From Co-existence to Co-operation*, cit.; *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, OECD, Parigi, 1997; R. FAY, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18/1996, OECD, Parigi. Cfr. anche gli atti del convegno WAPES/ILO, *Strategies developed by the Public Employment Service in response to structural changes in the Labour Market*, Ginevra 23-24 gennaio 1997, in *www.ilo.org* (Document n. 50/1998).

<sup>(148)</sup> Cfr., al riguardo, B. MAIANI, *Le finalità dell'intervento e gli aspetti definitivi. Commento agli artt. 2 e 3*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, cit., 63, che giustamente rileva come nell'accREDITAMENTO regionale saranno definite le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori pubblici e privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro — articolo 3, comma 2, lettera c).

<sup>(149)</sup> Pare essere questa la posizione di F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX.

<sup>(150)</sup> Cfr. l'articolo 118 della Costituzione.

<sup>(151)</sup> Così: V. FILÌ, *L'accREDITAMENTO regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 192, che pone persino il dubbio — davvero improponibile in presenza dell'opzione definitoria di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 e soprattutto del regime di autorizzazione regionale di cui all'articolo 6, commi 7 e 8 — che l'accREDITAMENTO di cui all'articolo 7 possa essere « sinonimo di autorizzazione territorialmente limitata ».

Contro le degenerazioni e i rischi di un vuoto nominalismo, basato sulla analisi dei concetti giuridici come se fossero realtà esistenti *in rerum natura* <sup>(152)</sup>, non resta in effetti che sviluppare una interpretazione ancorata al dato storico e, dunque, alla più recente esperienza di alcune nostre Regioni in materia di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati, che già conoscono l'affidamento dei servizi mediante meccanismi negoziali, in virtù dei quali vengono definiti, in via convenzionale, finalità, obiettivi, oggetto delle intese, modalità di esecuzione e relativi impegni finanziari <sup>(153)</sup>.

In questa prospettiva <sup>(154)</sup>, risulta palese che i regimi regionali di accreditamento costituiscono una delle leve attraverso cui gestire e alimentare una politica dei servizi per l'impiego, secondo una logica di programmazione e ottimizzazione delle risorse presenti in un determinato territorio. Di questo si occupa — e preoccupa — il legislatore nazionale, per un verso attraverso la definizione di alcuni principi fondamentali e, per l'altro verso, mediante l'esercizio di quella competenza trasversale contenuta nell'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione <sup>(155)</sup>; tanto è vero che questa disposizione, costruita in sede di concertazione informale con le Regioni, non è stata oggetto di richieste di modificazione e/o integrazione in sede di Conferenza unificata perché largamente condivisa <sup>(156)</sup>. Riguardo ai principi fondamentali si richiede semplicemente « la garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per

---

<sup>(152)</sup> Si rammenti, in proposito, l'insegnamento di Gino Gorla che da tempo ha magistralmente confutato le argomentazioni del concettualismo, richiamando l'interprete alla ricerca della verità storica, che è appunto la interpretazione di un determinato diritto. A quanti pongono ora una questione ontologica, si può dunque riproporre con il Gorla, che nella scienza giuridica un nome è semplicemente un nome, che non va affatto elevato « a espressione di un concetto esistente al di fuori di questo stesso diritto ». Così: G. GORLA, *op. cit.*, qui spec. 97.

<sup>(153)</sup> Cfr. M. BASSI, *op. cit.* Cfr. altresì G. RAZZOLI, *L'esperienza della Provincia di Modena*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 349 ss.; R. LEONI, *op. cit.*, 357 ss.

<sup>(154)</sup> Ma vedi *amplius infra* S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>(155)</sup> *Contra*, ma non si capisce sulla base di quali deduzioni, V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 197. Sul profilo della ripartizione di competenze in materia di mercato del lavoro cfr. comunque *infra*, § 3.

<sup>(156)</sup> Cfr. il verbale della seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, cit., consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio » <sup>(157)</sup>. Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni si richiede invece: 1) « la salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro » <sup>(158)</sup>; 2) la « costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse » <sup>(159)</sup>; 3) « l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro (...), nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro » <sup>(160)</sup>; e infine il necessario « raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione » <sup>(161)</sup>.

È stato invero sostenuto che « l'art. 7 non restituisce affatto un ruolo alla regione, se non quello di poter mettere nella sua rete di servizi anche gli operatori del "canale privato" tramite accreditamenti difficili da definire » <sup>(162)</sup>. A ben vedere, tuttavia, se anche questo fosse il solo risultato raggiunto tramite il regime degli accreditamenti sarebbe di per sé non poca cosa soprattutto per chi, in un recente passato, ha apertamente denunciato la realtà di un collocamento caratterizzato, nel nostro Paese, da una struttura burocratica, fortemente « standardizzata, poco o niente modulabile, ricca di autorizzazioni e povera di servizi » <sup>(163)</sup>; una struttura ancora oggi largamente condizionata da mentalità e metodi di lavoro spesso antiquati e che paiono impermeabili alle logiche di trasparenza ed efficienza. Ma così non è, come conferma il comma 2 dell'articolo 7 che, coerentemente all'assetto di competenze in materia di mercato del lavoro <sup>(164)</sup>, affida alle Regioni,

<sup>(157)</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(158)</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *b*).

<sup>(159)</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *c*).

<sup>(160)</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *d*).

<sup>(161)</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *e*).

<sup>(162)</sup> Così: F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX.

<sup>(163)</sup> Cfr. infatti F. CARINCI, *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, in F. CARINCI (a cura di), *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, qui 9 per la citazione, con considerazioni ancora oggi largamente attuali. Più recentemente, e nella stessa prospettiva, P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., spec. 80-82.

<sup>(164)</sup> Cfr. *infra*, § 3. Si può tuttavia già anticipare come sia paradossale accusare, per un verso, il decreto legislativo di eccesso di centralismo e poi criticarlo perché, una volta definita la linea di azione a tutela dei livelli essenziali e in coerenza con i principi fondamentali della materia, non entra in dettaglio nella regolazione del raccordo tra pubblico e privato. Per le accuse di centralismo cfr., in particolare, F. CARINCI, *Una*

in sede di istituzione degli albi dei soggetti accreditati, la definizione delle linee di politica attiva del lavoro mediante la declinazione sul territorio delle « forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati (...) o accreditati (...), per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro »<sup>(165)</sup>. Compito che, in una logica di gestione per obiettivi, impone tra l'altro la definizione dei « requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento »<sup>(166)</sup>, nonché delle « modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati »<sup>(167)</sup>.

Nell'ambito della programmazione regionale il raccordo tra pubblico e privato va dunque ben oltre le pur importanti misure sperimentali di incentivazione — economica e normativa<sup>(168)</sup> — di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 11 settembre 2003, n. 276<sup>(169)</sup>; misure che, coerentemente all'impianto del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297<sup>(170)</sup>, operano in una logica pro-attiva e promozionale di superamento della situazione di svantaggio di questi gruppi di lavoratori<sup>(171)</sup> e che solo riduttivamente e semplicisticamente possono essere

---

*svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit.; V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(165)</sup> Articolo 7, comma 2, lettera a).

<sup>(166)</sup> Articolo 7, comma 2, lettera b).

<sup>(167)</sup> Articolo 7, comma 2, lettera d).

<sup>(168)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, cit.

<sup>(169)</sup> In questo senso cfr. invece M. MISCIONE, *op. cit.*, e V. FILÌ, *opp. cit.*. Nello stesso senso cfr. C. CORBO, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, 276*, tomo I, cit., 269, che addirittura nega l'esistenza di un raccordo pubblico-privato nello stesso articolo 13.

<sup>(170)</sup> Cfr. l'articolo 5 del decreto legislativo n. 297/2002, che dispone la perdita dello stato di disoccupazione qualora il lavoratore rifiuti, senza giustificato motivo, una congrua offerta di lavoro. Cfr., sul punto, S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi all'impiego*, cit., 295-306.

<sup>(171)</sup> Sul punto, con riferimento alle politiche legislative di inserimento nel mercato del lavoro proprio dei gruppi più svantaggiati anche in deroga a determinati

intese alla stregua di una « esternalizzazione dei servizi per l'impiego ad operatori diversi dai centri per l'impiego »<sup>(172)</sup>. L'ambizione dell'articolo 13 è, piuttosto, quella di co-responsabilizzare gli operatori privati, e segnatamente le agenzie di somministrazione di lavoro, nella c.d. « presa in carico » di lavoratori appartenenti ai gruppi c.d. svantaggiati<sup>(173)</sup>, secondo modelli convenzionali già collaudati — con maggiore o minore successo — nella esperienza comparata<sup>(174)</sup> e anche in via di riconoscimento a livello comunitario<sup>(175)</sup>.

### 3. Governo del mercato del lavoro e unitarietà del modello organizzativo alla luce del nuovo titolo V della Costituzione.

Il modello organizzativo definito con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, rifugge dunque da sterili e controproducenti guerre di religione su « pubblico » e/o « privato » nella gestione del mercato del lavoro e pone invece al centro del sistema il lavoratore. « Lavoratore » per la prima volta inteso, da un testo di legge con

---

standard economici e normativi, come appunto nel caso dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003, cfr., per l'impostazione del problema, P. ICHINO, *Il dialogo tra economia e diritto del lavoro*, in RIDL, 2001, spec. 183-187.

<sup>(172)</sup> Così invece V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 196.

<sup>(173)</sup> Per una corretta ricostruzione del meccanismo di cui all'articolo 13, cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 592-600. In tema cfr. altresì: C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *op. cit.*, spec. 135-145.

<sup>(174)</sup> Sul concetto della co-responsabilizzazione, sviluppatosi nella realtà olandese, cfr. L. STRUYVEN, G. STREURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 146. Un modello simile a quello della « presa in carico » è rappresentato in Germania dalle c.d. agenzie di *personal service*, su cui cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service, ivi*, 181-197.

<sup>(175)</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 3, della proposta di direttiva comunitaria sul lavoro interinale (vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Lavoro interinale*) che recita: « Member States may, after consulting the social partners, provide that this Directive does not apply to employment contracts or relationships concluded under a specific public or publicly supported vocational training, integration or retraining programme ». Cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 171-180.

efficacia precettiva e non meramente programmatica, in una accezione assai ampia, come « persona che lavora o che è in cerca di un lavoro »<sup>(176)</sup>, e a cui si intende garantire una pluralità di risposte in funzione di esigenze specifiche e concrete di lavoro e, attraverso il lavoro, di inclusione sociale. L'apertura al mercato si spiega e si comprende, in questa prospettiva, in una logica di adeguatezza e sussidiarietà orizzontale, in piena coerenza con le più recenti linee di tendenza evolutive dell'ordinamento; e non risponde invece a una scelta — più o meno consapevole — per mettersi « al riparo da eventuali ricorsi delle regioni e delle province autonome, assai più e assai meglio di quanto (fatto) con le rituali affermazioni di rispetto delle competenze regionali »<sup>(177)</sup>.

Ciò non toglie, tuttavia, che il giudizio di compatibilità del nuovo modello organizzativo del mercato del lavoro con il titolo V della Costituzione rappresenti uno dei profili di maggiore criticità della riforma, come sembrerebbero del resto confermare le posizioni della dottrina maggioritaria<sup>(178)</sup> e anche i ricorsi presentati da alcune Regioni sulla legge delega<sup>(179)</sup> e, ora, anche sul decreto delegato<sup>(180)</sup>. E che, conseguentemente, l'apertura al mercato — *rectius*: agli utenti dei servizi per l'impiego — possa aver in taluni casi consentito, come per esempio con riferimento alla borsa continua del lavoro, di superare in radice il problema delle competenze Stato-Regioni e con esso quella della titolarità dei dati, perché in questa ottica il vero *dominus* del

<sup>(176)</sup> Cfr. l'articolo 2, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(177)</sup> La pensa così, invece, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XLIV.

<sup>(178)</sup> Cfr., tra i tanti, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit.; V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit.; V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit. Tra le poche voci fuori dal coro, cfr. l'attenta ricostruzione proposta da A. TROJSI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, spec. 430, ove rileva come il decreto legislativo n. 276/2003 si muova, almeno per quanto attiene al modello di organizzazione del mercato del lavoro, in una prospettiva di sostanziale conformità a materie e ambiti attribuiti alla competenza esclusiva statale dall'articolo 117, comma 2.

<sup>(179)</sup> Contro la legge n. 30/2003 sono stati presentati i ricorsi delle Regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e Basilicata e della Provincia autonoma di Trento (vedili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>(180)</sup> Contro il decreto legislativo n. 276/2003 sono stati presentati i ricorsi delle Regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e della Provincia autonoma di Trento (vedili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).



mercato è il mercato stesso e questo nella prospettiva di massima libertà e sussidiarietà del sistema <sup>(181)</sup>.

Non pare certamente il caso di riprendere e alimentare, in questa sede, la *querelle* interpretativa sulla ambigua locuzione « tutela e sicurezza del lavoro », che pure tanto ha condizionato il dibattito in materia di riforma del mercato del lavoro in termini di rigida ripartizione di competenze tra Stato e Regioni <sup>(182)</sup>. Come è stato giustamente osservato, impegnarsi ad oltranza in una *actio finium regundorum* sulla base di un dato normativo tanto oscuro, quanto suscettibile di letture contrapposte approderebbe, in questa materia, a risultati alquanto improduttivi e largamente insoddisfacenti, come pare del resto confermare l'imponente dibattito attualmente in corso <sup>(183)</sup>. Lo stesso decreto delegato, quantunque oggettivamente condizionato da una delega deficitaria sul punto, in quanto apparentemente incentrata sulla definizione dei soli principi fondamentali in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » <sup>(184)</sup>, pare invero aver affrontato la questione in termini alternativi, e cioè in una prospettiva di sinergia funzionale tra compe-

---

<sup>(181)</sup> In questo senso, con riferimento alla borsa del lavoro, rinvio al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego*, cit., qui 32-33 e anche *La borsa nazionale del lavoro*, cit., qui 577.

<sup>(182)</sup> Ampia ricostruzione dell'intero dibattito e dei principali nodi problematici, specie per i profili che qui rilevano, anche se con opzioni che non sempre si condividono, è in A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *RGL*, 2002, 231-294. In tema cfr. altresì, anche per ulteriori riferimenti dottrinali e per importanti sollecitazioni interpretative sul tema oggetto della nostra indagine, P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, relazione presentata alle Giornate di studio su *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, Napoli, 3-4 maggio 2002 (in *www.sole.unina.it*); P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl.; E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *DLM*, 2003, n. 1, 9-23; A. TROJSI, *Prime indicazioni su "tutela e sicurezza del lavoro" nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *DLM*, 2003, n. 1, 194-208.

<sup>(183)</sup> Così: M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 7.

<sup>(184)</sup> Rileva efficacemente il punto A. TROJSI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, cit., qui 423-424, che giustamente ritiene come questa opzione del legislatore delegante, quantunque in linea — e certo anche influenzata — con quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria non fosse corretta. Cfr. altresì P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 420, che puntualmente rileva le incongruenze della legge delega in punto di ripartizione di competenze Stato-Regioni.

tenze statali e competenze regionali ai fini della garanzia di un livello di prestazioni ritenute essenziali a tutela del lavoratore sul mercato <sup>(185)</sup>. E questo, almeno a nostro avviso, con approdi decisamente più convincenti — e certo meno influenzati « dal risultato atteso o, meglio, dalla volontà di evitare di pervenire a un determinato risultato, pur plausibile sul piano logico » <sup>(186)</sup> — di quelli che, in una ottica di mera concorrenza ordinamentale, sarebbero potuti derivare dalla « defatigante comparazione tra le nozioni di “ordinamento civile” e di “tutela e sicurezza del lavoro” » <sup>(187)</sup>.

Sono del resto le prime pronunce della Corte costituzionale sul nuovo titolo V a suggerire di leggere nella locuzione « tutela e sicurezza del lavoro » non tanto una “materia” in senso stretto, ma piuttosto un “valore” costituzionalmente protetto <sup>(188)</sup>: valore che, nell’ambito della disciplina dei servizi per l’impiego e delle politiche per l’occupazione, può proficuamente tradursi in un sistema integrato pubblico-privato <sup>(189)</sup> funzionale al perseguimento, in una ottica di sussidiarietà orizzontale ma anche verticale, del diritto costituzionale all’accesso al lavoro <sup>(190)</sup>.

---

<sup>(185)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego*, cit., 25 ss.

<sup>(186)</sup> Così evidenziando il rischio di interpretazioni teleologicamente orientate, E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del “livello essenziale di prestazione”*, cit., 18.

<sup>(187)</sup> Ancora M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, cit., 7.

<sup>(188)</sup> Ampia e puntuale ricostruzione, con riferimento a Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in A. TROJSI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” ecc.*, cit., spec. 199-205. Cfr. altresì A. TROJSI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, cit., spec. 424-430 e già ID., *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento, interventi al I Seminario di studi “Massimo D’Antona”, Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, cit. Questa A. è, in effetti, uno dei pochi giuslavoristi sensibile più agli orientamenti della Corte costituzionale che agli avvistamenti della dottrina in punto di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Sul punto cfr. anche M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al titolo V della Costituzione*, in *DRI*, 2002, n. 3, spec. 362, dove giustamente rileva che « le ipotesi interpretative, specialmente dei testi costituzionali, acquistano significato soltanto se sono avallate da prassi che le fanno proprie ».

<sup>(189)</sup> Sull’importanza della integrazione del sistema cfr., in chiave comparata, le importanti notazioni contenute nella parte finale del Rapporto Marimbert del 15 gennaio 2004: *Rapporto al Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà sul mercato del lavoro e i servizi per l'impiego*, cit., 157 ss.

<sup>(190)</sup> Immediato è l'accostamento con il sistema integrato dei servizi sociali di cui alla legge n. 328/2000 che precede di poco l'approvazione del nuovo titolo V della

Al legislatore statale compete, a ben vedere, non solo la determinazione dei principi fondamentali in materia di mercato del lavoro, ma anche dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali <sup>(191)</sup>, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non potendosi certo negare « che tale sia il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), o meglio la sua quota di effettività, che appunto deve essere promossa con l'organizzazione di un efficiente mercato » <sup>(192)</sup>. La disciplina del mercato del lavoro persegue, come efficacemente rilevato, « l'obiettivo della tutela dell'interesse collettivo (...) dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione. Questo interesse collettivo è (...) costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro (...) alla cui tutela è finalizzato l'intervento attuativo del legislatore » <sup>(193)</sup>. È quindi possibile affermare che tutta la disciplina del mercato del lavoro costituisce lo strumento di concreta attuazione e di diretta garanzia del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione; di modo che la riconduzione di questo diritto nel novero dei diritti sociali rende doveroso per

---

Costituzione. Cfr. A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo assetto autonomistico*, relazione al convegno annuale del Gruppo di Pisa su *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, Pavia, 6-7 giugno 2003, in corso di pubblicazione, qui 12 della versione provvisoria, e anche, con specifico riferimento alla « necessità di un nuovo "sistema integrato" di servizi per l'impiego », E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, cit., spec. 21-23.

<sup>(191)</sup> Articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione. In dottrina cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *GCost*, 2002, 1182-1199; C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *DP*, 2002, 881-906; V. MOLASCHI, « *Livelli essenziali delle prestazioni* » e *Corte Costituzionale: prime osservazioni*, in *FI*, 2003, I, 398-406; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *PD*, 2002, 345-365. Cfr. altresì CNEL, *La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del titolo V - Osservazioni e proposte*, Assemblea, 18 luglio 2002 (vedilo nella documentazione di supporto informatico allegata al presente volume).

<sup>(192)</sup> Così, efficacemente, M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, n. 1, qui 176. In tema cfr. altresì M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, n. 3, suppl., spec. 19 e 21, dove parla del diritto al lavoro alla stregua di uno di quei diritti sociali che caratterizzano — o dovrebbero caratterizzare, sul piano della effettività — una Repubblica fondata sul lavoro.

<sup>(193)</sup> Così: E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, cit., 103.

lo Stato porre in essere azioni positive, ivi compresa una efficiente organizzazione amministrativa e istituzionale del mercato, al fine di garantire ai cittadini la soddisfazione di un vero e proprio diritto soggettivo — per taluno azionabile in giudizio <sup>(194)</sup> — a godere di prestazioni idonee a offrire loro una reale possibilità di trovare opportunità di impiego <sup>(195)</sup>.

Del resto, se l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro dipende dallo standard di efficienza dei servizi (pubblici e privati) per l'impiego <sup>(196)</sup>, particolare attenzione nella regolazione della materia non può che essere posta, innanzi tutto, sulla definizione di un modello organizzativo complessivo e integrato, che per sua natura è indisponibile a ogni ipotesi di differenziazione territoriale *in peius*; un modello organizzativo che, coerentemente alle linee di azione definite nell'ambito della Strategia europea per la occupazione <sup>(197)</sup>, garantisca cioè a tutti i lavoratori, nell'ampia accezione sopra ricordata, i livelli essenziali delle prestazioni poste a presidio, in una logica di eguaglianza e solidarietà nazionale, del diritto costituzionale al lavoro. Quei livelli essenziali che peraltro, come giustamente osservato <sup>(198)</sup>, non sono

---

<sup>(194)</sup> In questa prospettiva cfr. S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 111-121, sulla scorta della elaborazione di M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto ecc.*, cit., 37 ss. e P. LAMBERTUCCI, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in ADL, 2000, 244 ss.

<sup>(195)</sup> In questa prospettiva cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 525.

<sup>(196)</sup> In questo senso cfr., in particolare, la comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 — *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM(2002)621 def., spec. 30-31, nonché la comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 — *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM(2002)416 def., spec. 11 e 23.

<sup>(197)</sup> Cfr., in proposito, E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, cit., 657, che solleva il profilo della compatibilità di uno spinto decentramento con le logiche di coordinamento delle politiche per l'occupazione definite a livello comunitario.

<sup>(198)</sup> Ampiamente condivisibile, sul punto, l'impostazione di E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, cit., spec. 10, nota 6, secondo cui la norma di cui al nuovo articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, non si riferisce ai livelli minimi. Cfr. altresì, nella dottrina costituzionalista, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, cit., 1190 e anche la posizione del CNEL, *La*

necessariamente da intendersi alla stregua di livelli minimi <sup>(199)</sup>, ma piuttosto come contenuto essenziale delle prestazioni poste a presidio — in termini quantitativi ma anche qualitativi — della effettività di tale diritto al lavoro in funzione di obiettivi di uguaglianza sostanziale <sup>(200)</sup>.

Coerentemente a questa impostazione, la determinazione dei livelli essenziali in materia di servizi per l'impiego e garanzia del diritto al lavoro non può che muoversi « lungo un tracciato “mobile” e al tempo stesso “indeterminabile” e “rideterminabile” » <sup>(201)</sup> rispetto al quale i contenuti della legislazione statale e la scelta dello stesso modello organizzativo dovranno essere valutati, più che in termini di competenza *ratione materiae*, in funzione dei parametri di « ragionevolezza » — e precisamente di proporzionalità, congruità, adeguatezza <sup>(202)</sup> — rispetto alle reali *performances* del mercato del lavoro, al funzionamento del sistema dei servizi per l'impiego e dei beni costituzionalmente protetti. Vero è, peraltro, che il tema dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali attiene a pieno titolo al profilo centrale della unità della Repubblica: una unità che — come è

---

*definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del titolo V ecc.*, cit., qui 8. *Contra*: M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, 14, e, con specifico riferimento ai servizi per l'impiego, anche P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, cit., 6 e 8.

<sup>(199)</sup> Si ricordi, a questo riguardo, che nel progetto della Commissione Iotti si parlava invece espressamente di « prestazioni minime » e nel progetto « Speroni » di « minimi inderogabili delle prestazioni sanitarie, dell'istruzione, del trattamento normativo dei rapporti di lavoro ». In tema cfr. A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 12.

<sup>(200)</sup> In generale, per la tesi secondo cui il concetto di « livelli essenziali » non starebbe semplicemente a indicare una soglia standard di prestazioni garantite in modo uniforme sul territorio nazionale, bensì esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *LR*, 2002, 771-813; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, 2001, 191-243; R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *LR*, 2001, 613-630; S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma “federale”*, in *QC*, 2001, 351-353. In ambito lavoristico cfr. E. ALES, *Diritti di cittadinanza sociale e “livello essenziale di prestazione” nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull’“uguaglianza sostanziale”*, in *RDSS*, 2002, 319 ss.

<sup>(201)</sup> Così: A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 17.

<sup>(202)</sup> In questa prospettiva cfr., con riferimento alla definizione del concetto di « livelli essenziali », A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 17.

stato efficacemente rilevato — l'articolo 120 della Costituzione « qualifica come *giuridica oltre che economica*. E l'unità giuridica riguarda le discipline legislative, i contenuti regolativi e non solo le prestazioni dei diritti, tanto più che per alcuni diritti (...) i profili quantitativi o tecnico-prestazionali possono essere effettivamente assai labili » (203).

Conseguentemente, le competenze del legislatore statale si estendono non soltanto alla garanzia dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni, ma anche alle strutture organizzative e materiali necessarie per garantirli nel loro contenuto essenziale (204). Così come pare altrettanto evidente, in questa prospettiva, che i livelli essenziali finiscono al tempo stesso per diventare criterio di valutazione delle scelte allocative del legislatore statale, compiute in relazione a un determinato modello organizzativo, alla stregua non solo del principio di sussidiarietà verticale ma anche orizzontale (205).

Anche a prescindere dalla dubbia capacità di molte Regioni di gestire in modo efficace le funzioni progressivamente loro assegnate in materia di mercato del lavoro (206) esistono dunque forti argomenti — confermati tra l'altro anche dalle fonti internazionali e comunitarie (207) — a sostegno della unitarietà del sistema e del relativo modello organizzativo in funzione di livelli di tutela da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Così come esistono altrettanto forti argomenti per concorrere alla determinazione dei livelli essenziali

(203) Ancora A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 26 (corsivo dell'A.).

(204) In questo senso, per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, qui 208.

(205) Per un importante spunto in questa prospettiva cfr. C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » ecc.*, cit., qui 893.

(206) Cfr. con specifico riferimento alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro nelle aree meridionali del Paese, G. FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismi e localismi*, in *Working Paper* Centro Studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", 2002, n. 5, qui 20-21. Come dimostrano i recenti rapporti Isfol le differenze di fatto esistenti tra i diversi sistemi regionali restano in effetti marcate e rischiano anzi ancora di aumentare. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego ecc.*, cit., altresì D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, Parte III, Sez. (B) di questo volume.

(207) Cfr., in proposito, E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, cit., 656, che giustamente ricorda che « sia la Commissione Europea sia l'OCSE, pur molto favorevoli ai processi di decentramento dei servizi per l'impiego in corso in molti Paesi, hanno sostenuto che rimangono forti ragioni a favore del mantenimento di un sistema nazionale unitario ».

e delle eventuali prestazioni integrative e/o supplementari su base territoriale per stadi progressivi e, dunque, in una linea di continuità col passato <sup>(208)</sup>, confermando con ciò una logica di integrazione e di collaborazione tra i diversi attori istituzionali <sup>(209)</sup> che sola può consentire di non rallentare ulteriormente il processo di ridefinizione di un sistema integrato di servizi al lavoro avviato con le riforme del 1997.

Ed è appunto in questa prospettiva — accolta integralmente dalla legge delega e dal relativo decreto di attuazione — che si sono da tempo mossi Stato-Regioni-Province nella ricerca di standard minimi e condivisi di funzionamento dei servizi per l'impiego coerenti con il modello organizzativo e gestionale definito nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(210)</sup>. In un primo tempo con l'accordo sancito nella Conferenza unificata Stato-Regioni del 16 dicembre 1999 sugli standard dei servizi <sup>(211)</sup>. A seguire con: 1) la definizione delle linee guida per l'avvio della funzionalità dei servizi, sancite dalla Conferenza unificata del 26 ottobre 2000 <sup>(212)</sup>; 2) la determinazione delle competenze relative alla definizione degli standard tecnici e dei flussi di informativi di scambio tra i sistemi ai fini della messa a regime del sistema informativo lavoro, attraverso l'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali dell'11 luglio 2002 <sup>(213)</sup>; 3) la costruzione di un *Masterplan* nazionale e di relativi *Masterplan* regionali finalizzati alla progettazione coordinata della allocazione delle risorse del Fondo sociale europeo da indirizzare a sostegno del rilancio dei servizi pubblici per l'impiego <sup>(214)</sup>. E infine, ancora più recentemente, con la messa a punto del modello organizzativo del collocamento pubblico attraverso la condivisione — ratificata nella Conferenza unificata del 30

---

<sup>(208)</sup> *Supra*, § 1.

<sup>(209)</sup> Cfr., a questo proposito, A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 37, che rileva come la determinazione dei livelli essenziali è « un interesse (nazionale in quanto interesse) della Repubblica collegato all'attuazione di lavori costituzionali indeclinabili, di quella Repubblica di cui le Regioni sono (...) elementi costitutivi; il che significa che le Regioni non sono “terze” rispetto a questo interesse, e il dovere di cooperare alla sua piena realizzazione è “rafforzato” dalla partecipazione ai processi che ne definiscono la fisionomia concreta ».

<sup>(210)</sup> Cfr. C. RIVIELLO, *Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata*, cit., qui spec. 285-293.

<sup>(211)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(212)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(213)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(214)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

maggio 2002 <sup>(215)</sup> — del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che, come detto (*supra*, paragrafo 2), rappresenta il punto di raccordo normativo e istituzionale tra il disegno riformatore tracciato nel 1997 e quello di cui alla legge n. 30/2003 di riforma del mercato del lavoro.

Con riferimento allo scenario appena descritto il legislatore nazionale avrebbe certamente potuto cambiare drasticamente rotta rispetto alla evoluzione della disciplina in materia di mercato del lavoro maturata nella stagione del c.d. decentramento amministrativo a Costituzione invariata <sup>(216)</sup>, procedendo in via unilaterale nella determinazione, in particolare, dei livelli essenziali relativi alla regolazione del mercato del lavoro; tanto più che — anche stando ancorati alla classificazione dominante in dottrina in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni — taluni profili, ed in particolare quelli relativi al regime autorizzatorio <sup>(217)</sup>, attengono sicuramente anche alla « tutela

---

<sup>(215)</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 30 maggio 2002 (vedilo in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*). Contrariamente a quanto sostenuto, il decreto legislativo n. 297/2002 non sconfinava dunque nell'area delle competenze regionali (così invece V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego ecc.*, cit., 348), proprio perché è frutto di un ampio confronto tra Stato e Regioni. Solo un punto proposto dalle Regioni in sede politica — e precisamente quello relativo al comma 1 dell'articolo 1, rispetto al quale si chiedeva di sostituire le parole « le disposizioni contenute nel presente decreto stabiliscono » con le seguenti: « i principi desumibili dal presente decreto costituiscono » — non è stata accolta dal rappresentante del Governo in quanto limitativa delle competenze statali alla sola determinazione dei principi fondamentali e non anche dei livelli essenziali come pure prevede l'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione. Tutte le altre proposte delle Regioni — espresse in sede tecnica e politica — sono invece state accolte e condivise dal rappresentante del Governo.

<sup>(216)</sup> Per gli opportuni approfondimenti cfr., per tutti, P. CHIARI, N. VECCHIONE, D. VENTURI, *Il decentramento istituzionale del collocamento*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 177-193. Cfr., altresì, P.A. VARESI (a cura di), *I servizi per l'impiego*, F. Angeli, Milano, 1997.

<sup>(217)</sup> Quello del regime autorizzatorio è forse il profilo più delicato. Non a caso tutti i ricorsi richiamati alle note 179 e 180 impugnano l'articolo 1, comma 2, lettera *l*) della delega e, conseguentemente, l'articolo 4 del decreto, che prevede l'attribuzione al Ministero del lavoro della potestà autorizzatoria nei confronti delle Agenzie per il lavoro, la regolazione della stessa e la istituzione di un apposito Albo. Contestano le Regioni che, vertendosi in tema di organizzazione amministrativa del mercato e quindi di tutela e sicurezza del lavoro, lo Stato potrebbe soltanto dettare i principi fondamentali e non dettare norme di dettaglio. Di conseguenza, lo Stato, come precisa la ricorrente Toscana, avrebbe potuto prevedere la necessità di una autorizzazione ed anche i requisiti omogenei per ottenerla, ma non regolare nel dettaglio la procedura per l'esercizio della funzione amministrativa di autorizzazione, ciò che spetterebbe invece



della concorrenza »<sup>(218)</sup> e all'« ordinamento civile e penale »<sup>(219)</sup>, non

---

alle Regioni con proprie leggi. La sola Regione Emilia Romagna impugna anche l'articolo 2 del decreto, nella parte in cui — comma 1, lettera e) — definisce l'autorizzazione come un provvedimento *statale* abilitante alle attività di intermediazione definite dallo stesso decreto. Le difese delle Regioni Emilia Romagna e Toscana prevengono altresì una possibile obiezione riguardo alla possibilità per lo Stato di invocare la sussistenza di esigenze unitarie e quindi l'esercizio delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà, affermando che mancano i requisiti cui la Corte costituzionale, con sentenza n. 303/2003, ha subordinato l'assunzione di funzioni amministrative (e correlativamente competenze normative) da parte dello Stato in nome del principio di sussidiarietà. Quest'ultima eccezione è tuttavia inconferente in quanto il tema del regime autorizzatorio, e della unicità dello stesso, esula dalla materia “tutela e sicurezza del lavoro” e chiama in causa la competenza statale, come dimostrabile con tre ordini di argomentazioni. In primo luogo, bisogna considerare che l'autorizzazione concessa alle agenzie per il lavoro è, secondo lo schema tipico, l'atto amministrativo con cui viene resa lecita una attività, quella di intermediazione e/o interposizione nei rapporti di lavoro, che altrimenti ricadrebbe in un generale divieto. Ora, se in generale le autorizzazioni rimuovono un ostacolo posto nel pubblico interesse, nel caso specifico questo atto è finalizzato a rimuovere un divieto la cui *ratio* va individuata nella esigenza di evitare l'insorgere di situazioni elusive dei diritti soggettivi dei lavoratori, garantire la responsabilità patrimoniale del datore di lavoro, il pagamento degli oneri sociali, l'esercizio dei diritti sindacali, l'osservanza dei contratti collettivi, ecc. Dunque, la fissazione del regime autorizzatorio per le agenzie del lavoro, benché certamente agisca nella fase di accesso al mercato, non mira a tutelare il lavoratore *sul mercato*, bensì tutela il lavoratore *nel rapporto*, come d'altronde la stessa proposta di direttiva comunitaria, già citata alla nota 175, relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei induce a ritenere (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro interinale*). In secondo luogo, si deve rilevare che l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione e interposizione è sanzionato penalmente: da ciò ne discende che soltanto l'unicità dei requisiti richiesti e del relativo regime autorizzatorio (configurandosi come atto necessario per escludere l'antigiuridicità dell'attività) possono garantire l'uguaglianza delle condotte sanzionabili sull'intero territorio nazionale. Di conseguenza anche la funzione autorizzatoria, che ha indubbiamente natura amministrativa, deve essere esercitata a livello statale, di modo da garantire l'unicità e l'uniformità non solo della disciplina sostanziale, ma anche di quella procedurale e della concreta gestione ed applicazione; d'altra parte, è evidente che le modalità con cui viene esercitata la funzione esecutiva si riverberano sull'efficacia della disciplina sostanziale. Infine, viene in considerazione la tutela della concorrenza. Infatti, la previsione di regimi autorizzatori differenti potrebbe comportare un triplice effetto: a) una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, che, come espressamente previsto dall'articolo 120 della Costituzione, le Regioni non possono limitare in quanto aspetto del diritto al lavoro; b) il rischio derivante dalla attribuzione della potestà di regolazione normativa e autorizzatoria per gli operatori privati allo stesso soggetto cui spetta disciplinare l'organizzazione del servizio pubblico che concorre con i privati medesimi nella stessa attività; c) la possibilità che la diversità di regime autorizzatorio precluda l'effettività dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale e quindi l'efficacia

tollerando conseguentemente — se non con riferimento a condizioni specifiche <sup>(220)</sup> — differenziazioni sul territorio nazionale <sup>(221)</sup>. L'in-

---

che con l'apertura agli operatori privati la riforma del mercato ha inteso conseguire. D'altra parte, per scongiurare i rischi sopra indicati non vale sostenere che la necessità dell'autorizzazione ed i suoi requisiti sarebbero comunque unici e fissati a livello statale, perché anche le modalità procedurali, ove fossero diverse da Regione a Regione, potrebbero comportare uno squilibrio tra operatori di una Regione ed altri soggetti ad un *iter* burocratico diverso e più complesso, senza contare che un diverso regime autorizzatorio potrebbe comunque comportare problemi di circolazione tra le Regioni. Quanto poi al rischio indicato *sub b)* di attribuire la potestà di autorizzazione al soggetto che deve disciplinare l'attività dei servizi pubblici che concorrono con i privati sullo stesso mercato, questo non viene meno per il fatto che i requisiti siano fissati dallo Stato. A questo proposito è certamente vero che non basta affermare che vi sia potestà esclusiva statale per giustificare il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative, dal momento che non opera più il principio del parallelismo, ma è facile dimostrare che vi sono esigenze unitarie ulteriori rispetto a quelle già segnalate che giustificano l'operare "in senso ascendente" del principio di sussidiarietà. Infatti, già ora le agenzie di lavoro interinale per operare necessitano di una autorizzazione per ottenere la quale è previsto come requisito la presenza in almeno quattro Regioni (esattamente come nel decreto legislativo n. 276/2003) laddove la dimensione ultraregionale è finalizzata a garantire la maggiore professionalità dell'agenzia. Inoltre, non si vede come una Regione possa accertare un requisito come la presenza di sedi in altre Regioni: questo accertamento non può che essere svolto a livello centrale di modo che può affermarsi sussista un'ulteriore esigenza unitaria, rispetto alle altre già segnalate, per mantenere allo Stato le funzioni amministrative. Sul punto, oltre a quanto ho già sostenuto nel mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego ecc.*, cit., spec. 25-35, cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit.

<sup>(218)</sup> Perplessità sulla utilizzabilità della disciplina della concorrenza ai fini della giustificazione di un accentramento del regime autorizzatorio sono tuttavia in P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 424. Sul punto cfr. anche L. CASETTI, *La Corte Costituzionale e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 5.

<sup>(219)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego ecc.*, cit., 28-31 e, in generale, *ex plurimis*, M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al titolo V della Costituzione*, cit.

<sup>(220)</sup> Condizioni che sono poi quelle di cui all'articolo 6, commi 6, 7 e 8, là dove dispongono un regime di autorizzazione regionale con riferimento esclusivo al territorio regionale. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>(221)</sup> Cfr. A. TROJSI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, cit., che va oltre e — richiamando F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico « esploso »*, in *LR*, 2004, 1153 — afferma che lo stesso concetto di « materia », nonché di « criterio di competenza » non si adattano al « modello » sotteso

tensità dell'intervento in materia di livelli essenziali, come già rilevato nelle pagine che precedono, è infatti affidata a sottilissime valutazioni di ragionevolezza se non addirittura di vera e propria discrezionalità politica <sup>(222)</sup>, mentre sul piano costituzionale non sono previste forme di necessaria determinazione concordata <sup>(223)</sup> nel senso che la specificazione dei modelli organizzativi e delle norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, spetta al legislatore nazionale « senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle » <sup>(224)</sup>.

La scelta operata dal legislatore statale, per contro, è stata quella della continuità con i processi di riforma e con le intese istituzionali maturate dal 1997 a oggi, nella consapevolezza che i gravi ritardi nella messa a regime di un efficiente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro non dipendono tanto da lacune dell'impianto normativo nel suo complesso, rispetto al quale sono apparsi sufficienti alcuni correttivi dettati dalla esperienza <sup>(225)</sup>, quanto dalla sua concreta e definitiva attuazione nella prassi applicativa e soprattutto dalla sua penetrazione nella cultura e nella mentalità degli operatori del settore. Come è stato evidenziato da uno degli osservatori più attenti dei processi di regolazione del mercato del lavoro <sup>(226)</sup>, con la riforma del 1997 sono state introdotte nel nostro ordinamento misure e concezioni

---

all'articolo 117 della Costituzione, che presuppone l'integrazione e l'intreccio di competenze e non la netta « separazione » fra queste.

<sup>(222)</sup> In questa prospettiva cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, cit., 1190-1192. Cfr. altresì M. LUCIANI, *op. cit.*, qui 353, dove rileva come « la determinazione concreta di tali livelli è oggetto di una decisione politica riservata al legislatore statale. Una decisione, ovviamente, pur sempre sottoposta all'eventuale scrutinio del giudice costituzionale, che tuttavia, vista la notevole discrezionalità implicata dalla latitudine della formula, può estendersi soltanto sino a verificare il rispetto del limite della manifesta irragionevolezza o della manifesta contraddittorietà ».

<sup>(223)</sup> In questo senso, per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., 2003, qui 205.

<sup>(224)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 282/2002 (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*).

<sup>(225)</sup> Così anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3.

<sup>(226)</sup> In questo senso cfr. le condivisibili osservazioni formulate, a margine della riforma, da P.A. VARESI (a cura di), *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, cit., qui 135.

organizzative del collocamento alquanto innovative, i cui effetti non potranno essere compiutamente — e ragionevolmente — colti se non dopo qualche tempo. Di modo che sarebbe stato davvero nefasto per le sorti del già debole sistema dei servizi per l'impiego italiano fare *tabula rasa* del lavoro e degli indubbi progressi degli ultimi anni, per partire nuovamente da capo con un progetto tutto da inventare e mettere poi faticosamente a regime sul piano operativo.

In questo senso, e solo in questo senso, può dunque essere intesa la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 — oggetto di serrate quanto non condivisibili critiche da parte della dottrina <sup>(227)</sup> — alla stregua della quale, nella definizione della organizzazione del mercato del lavoro, viene fatto salvo « il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni » e ciò — come pure viene seccamente rimarcato <sup>(228)</sup> — non necessariamente in contraddizione con l'affermazione, contenuta nello stesso comma, secondo cui restano ferme « le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale ». Invero, a chi dubita « non poco della sopravvivenza del d.lgs. 469/1997 al nuovo riparto di poteri legislativi tra Stato e Regioni previsto dall'art. 117 Cost. » <sup>(229)</sup>, si può agevolmente rispondere che il decreto ripropone una disciplina dell'organizzazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego — quella di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che appunto prevede <sup>(230)</sup> la « attribuzione

---

<sup>(227)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXVI e XLV; P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 421; V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101; ID., *Servizi per l'impiego e collocamento*, cit., 46-47. Si deve ricordare, in proposito, che i recenti ricorsi di Marche e Toscana (vedili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) impugnano proprio il comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 276/2003 nella parte in cui, riprendendo l'articolo 1, comma 2, lettera *e*) della legge delega, a sua volta impugnato (vedi i ricorsi in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), dispone che le Province mantengano le funzioni amministrative alle stesse attribuite con il decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>(228)</sup> Da V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 101.

<sup>(229)</sup> Ancora V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 101.

<sup>(230)</sup> Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettere *f*), *g*) e *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

alle province delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1 <sup>(231)</sup>, ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui al comma 1 <sup>(232)</sup>» — giudicata legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 74/2001 <sup>(233)</sup>.

A questo proposito, e in termini di puro ragionamento formale, qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale con il nuovo titolo V, può essere escluso, solo se si considera che la disposizione in questione non costituisce un *conferimento* di funzioni bensì una norma meramente dichiarativa — e non prescrittiva — di quanto avviene in forza del principio di continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative, per cui l'organo titolare della competenza la conserva fino a che una fonte competente (e quindi la legge regionale in base al nuovo riparto previsto dall'attuale titolo V della Costituzione) non intervenga a stabilire diversamente <sup>(234)</sup>. Si tratta di una interpretazione conforme — ed anzi obbligata — alla luce del combinato disposto dell'articolo 97 e della VIII disposizione finale e transitoria della Costituzione; tanto più che essa è confermata, anche a livello di legislazione ordinaria, dall'articolo 7 della legge n. 131/2003 secondo cui le leggi statali e regionali possono conferire ulteriori funzioni, senza tuttavia intaccare quelle attualmente esercitate dagli enti locali. Anzi, la previsione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, lungi dal mortificare la competenza regionale <sup>(235)</sup>, la conferma, nel senso che da essa può

---

<sup>(231)</sup> L'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 469/1997 attribuisce alle Regioni le funzioni e i compiti relativi al collocamento.

<sup>(232)</sup> Il comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 469/1997 prevede che « l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono 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 da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto (...) ».

<sup>(233)</sup> Vedi in RIDL, 2002, 230 ss., con nota di M. TIRABOSCHI, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*.

<sup>(234)</sup> Secondo F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in LR, 2002, 407 e 408, anche al di fuori delle materie di competenza esclusiva, lo Stato potrebbe peraltro allocare, con norme cedevoli rispetto alle successive leggi regionali, le funzioni fondamentali degli enti locali nonché le funzioni statali. *Contra*, giustamente, S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit. 541, nota 60.

<sup>(235)</sup> Così: V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 101.

desumersi che il legislatore statale non intende procedere ad alcuna riallocazione di funzioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato per esigenze unitarie, ma mantiene provvisoriamente ferma la situazione preesistente, lasciando così ai singoli legislatori regionali il compito di valutare una eventuale diversa distribuzione delle funzioni, alla luce dei criteri indicati dall'articolo 118 della Costituzione e fermo restando la coerenza con il modello organizzativo deputato a garantire i livelli essenziali.

Ma a giustificazione di questa formulazione del comma 2 dell'articolo 3 si deve soprattutto richiamare — ancora una volta e su un piano sostanziale — il serrato e complesso dialogo istituzionale, che ha accompagnato il tentativo di definizione di un sistema integrato di servizi per l'impiego uniforme su tutto il territorio nazionale. Lungi dal rappresentare una soluzione salomonica del Governo — che, così facendo, avrebbe « scontentato tutti (...) cadendo in contraddizione in punto di diritto »<sup>(236)</sup> — questa formulazione è, come può testimoniare un diligente lavoro di studio dei passaggi istituzionali propedeutici alla approvazione del decreto, il frutto progressivo del dialogo avviato in sede di Conferenza unificata sulla delega in materia di mercato del lavoro. Nella seduta del 24 ottobre 2002<sup>(237)</sup>, su richiesta dell'Unione Province d'Italia, è stato in un primo tempo espressamente concordato « il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e dalle leggi regionali di attuazione », con parere favorevole delle Regioni subordinato, in particolare, alla introduzione nel testo della delega della seguente formulazione: « gli schemi di decreti legislativi di cui all'articolo 7 (della legge delega) in materia di competenza concorrente Stato/Regioni, siano adottati con l'intesa preliminare delle Regioni e delle Province Autonome ». Cosa che puntualmente si è poi verificata: la lettera dell'articolo 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, dispone infatti il passaggio in Conferenza unificata dei decreti di cui all'articolo 1 della delega stessa. Anzi, è stato proprio in sede di

---

<sup>(236)</sup> Così invece, ma senza conoscere il dibattito in sede di Conferenza unificata, e dunque sulla base di una mera e superficiale presunzione della volontà del Governo, V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 101.

<sup>(237)</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 24 ottobre 2002 (vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*). Cfr. altresì Corte costituzionale, sentenza n. 27/2004, reperibile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Sussidiarietà*.

valutazione dello schema di decreto legislativo ai sensi dell'articolo 7 della legge delega che la Conferenza unificata ha successivamente ribadito la disposizione in questione, con la richiesta, concordata in sede tecnica e ratificata in sede politica il 3 luglio 2003<sup>(238)</sup>, di precisare che sarebbero comunque rimaste ferme anche le competenze delle Regioni in materia appunto di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale.

Consapevole della necessità per il nostro Paese di un sistema integrato di servizi per l'impiego e di governo del mercato del lavoro, il legislatore nazionale ha dunque riconosciuto che l'organizzazione del mercato del lavoro e la relativa disciplina non possono derivare da semplici determinazioni unilaterali dei soggetti istituzionali interessati. Indispensabile rimane, anche alla luce dell'assetto di competenze scaturito dal nuovo titolo V della Costituzione, il profilo della « leale collaborazione »<sup>(239)</sup>, a sostegno di un modello federalista di tipo cooperativo, e dunque il rispetto di determinati oneri procedurali<sup>(240)</sup>,

---

<sup>(238)</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 3 luglio 2003 (vedilo in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>(239)</sup> Occorre rilevare, in proposito che, contrariamente alla opinione espressa dalla dottrina (cfr., tra gli altri, A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo "duale"*, in A. ANZON, *op. cit.*, 195 ss.), la Corte costituzionale, nella sentenza n. 303/2003 (vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*), tratta ancora oggi il principio di leale collaborazione alla stregua di principio di rilevanza generale. Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in LR, 2004, n. 1.

<sup>(240)</sup> Oltre al rispetto delle intese maturate con riferimento alla implementazione del decreto legislativo n. 469/1997, nel decreto legislativo n. 276/2003 la determinazione di ciò che è essenziale avviene con atto avente forza di legge e, d'altra parte, per la concreta specificazione a livello sub-legislativo, sono previste procedure rispettose del principio di leale collaborazione. Basti ricordare che l'intesa con le Regioni o con la Conferenza Stato-Regioni è prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera c) per l'adozione del decreto ministeriale che definisce i requisiti logistici e di professionalità per l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro, dall'articolo 6, comma 8, per la definizione della sezione regionale dell'Albo delle agenzie, dall'articolo 16, comma 1, per la definizione di standard tecnici e flussi di scambio in relazione alla borsa continua per il lavoro, dall'articolo 17, comma 5, per la definizione di un modello provvisorio di rilevazione, dall'articolo 51, comma 2, per la determinazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi, e dall'articolo 53, comma 3 per la definizione delle modalità di riconoscimento dei criteri di erogazione degli incentivi. Cfr., a questo proposito, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XLVI, che rileva come rappresenti « una sorta di immunizzazione costituzionale del decreto l'aver spesso previsto, come condizione di efficacia dei provvedimenti ministeriali, l'«intesa» con la controparte Regioni-Autonomie locali ».

quale il parere o l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, come del resto confermato dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(241)</sup>. Ciò peraltro non esclude, e anzi presuppone, che, una volta definiti e garantiti i livelli essenziali attraverso la disciplina posta in essere dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, possa poi trovare nuovamente espansione e piena applicazione la competenza concorrente delle Regioni in materia di mercato del lavoro, consentendo alle Regioni stesse di introdurre nuove e maggiori forme di tutela sul mercato, purché coerenti con i principi fondamentali e in funzione di innalzamento degli standard fissati a livello nazionale <sup>(242)</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non si comprende allora davvero perché, se non ovviamente per mere ragioni politiche che tuttavia in questo caso prescindono dai diritti e dalle esigenze delle persone in carne e ossa, pur a fronte di un modello organizzativo integralmente concertato sul piano tecnico e che solo aspira a far finalmente funzionare le innovazioni introdotte già nello scorso decennio <sup>(243)</sup>, si debba avviare una stagione di polemiche e incertezze; polemiche e incertezze che, alimentate dai dubbi della dottrina e da un preoccupante contenzioso tra Stato e Regioni, finiranno col rallentare gravemente il decollo e la definitiva messa a regime di un segmento del nuovo diritto del mercato del lavoro che pare davvero strategico per assicurare l'effettività delle tutele del lavoro e compensare le innovazioni introdotte, sempre dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sul versante delle tipologie di lavoro flessibile.

---

<sup>(241)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 88/2003 (vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*).

<sup>(242)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 307/2003 e sentenza n. 331/2003 (vedile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce, *Competenza normativa delle regioni*). In dottrina cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., qui 159-160 e anche M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, cit.

<sup>(243)</sup> Secondo l'auspicio — pienamente condiviso da chi scrive — di R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 10.



#### 4.

## REGOLAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

GUIDO CANAVESI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Sussidiarietà e mercato del lavoro: individuazione del quadro normativo. — 3. I prodromi della riforma: la novella al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ad opera del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. — 4. I principi e criteri direttivi di delegazione. — 5. Sussidiarietà verticale e governo del mercato del lavoro. — 6. Libertà di scelta dell'utente e pluralismo degli operatori: l'architettura normativa del mercato del lavoro.

### 1. Premessa.

La legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ed il conseguente decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, segnano un'ulteriore tappa di quel processo di riforma del mercato del lavoro avviato con la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, sul c.d. decentramento amministrativo, ed il successivo decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Una tappa, ma non ancora la meta, per raggiungere la quale occorrerà, quanto meno, attendere i provvedimenti delle singole Regioni, fissando il decreto legislativo n. 276/2003 soltanto i « principi fondamentali » di una materia, la « disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato » — come recita l'articolo 1, comma 1 della legge delega — dagli interpreti generalmente ricondotta nell'ambito della potestà legislativa regionale concorrente sulla « tutela e sicurezza del lavoro », ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione <sup>(1)</sup>.

Peraltro, la nuova normativa è, o almeno vuole essere, in linea di continuità, oltre che con il decentramento amministrativo, anche con la

---

<sup>(1)</sup> Cfr., per tutti, da ultimo, F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 17 ss.

legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della Costituzione, che quella potestà legislativa ha, appunto, previsto.

E un elemento o profilo di questa “continuità” è dato dal suo essere espressione ed attuazione anche di quel principio di sussidiarietà, risultante, nella sua valenza complessiva, dall’intreccio inscindibile di una dimensione verticale ed una orizzontale, che della legge n. 59/1997 ha costituito un principio direttivo di delegazione ed ha poi ricevuto, con la riforma del titolo V, dignità di principio costituzionale, avendo trovato esplicita menzione nel (nuovo) articolo 118 (2).

Peraltro, dando per conosciuto il senso e il contenuto del principio (3), occorre individuare, sia pure per linee generali, i profili di quella “continuità”, o per converso i momenti di soluzione ovvero i termini, i modi e i limiti di esplicazione della sussidiarietà, quali emergono dall’insieme della nuova normativa.

## 2. Sussidiarietà e mercato del lavoro: individuazione del quadro normativo.

A ben vedere, lo stesso fatto del radicarsi di quel principio nell’ordinamento, a partire dal livello costituzionale, postula una “certa immagine” di mercato, anche del lavoro, pur con le sue note peculiarità (4), e ne impone, per così dire, le linee fondamentali di struttura. Descrittivamente, allora, il « mercato » può dirsi « *luogo* anche ideale o comunque non semplicemente fisico, di scambio delle merci e dei beni, nonché *insieme* degli stessi scambi e degli strumenti o dei mezzi per realizzarli » e perciò « *luogo* non solo dell’incontro, ma anche di individuazione del punto di equilibrio tra domanda ed offerta di quei beni, *liberamente* realizzato » dalle parti ed in tal senso, può aggiungersi, anche, e forse innanzitutto, *luogo della scelta* dell’intermediario con cui realizzarlo. Tuttavia, « proprio perché *libero* e, anzi, proprio

---

(2) Sul principio di sussidiarietà e la sua esplicazione nella riforma del mercato del lavoro, *ante* legge n. 30/2003, si veda, in generale, P. OLIVELLI (a cura di), *Il “collocamento” tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003 ed *ivi* G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l’impiego*, 220 ss.

(3) Alla bibliografia citata in G. CANAVESI, *op. cit.*, 221 ss., *adde* G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in P. CARNEVALE, F. MODUGNO (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge Costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003, 1 ss.

(4) P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l’impiego*, in *Id.* (a cura di), *op. cit.*, 8.

per essere tale, il mercato è anche *luogo regolato* o *delle regole*, in quanto la libertà, per non tradursi in sopraffazione, richiede un punto ordinatore e la comune adeguazione dei soggetti che in esso si muovono a quelle regole » <sup>(5)</sup>.

Pertanto se tratto caratterizzante del mercato è la “libertà”, intesa anche come *libertà di scelta* dell’utente <sup>(6)</sup>, l’esistenza di una pluralità di intermediari, nonché la chiara individuazione del soggetto o dei soggetti cui sono allocate le funzioni di governo ed in connessione la semplicità e trasparenza delle regole di governo costituiscono le condizioni o i presupposti di esistenza di quella libertà e perciò stesso di efficienza ed efficacia del mercato. E proprio perché di mercato *del lavoro* si tratta, alla “libertà” si salda la “tutela” della *persona che lavora*, la prima non essendo veramente data senza la predisposizione di opportune garanzie, strumenti e regole che assicurino la tendenziale corrispondenza della scelta alle caratteristiche professionali e attitudinali nonché alle aspettative della singola persona, nella prospettiva tracciata dall’articolo 4 della Costituzione <sup>(7)</sup>. Da cui, tra l’altro, l’indissolubile intreccio di “tutela” e “libertà” ed anzi l’essere quest’ultima, già sul piano logico ed ora anche giuridico, la prima fondamentale tutela del lavoratore.

Nella sua sinteticità, quella descrizione costituisce lo schema per una lettura della riforma del mercato del lavoro improntata alla sussidiarietà: libertà di scelta dell’utente, pluralità degli intermediari, chiarezza sul soggetto regolatore del sistema, semplicità e trasparenza delle regole, questi i profili su cui si dovrà soffermare, per verificare quale riconoscimento trovino nei dati normativi.

Preliminarmente, è da dire che, nei documenti di accompagnamento del disegno di legge delega n. 848 prima e della bozza di decreto legislativo poi, quei profili connotano, più o meno chiaramente, l’impianto generale della riforma del collocamento. Sue linee essenziali sono, infatti, la « massima semplificazione delle procedure di colloca-

---

<sup>(5)</sup> Le citazioni sono di P. OLIVELLI, *op. loc. cit.*

<sup>(6)</sup> Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, 14, che osserva come « l’acquisizione della soggettività sociale da parte di strati sempre più ampi della popolazione comporta(va) l’aumento della volontà di partecipare da parte dei destinatari dei servizi: la libertà di scelta, negata e negletta, specie nell’esperienza italiana, è la faccia soggettiva della medaglia dei problemi organizzativi dello Stato sociale » (*non vidi*, citato in G. RAZZANO, *op. ult. cit.*, nota 36).

<sup>(7)</sup> Per un accenno al nesso tra principio di sussidiarietà ed articolo 4 della Costituzione, G. RAZZANO, *op. ult. cit.*

mento », la « massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private » nella consapevolezza che « sarebbe improponibile per l'operatore pubblico fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente *in house* l'intero spettro dei servizi » e che, comunque, « devono essere individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate », mantenendo, inoltre, « nelle mani dell'operatore pubblico » il governo del sistema. Ed ancora, la libertà di scelta dell'utente intanto sul ricorrere ad intermediari e poi anche *a quali* di essi ricorrere <sup>(8)</sup>.

Dell'insieme del variegato *corpus* di disposizioni contenute nei due provvedimenti di riforma, interessano qui l'articolo 1 della legge delega ed in particolare i commi 1 e 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) *e*), *f*), *i*), *l*) nonché, per connessione a quest'ultima, *m*), e del decreto legislativo il titolo II, sull'« Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro », formula che così delimita, nei suoi confini esterni, il campo di indagine. Esterni, perché, dei 17 articoli di cui quel titolo consta (da 3 a 19), sono sostanzialmente gli articoli 3, 4, 6 e 7 ad avere preminente rilevanza, insieme con le definizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *e*), *f*), *g*) e *h*), mentre degli altri sono da richiamare l'articolo 8, il 12, il 13, il 14 ed il 15, ma per profili particolari, anche se di non irrilevante peso. Perciò, può dirsi che entro quei confini l'attenzione è, innanzitutto, sulla « disciplina dell'organizzazione », ossia quella che delinea la struttura fondamentale di quel « sistema dei servizi per l'impiego », anche integrato con le politiche attive del lavoro e le politiche formative, già previsto dal decreto legislativo n. 469/1997 ed ora, appunto, ridisegnato dalle disposizioni del titolo II richiamate. Mentre forse solo per cenni ci si potrà soffermare sulla « disciplina » nel suo complesso, comprensiva, perciò, delle relazioni giuridiche che nel mercato del lavoro si instaurano e dei requisiti richiesti ai soggetti che vi operano.

---

<sup>(8)</sup> Cfr. la *Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 848, novembre 2001* e la *Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, entrambe in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

### 3. I prodromi della riforma: la novella al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ad opera del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

Peraltro, del complessivo disegno di riforma del mercato del lavoro è parte integrante anche il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che sul piano temporale è, invece, uno stralcio anticipatore di un segmento di quel disegno unitariamente previsto nell'originaria proposta governativa di legge « delega in materia di mercato del lavoro »<sup>(9)</sup> e dalla quale sono poi gemmate per successive segmentazioni anche le deleghe in materia di orario di lavoro e di ammortizzatori sociali.

Come noto, il provvedimento del dicembre 2002 ha modificato il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante « disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro » con il quale, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera *a*), della legge 17 maggio 1999, n. 144, erano state poste le basi e definita la strumentazione giuridica necessaria alla trasformazione dell'azione dei centri per l'impiego secondo una logica di "servizio", costruita in funzione delle esigenze dell'utente e della loro effettiva soddisfazione. In tal senso le disposizioni dell'originario testo individuavano « i soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro », nonché le misure stesse, e definivano « le condizioni di disoccupazione » (articolo 1, comma 1)<sup>(10)</sup>. Ed ora la novella riscrive la nozione di disoccupato o, meglio, di « stato di disoccupazione », articolo 1, comma 2, lettera *c*), ricollegandovi l'esistenza di posizioni

---

(9) Vedi il testo del disegno di legge n. 848 all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

(10) Stranamente la novella del dicembre 2002 è passata sotto silenzio in dottrina, nonostante le importanti novità in essa contenute. Cfr., comunque, I. DI SPILIMBERGO, *La struttura del « nuovo » collocamento alla luce dei più recenti interventi: il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2001, n. 442, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30*, in P. OLIVELLI (a cura di), *op. cit.*, 195 ss. nonché i commenti all'articolo in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 233 ss. Per un giudizio critico quanto alla tecnica normativa adottata, ritenuta non rispettosa dei canoni di una "legislazione per principi" ed invasiva della potestà legislativa concorrente delle Regioni, e quanto al contenuto sostanziale, di riaccentramento della regolamentazione sull'apparato funzionale del collocamento pubblico, P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, I, 419 ss. Vedi anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro [Titolo II — articoli 3-19]: dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Diritti e lavoro*, Cacucci, Bari, 2004, 31 ss.

giuridiche attive e passive sia per il disoccupato, utente del servizio, sia per il « servizio competente », ciò che rappresenta una novità rispetto agli schemi e modelli previgenti <sup>(11)</sup>.

Soprattutto, però, quel decreto innesta sulla riforma amministrativa dei servizi per l'impiego quella costituzionale, aprendo, o riaprendo <sup>(12)</sup>, anche quest'area all'influsso innovativo della dimensione più propriamente orizzontale della sussidiarietà. In effetti, nel riscrivere l'articolo 1 del decreto legislativo n. 181/2000, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 297/2002 vi aggiunge, tra l'altro, una lettera finale, la lettera *g*, per la quale oltre ai « centri per l'impiego di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 », già tali ai sensi del testo originario, possono ora essere *servizi competenti* anche *gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità* delle norme regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Dove le « previste funzioni » si deve ritenere siano quelle indicate negli articoli successivi, quando sono richiamati i servizi competenti <sup>(13)</sup>, ossia oltre all'erogazione di una serie di « azioni », e perciò di « servizi », di orientamento e di politica attiva del lavoro, dirette all'inserimento lavorativo o, comunque, a favorire « l'integrazione professionale » dei disoccupati, anche « funzioni » di natura amministrativa, quali

---

<sup>(11)</sup> Cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 365 ss.; D. GAROFALO, *op. cit.*, 60 ss.; S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 111 ss.

<sup>(12)</sup> Il concreto esplicarsi della sussidiarietà orizzontale, trovava, infatti, un limite intrinseco nel fatto che oggetto della riforma del 1997 era il decentramento amministrativo, cfr., più ampiamente, G. CANAVESI, *op. cit.*, 232 ss.

<sup>(13)</sup> Il richiamo ai « servizi competenti » è contenuto nell'articolo 2, commi 3 e 4, nella rubrica dell'articolo 3 e nel comma 1 dello stesso articolo, nell'articolo 4, comma 1, nell'articolo 4-*bis*, comma 7, nell'articolo 5, comma 2. Invece, al « servizio competente » si riferiscono l'articolo 2, commi 1 e 2, l'articolo 4, comma 1, lettera *b*), e l'articolo 4-*bis*, commi 4 e 5: la differenza lessicale, tuttavia, non è significativa, come anche potrebbe sembrare ad una interpretazione letterale, di una differenziazione di competenze, con riserva di alcune di esse ai centri per l'impiego, ché, in tal caso, la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *g*), risulterebbe inutile, in quanto priva di contenuti effettivi, l'uso del singolare spiegandosi, piuttosto, con la necessità di individuare con precisione il soggetto competente onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni nell'erogazione delle azioni o nelle comunicazioni, come chiarisce altresì la legge attraverso lo specifico collegamento tra servizio e *competenza territoriale* (articolo 2, commi 1 e 2, e articolo 4-*bis*, commi 4 e 5).

l'accertamento dello stato di disoccupazione e la verifica della sua effettiva permanenza, finora svolte in via esclusiva dai centri per l'impiego nella loro qualità di strutture pubbliche.

La prospettiva di « sussidiarietà amministrativa »<sup>(14)</sup> così evocata, rispecchia le intenzioni del Governo (vedi *supra*) e va letta in stretta connessione col venir meno del collocamento quale *funzione pubblica*, per effetto della disposta abrogazione dell'articolo 7 della legge 29 aprile 1949, n. 264, da parte dell'articolo 8, comma 1, lettera *b*): sul piano sistematico è così rimosso, anche formalmente, un limite in aperta contraddizione con la prospettiva sussidiaria nonché con la nuova configurazione del collocamento come *servizio pubblico*.

Qui è da rimarcare il « ponte » così gettato, in termini di cooperazione e collaborazione, tra servizi pubblici ed operatori privati, in specie agenzie di mediazione. Quelle « previste funzioni », infatti, arrivano fino all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, attività consentita ai centri per l'impiego, ma non a soggetti privati che non siano a ciò espressamente autorizzati ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997<sup>(15)</sup>. E tuttavia, pur con l'inevitabile rottura nella filiera delle prestazioni erogate che ne consegue, quella disposizione consente indubbiamente a soggetti privati diversi dalle agenzie autorizzate di essere *servizio competente*<sup>(16)</sup>.

---

(14) Cfr. A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *QR*, 2001, 938 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà « orizzontale »: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 134 ss.

(15) In realtà l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 181/2000, quando rinvia all'attuazione della delega in materia di ammortizzatori sociali l'individuazione di « criteri e modalità di raccordo tra l'attività svolta dai servizi competenti (...) e quella delle strutture private autorizzate » alla mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, sembra distinguere nettamente le due situazioni, di modo che le seconde non potrebbero configurarsi anche come servizio competente. Peraltro questa disposizione era contenuta nel testo originale del decreto legislativo e si spiegava con il fatto che solo i centri per l'impiego erano in quello « servizi competenti »; invece, riprodotta senza modifiche nella nuova versione del decreto legislativo, dove ampliata è la categoria dei servizi competenti, determina l'irragionevole effetto indicato, tra l'altro contrario alle stesse intenzioni del legislatore. Tuttavia, quella interpretazione poteva già prima del 2002 essere accolta per effetto della intervenuta novella dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, ad opera dell'articolo 117, comma 2 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ai sensi della quale il possesso della suddetta autorizzazione « costituisce criterio preferenziale » per la « gestione di attività dei servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte » (articolo 10, comma 1-bis).

(16) Quali, probabilmente, gli enti di formazione accreditati dalle Regioni: in tal senso G. CANAVESI, *op. cit.*, 276.

In realtà, la previsione su tali « servizi » ha effetti solo potenziali perché rimanda ad una legislazione regionale, invero tutta antecedente la data di emanazione (19 dicembre) del decreto legislativo n. 297/2002, nella quale nulla è stato previsto al riguardo dei regimi di accreditamento o autorizzazione e dove i compiti eventualmente attribuiti a soggetti diversi dai centri per l'impiego non sembrano comunque comprendere quelli di accertamento e verifica di permanenza dello stato di disoccupazione. Peraltro ai fini dell'accREDITAMENTO non si richiede l'uso dello strumento legislativo: infatti, poiché la disposizione prevede che il relativo provvedimento sia assunto *in conformità* delle norme regionali o delle Province autonome, basta che esso trovi fondamento nella legge: circostanza, questa, non irrilevante se si considera la struttura di alcune leggi regionali sui servizi per l'impiego che prevedono la predisposizione di atti programmatici e di indirizzo regionali o provinciali, ai quali, tra l'altro, a volte è assegnato specificamente il compito di definire *i criteri per la collaborazione tra soggetti pubblici e privati* <sup>(17)</sup>.

Piuttosto, se non è dubbio che la norma per la quale i *centri per l'impiego sono servizi competenti* costituisca un *principio fondamentale* di legislazione concorrente, tanto non può ripetersi, nonostante la formale affermazione di cui al comma 1, lettera *a*), del medesimo articolo 1, con altrettanta certezza per quella sui soggetti accreditati o autorizzati, posto che essa non presenta alcun contenuto vincolante per le Regioni, ciò che sembra in contraddizione logica, oltre che giuridica, con la nozione stessa e poi la funzione propria di quei principi <sup>(18)</sup>.

Nella *ratio* della disposizione, allora, non è data rilevanza tanto al nucleo essenziale della sussidiarietà orizzontale, quanto ai limiti ed alle condizioni per il suo esplicitarsi nell'ambito che qui interessa: il limite, in sé condivisibile, della ineliminabile presenza pubblica, anche per ciò che concerne la gestione ed erogazione di alcuni servizi <sup>(19)</sup> e l'individuazione, o la conferma, del livello regionale quale sede di governo del

<sup>(17)</sup> Cfr. G. CANAVESI, *op. cit.*, 241 ss., ed in particolare 254 ss. e nota 91.

<sup>(18)</sup> Per alcune indicazioni sul concetto di principio fondamentale cfr. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *GCost*, 2002, 2012; Corte cost., 11 giugno 2003, n. 2001, in *GCost*, 2003, 1540 e Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*.

<sup>(19)</sup> Tra l'altro giustificata anche da ciò, che le prestazioni previste all'articolo 3 del decreto legislativo n. 181/2000 individuano quei *livelli essenziali* per i diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.



sistema territoriale e quindi deputata alla scelta certamente sul *quomodo*, ma sembra anche sull'*an* dell'attuazione di quel principio <sup>(20)</sup>.

#### 4. I principi e criteri direttivi di delegazione.

Quanto al profilo soggettivo, tuttavia, già la legge delega <sup>(21)</sup> sembra superare l'impostazione del decreto legislativo n. 297/2002, imprimendo al collocamento il carattere di un *sistema misto pubblico e privato* (articolo 1, comma 1): il che, tra l'altro, non costituisce solo un principio o criterio di delegazione, ma altresì un "principio fondamentale" di legislazione concorrente, vincolando, perciò, sia il legislatore delegato sia quello regionale. Tanto risulta dalla lettura coordinata delle lettere *b*), n. 3, *f*), e *l*) del comma 2 dell'articolo 1 della legge delega. Comunque, dei soggetti definiti *intermediari privati* la lettera *l*) individua alcuni, senza peraltro che l'indicazione precluda ulteriori allargamenti in sede regionale, pur nei limiti dell'accreditamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003. Ma l'intervento riguarda altresì gli *intermediari pubblici*, sempre la lettera *l*) prevedendo che tali possano essere gli Enti locali, le Università, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Entrambi, peraltro, non sono considerati dalla legge anche quali *servizi competenti*, in verità neppure menzionati nella legge delega. Tuttavia, a sciogliere la rigida contrapposizione tra *centri per l'impiego* ed altri *intermediari*, derivante da questo silenzio, soccorre un altro criterio direttivo, quello di *incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici*, di cui alla lettera *f*), che si presta nella sua ampiezza a dare copertura

---

<sup>(20)</sup> Principio se mai leggibile nella prospettiva della sussidiarietà verticale, ma solo in negativo, cioè come scelta di astenersi da parte del livello statale. Ma in realtà la regola, così formulata, nulla aggiunge a ciò che già era nella disponibilità della potestà legislativa concorrente delle Regioni.

<sup>(21)</sup> Si prescinde, per ragioni di spazio, dal considerare i problemi di costituzionalità della normativa in esame, riguardanti soprattutto la violazione del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ex articolo 117, comma 3, della Costituzione e dell'articolo 76 della Costituzione nella duplice prospettiva dell'eccessiva indeterminazione dei principi direttivi o del loro trasmodare in regole di dettaglio. Cfr. i ricorsi alla Corte cost., n. 41, 42, 43 del 2 maggio 2003 e n. 45 del 7 maggio 2003 presentati dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna e Basilicata, nonché n. 44 del 2 maggio 2003 della Provincia autonoma di Trento. In proposito, M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti* e V. FILI, *Articolo 1. Sezione I*, entrambi in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 3 ss. e 30 ss.

giuridica anche ad interventi del legislatore delegato indirizzati a riconoscere ai soggetti privati quella particolare qualifica.

La semplificazione e trasparenza, a sua volta, è obiettivo esplicitamente riferito alle *procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro*, (articolo 1, comma 2, lettera *a*) <sup>(22)</sup>, ma implicato anche in quello, più ampio, di *modernizzazione e razionalizzazione del sistema*, lettera *b*), laddove si prevede l'*abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento*, lettera *b*), n. 3, ed inoltre l'*eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo* tanto per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo quanto per le agenzie di mediazione, lettera *i*), così offrendosi agli operatori del settore la possibilità di svolgere un servizio comprensivo di tutte le attività necessarie o utili per un efficace incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Strumentale a tale principio è quello dell'*unicità del regime autorizzatorio o di accreditamento*, lettera *l*), regime in precedenza, invece, diversificato in relazione all'attività esercitata, articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997, ma comunque già previsto e la cui conferma, per altro verso, sottolinea la centralità del ruolo di governo del sistema conservato dallo Stato <sup>(23)</sup>; centralità ribadita altresì dalla riserva a suo favore delle « competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro », lettera *b*), n. 4, e delle *funzioni amministrative* relative « alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime », oltre che collettive se di rilevanza pluriregionale, lettera *c*) e « alla vigilanza in materia di lavoro, alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, all'autorizzazione per attività lavorative all'estero », lettera *d*). Tuttavia, all'ampiezza delle competenze riservate allo Stato si accompagna l'espressa conferma delle competenze legislative regionali in materia di « tutela e sicurezza del lavoro », articolo 1, commi 1 e 2, lettera *b*), n. 1, nonché delle funzioni amministrative in materia di collocamento già attribuite alle Province dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> In realtà nessuna disposizione del decreto legislativo n. 276/2003 riguarda le procedure in sé considerate, già modificate dal decreto legislativo n. 297/2002.

<sup>(23)</sup> Sottolinea questo aspetto F. CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, XXXV ss.

<sup>(24)</sup> Si tratta in realtà di una norma non prevista nella prima versione del disegno

## 5. Sussidiarietà verticale e governo del mercato del lavoro.

Alla attuazione dei principi direttivi da ultimo richiamati occorre volgere l'attenzione per valutare quale rilievo assuma la dimensione verticale della sussidiarietà, che, appunto, insiste sulla definizione del modello di *governance* del mercato del lavoro, postulando la prevalenza in principio del livello di governo inferiore, superabile in senso ascensionale solo laddove esso si appalesi inadeguato, anche se "sussidiato", all'esercizio dei compiti attribuiti.

In quest'ottica, allora, nel rapporto tra Stato e Regioni delineato nel decreto legislativo n. 276/2003 è dato rilevare una forte accentuazione del ruolo del primo nel governo del mercato del lavoro. In particolare, tramite la riserva del potere di *autorizzazione*, esso controlla l'accesso al mercato degli operatori pubblici e privati, abilitandoli allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*, di natura economica, inerenti l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e altrimenti vietate, articoli 2, lettera *e)*, 4, 5 e 6; controllo, tra l'altro, ulteriormente rafforzato dall'unicità del regime autorizzatorio, articolo 3, comma 2, lettera *a)*, nonché dalla attribuzione al Ministero del lavoro delle funzioni amministrative di gestione dell'*Albo delle agenzie per il lavoro*, articolo 4, comma 5<sup>(25)</sup>. Ancora, preminente è la posizione dello Stato nella realizzazione e gestione della *borsa continua nazionale del lavoro*, articolo 15, comma 4, che costituisce lo strumento più innovativo ed importante per la costruzione di un effettivo mercato del lavoro. Mentre altri elementi indicativi in tal senso offrono gli articoli 13 e 14, dove, comunque, ridotto resta il ruolo assegnato alle Regioni da una dettagliata normativa in tema di raccordo tra pubblico e privato, tra l'altro attuato con misure di politica attiva del lavoro a favore di soggetti svantaggiati, campo di per sé riconducibile alle competenze legislative regionali, anche se costruite, almeno in parte, attorno a meccanismi incentivanti comportanti deroghe alla disciplina dei rapporti di lavoro o degli obblighi dei datori di lavoro<sup>(26)</sup>.

---

di legge n. 848 B, approvato al Senato, e successivamente introdotto alla Camera (cfr. articolo 1, comma 1, lettera *e)*), anche a seguito delle richieste delle Province.

<sup>(25)</sup> Vedi il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 e S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(26)</sup> Cfr. C. CORBO, *Articolo 13* e S. SLATAPER, *Articolo 14*, entrambi in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., 269 ss. e 290 ss.; L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato*:

Alle Regioni è attribuito essenzialmente un ruolo di regolazione e soprattutto gestione di aspetti o momenti del mercato del lavoro sprovvisti di riflessi ultraregionali quali, innanzitutto, l'*accreditamento*, articolo 7, (vedi *infra*), il *livello regionale della borsa continua nazionale del lavoro* <sup>(27)</sup>, finalizzata a realizzare « l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio », a definire e realizzare « il modello dei servizi al lavoro » ed a cooperare « alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione », articolo 15, comma 4, lettera *b*), nonché, ai sensi del comma 6 dell'articolo 13, la disciplina delle modalità di applicazione, se mai comprensiva dell'individuazione degli « appositi soggetti giuridici » di cui al comma 7, delle disposizioni di cui al medesimo articolo. Mentre compiti più che altro di gestione amministrativa sono, invece, quelli inerenti l'*autorizzazione*, limitatamente, appunto, al territorio regionale, delle attività di cui all'articolo 2 del decreto legislativo e sul cui rilascio la Regione non dispone di alcuna discrezionalità, essendo tutti i requisiti giuridici e finanziari già stabiliti agli articoli 5 e 6 <sup>(28)</sup>.

È da notare come l'*accreditamento*, diversamente dall'*autorizzazione*, non abilita allo svolgimento di alcuna attività, ma riconosce « l'idoneità a erogare i servizi al lavoro (...) nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta », (articolo 2, lettera *f*). Dove « servizi al lavoro », come chiarito agli articoli 3, comma

---

*l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e S. ROSATO, Nuove opportunità di inclusione per i « diversamente abili »: l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in M. TIRABOSCHI (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro, Giuffrè, Milano, 2004, 592 ss., 601 ss.*

<sup>(27)</sup> Cfr. sull'argomento i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(28)</sup> Invero per il comma 6 dell'articolo 6 l'*autorizzazione* sembra essere una *facoltà* della Regione, che "può" concederla, ma questa soluzione lascia perplessi se si considera che l'amministrazione statale non dispone di alcuna discrezionalità nel rilascio dell'*autorizzazione* laddove sussistano i requisiti di legge. Ma vedi i contributi di G. CIOCCA, *Le agenzie di intermediazione* e S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, nella Parte I, Sez. (B) di questo volume. Il decreto legislativo recante disposizioni modificative e correttive del d.lgs. n. 276 del 2003 ha giustamente ricondotto esclusivamente alle regioni l'*autorizzazione* per comuni, camere di commercio e istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, eliminando la possibilità di autorizzazione ministeriale inizialmente prevista all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 278 del 2003 (v. art. 1, comma 1, del decreto correttivo).

2, lettera *b*) <sup>(29)</sup> e 7, sono quelle « funzioni » o « azioni », svolte finora dai centri per l'impiego e potenzialmente svolgibili dai « servizi competenti », previste nel decreto legislativo n. 181/2000 come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002, ma con esclusione dell'attività di mediazione, momento finale e fondamentale della filiera di servizi finalizzati all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. E poiché effetto dell'accreditamento è l'insorgere di precisi obblighi in capo agli operatori, esso non sembra idoneo a determinare un loro ampliamento a livello locale, interessando probabilmente soltanto soggetti già autorizzati ovvero accreditati quali enti di formazione ai sensi delle normative regionali, comunque già operanti nel mercato del lavoro.

L'impressione, dunque, è, almeno sul piano del modello di governo, che la sussidiarietà verticale non conformi, se non limitatamente, il sistema dei servizi per l'impiego. Quanto meno le istanze che hanno giustificato l'accentramento a livello statale di alcune competenze, in parte anche condivisibili, non sono esplicitate né nel decreto legislativo né nella legge delega, anche se sono state oggetto di accordo in sede di Conferenza unificata <sup>(30)</sup>. Al riguardo è da osservare come la questione della sussidiarietà verticale non vada confusa con il problema del rispetto del riparto delle competenze legislative divisato nell'articolo 117 della Costituzione. Questa disposizione, se mai, sconta in origine un'opzione del legislatore costituente influenzata anche da quel principio, ma la valutazione sulla ripartizione di competenze effettuata da un certo provvedimento è operazione da condurre principalmente, se non esclusivamente, con riferimento alla tavola delle materie contemplate nelle norme di quell'articolo <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Per cui i servizi al lavoro sono forniti « anche a supporto delle attività » oggetto di autorizzazione.

<sup>(30)</sup> Cfr. il parere espresso sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003 nella seduta del 3 luglio 2003, consultabile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Vedi in proposito M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in *Id.* (a cura di), *op. ult. cit.*, 481.

<sup>(31)</sup> Vedi per le diverse posizioni M. TIRABOSCHI, *op. ult. loc. cit.*; S. SCAGLARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, *ivi*, 522; A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 419. Cfr. anche i ricorsi alla Corte cost., n. 92 e n. 93, delle Regioni Marche e Toscana, depositati l'11 dicembre 2003, n. 94 e n. 95, della Regione Emilia Romagna e della Provincia autonoma di Trento, depositati il 16 dicembre 2003, consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

Peraltro, poiché la sussidiarietà è principio regolatore dell'attribuzione delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, essa consente di vagliare la costituzionalità dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, che mantiene alle Province le funzioni amministrative loro attribuite dal decreto legislativo n. 469/1997, nonché del regime delle autorizzazioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003, che attribuisce al Ministero del lavoro le relative funzioni amministrative. Quanto alla legittimità della prima norma, contestata da alcune Regioni <sup>(32)</sup>, si può richiamare la considerazione secondo cui l'allocatione delle funzioni definita in « base al principio di sussidiarietà contenuto nella legge di delegazione » n. 59/1997, « dovrebbe essere conforme al principio in esame » <sup>(33)</sup>. Questa conclusione non sembra valida, invece, per l'altra disposizione, che non richiama l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, il quale, d'altra parte, trova fondamento in altro criterio direttivo della legge n. 59/1997, articolo 3, comma 1, lettera g), se mai attinente alla sussidiarietà orizzontale, ma comunque non implicante un conferimento di funzioni amministrative <sup>(34)</sup>. Vero è, peraltro, che, con riferimento all'articolo 118 della Costituzione, la Corte costituzionale ha prospettato una lettura in chiave dinamica della sussidiarietà quale principio di carattere procedurale idoneo a superare, a salvaguardia di « istanze di esercizio unitario » di funzioni amministrative, la rigidità della distribuzione delle competenze legislative, con un movimento ascensionale di riaccostamento al livello superiore ed in particolare allo Stato. Ciò a condizione che *il titolo del legiferare* sia « *ereso evidente in maniera esplicita*, perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'articolo 117 della Costituzione », e purché la legge statale contenga « la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina » <sup>(35)</sup>. Interpretazione, questa, in verità non esente da critiche <sup>(36)</sup>, ma comunque prospettabile anche nel caso in esame,

---

<sup>(32)</sup> Cfr., in tal senso, i ricorsi alla Corte cost., n. 92 e n. 93, cit.

<sup>(33)</sup> Così L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, consultabile in [web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza](http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza), nota 24.

<sup>(34)</sup> Cfr. Corte cost., 16 aprile 2003, n. 125, su cui G. GIOCCA, *La Corte Costituzionale, la sussidiarietà ed il collocamento*, in *DML*, 2003, n. 3, 665 ss.

<sup>(35)</sup> Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, cit.

<sup>(36)</sup> Cfr. per condivisibili rilievi critici L. VIOLINI, *op. cit.*

restando peraltro dubbio il rispetto delle condizioni richieste dalla Corte <sup>(37)</sup>.

## 6. Libertà di scelta dell'utente e pluralismo degli operatori: l'architettura normativa del mercato del lavoro.

Di un reale mercato del lavoro la dimensione orizzontale della sussidiarietà tocca due aspetti o elementi fondamentali: quello, addirittura costitutivo, della posizione dell'utente, in primo luogo la persona in cerca di lavoro, ma poi anche l'impresa e, più in generale, il datore di lavoro, che deve essere in principio libera, innanzitutto di scegliere l'operatore cui rivolgersi per soddisfare la propria esigenza <sup>(38)</sup>; quello, inoltre, dei soggetti che nel mercato operano, la cui pluralità e diversificazione è condizione o presupposto di effettività della libertà di scelta.

Quanto a quest'ultimo il quadro già prospettato nella legge delega è per un verso ampliato e per l'altro specificato: nell'ambito degli *operatori pubblici e privati*, infatti, il decreto legislativo distingue le *agenzie per il lavoro*, articolo 2, lettera e), da altri operatori abilitati a erogare i *servizi al lavoro*, articoli 2, lettera f), 3, comma 2, lettera b).

Agenzie per il lavoro sono denominati i soggetti autorizzati, tra l'altro, alle attività di intermediazione e quindi, oltre alle imprese specializzate, anche quegli *intermediari* contemplati nella legge delega e più dettagliatamente individuati dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(39)</sup>. Così accanto alle Università, pubbliche e private, sono poste le fondazioni universitarie che hanno per oggetto l'alta formazione, ai Comuni si affiancano le Camere di commercio, mentre istituti di scuola secondaria di secondo grado sono anche quelli parificati; ancora, oltre agli enti bilaterali sono previste le associazioni di datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale

---

<sup>(37)</sup> Vedi il ricorso alla Corte cost., 16 dicembre 2003, n. 94, presentato dalla Regione Emilia Romagna.

<sup>(38)</sup> Altro profilo di questa libertà è quello della scelta del soggetto, datore o lavoratore, con cui stipulare il contratto, assicurato, anche formalmente, dal combinato disposto degli articoli 1-*bis*, comma 3 e 4-*bis*, comma 1, decreto legislativo n. 181/2000.

<sup>(39)</sup> Sull'argomento cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, nella Parte I, Sez. (B) di questo volume.

e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità. L'attività di intermediazione, inoltre, può essere svolta da una fondazione o altro soggetto con personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, prevedendosi, al contempo, un divieto per i singoli consulenti del lavoro, articolo 6, comma 5, che peraltro, secondo il Ministero del lavoro, possono essere a ciò delegati dalla fondazione <sup>(40)</sup>.

Cosa si intenda per *servizi al lavoro*, invece, il decreto non chiarisce in modo esplicito, ma dalla circostanza che siano *anche a supporto* delle attività oggetto di autorizzazione, articolo 3, comma 2, lettera *b*), e soprattutto che si richieda, per svolgerli, l'accreditamento regionale di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003, articolo 2, lettera *f*), si desume trattarsi delle attività, anche amministrative, e dei servizi erogati dai centri per l'impiego o dai *servizi competenti* per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata ai sensi del decreto legislativo n. 181/2000. E dai servizi si deve risalire agli operatori che costituiscono, in realtà, una categoria aperta. La disposizione sull'accreditamento, infatti, richiama l'articolo 3 di quel decreto e menziona tra i principi e criteri, che le Regioni devono osservare, l'affidamento *di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione*, per i quali si richiede, peraltro, la « salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale », articolo 7, comma 1, lettera *b*). Dunque l'attività degli operatori andrà dallo svolgimento di funzioni amministrative all'inserimento, passando per l'orientamento e l'intervento di formazione: attività, alcune, per il cui esercizio, comunque, i soggetti pubblici e privati devono essere autorizzati ovvero accreditati ai sensi della normativa sulla formazione professionale <sup>(41)</sup>. Pertanto, operatori dei *servizi al lavoro* potranno essere innanzitutto le *agenzie per il lavoro* e gli enti di formazione accreditati, ma poi anche altri soggetti che i provvedimenti regionali potrebbero individuare. In tal senso depone, tra l'altro, il fatto che sia richiesta la « costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse », articolo 7, comma 1, lettera *c*).

---

<sup>(40)</sup> Così l'articolo 13 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003.

<sup>(41)</sup> Non a caso la lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 7 pone quale criterio per disciplinare l'accreditamento « il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione ».



Questa disposizione, che vuole assicurare all'utente un servizio integrato e completo da un unico operatore, rivela l'intima struttura del sistema, costruito in funzione dell'utente. E in tal senso si salda con l'importantissimo principio della *garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati*, enunciato alla lettera a), comma 1, dell'articolo 7, quale criterio e principio per le Regioni. A cui, del resto, corrisponde la *libertà di accesso*, per lavoratori e imprese, anche senza ricorso ad un intermediario, alla borsa continua nazionale del lavoro, tra l'altro attraverso « gli accessi appositamente dedicati » da tutti i soggetti autorizzati e accreditati che devono interconnettersi con essa, articolo 7, comma 1, lettera d).

Ma della *libertà di scelta* il sistema di accreditamento vuole assicurare l'effettività a tutti i potenziali utenti, anche sotto il particolare profilo della parità di posizione tra i centri per l'impiego e gli altri operatori generalmente intesi ed in particolare i privati autorizzati. Invero, se già ora chiunque può rivolgersi tanto agli uni che agli altri, è pur vero che finora solo ai primi spetta accertare lo stato di disoccupazione, al cui possesso è condizionato anche il godimento di particolari trattamenti previdenziali. E si consideri che dal possesso di quello stato discende un vincolo anche per il lavoratore chiamato a impegnarsi in un percorso consensualmente stabilito con l'operatore. Tutto ciò può costituire un condizionamento non irrilevante sulle scelte dell'utente ed un vantaggio differenziale per i centri per l'impiego. Mentre, per converso, l'accreditamento, impegnando gli operatori con tutti gli utenti che vi si rivolgono, assicurerebbe libertà di scelta anche a quei soggetti deboli o svantaggiati di più difficile collocazione, spesso di fatto serviti soltanto dai servizi pubblici.

## LA RIFORMA DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO: UNA PROSPETTIVA COMUNITARIA E COMPARATA

MARIA PAOLA GIANNOTTI, VINCENZO PUTRIGNANO (\*)

SOMMARIO: 1. Gli orientamenti internazionali in materia di collocamento. — 2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia. — 3. Gli orientamenti comunitari. — 4. L'esperienza di alcuni Paesi europei.

### 1. Gli orientamenti internazionali in materia di collocamento.

All'interno dell'area continentale europea, le vicende che hanno riguardato l'organizzazione dei servizi per l'impiego sono state analoghe; e il vento di liberalismo che ha investito l'Italia negli ultimi anni è condiviso anche con altri Paesi. La produzione giuridica è stata indirizzata infatti, oltre che dalle vicende macroeconomiche comuni, dalle scelte fatte dagli organismi internazionali e comunitari cui l'Italia e gli altri Paesi europei partecipano.

Già dagli inizi del secolo, la Conferenza di Versailles <sup>(1)</sup>, avendo affermato, anche in dipendenza della crisi economica generale in seguito agli eventi bellici, che *il lavoro non è una merce* <sup>(2)</sup>, indirizzò la legislazione dei Paesi europei verso il divieto di agenzie private per l'impiego e il monopolio pubblico del collocamento. Nelle convenzioni n. 88/1948 e n. 96/1949 <sup>(3)</sup>, poi, l'OIL aveva indicato come regime

---

(\*) *Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. A Maria Paola Giannotti sono tuttavia attribuibili i paragrafi 1, 2 e a Vincenzo Putrignano i paragrafi 3, 4.*

<sup>(1)</sup> Da cui scaturì la convenzione OIL 28 novembre 1919, n. 2, cui è collegata la raccomandazione n. 1/1919, poi confermate dalla convenzione n. 34/1933 e dalla raccomandazione n. 42/1934.

<sup>(2)</sup> Sulla formula cfr. le osservazioni critiche di M. GRANDI, *"Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare*, in *LD*, 1997, 557.

<sup>(3)</sup> Che l'Italia ha ratificato nel 1952 con la legge n. 1305.

ideale quello in cui fosse vietato l'esercizio della mediazione da parte di soggetti non statali, e fosse presente un regime di servizi pubblici e gratuiti.

In particolare, la convenzione prevedeva che gli Stati avessero l'alternativa di scegliere la totale abolizione dei servizi a pagamento, unici esistenti in base alla convenzione del 1933, ma in tal caso dovevano predisporre un adeguato servizio di collocamento pubblico ugualmente efficiente; oppure di scegliere per la permanenza in vita dei servizi a pagamento, purché sottoposti a dettagliati controlli pubblici, e comunque contemporaneamente a quelli pubblici. L'impostazione risponde alle teorie keynesiane imperante <sup>(4)</sup>, secondo la quale il mercato del lavoro era incapace di gestirsi unicamente con l'esclusivo intervento privato. Secondo gli insegnamenti di Keynes, che trovarono pieno accoglimento nella convenzione del 1949, l'intervento dello Stato era necessario per vigilare sul buon andamento del sistema economico, e nello stesso tempo per evitare interventi arbitrari ad opera di intermediari privati a danno dei lavoratori. Comunque, nonostante in essa fossero previste delle timide aperture verso gli operatori privati, il regime di monopolio dei servizi per l'impiego pubblici era stato adottato in 29 dei 41 Paesi aderenti <sup>(5)</sup>.

Bisogna attendere la seconda metà degli anni Novanta perché l'Organizzazione Internazionale del Lavoro torni sui propri passi, rivedendo le proprie posizioni, prima con un ampio studio nel 1994 <sup>(6)</sup>, e poi più efficacemente con due atti normativi — la convenzione n. 181/1997 e la raccomandazione n. 188/1997 <sup>(7)</sup> — in cui torna ad interessarsi dell'efficace contributo che recherebbero al mercato una qualificata presenza di *agences privées pour l'emploi*, e della necessità

---

<sup>(4)</sup> Per una introduzione alla quale cfr., per tutti, S. ZAMAGNI, *Economia politica*, La nuova Italia scientifica, Roma, 1991, 56.

<sup>(5)</sup> Fra i restanti 13 che non adottarono un regime di monopolio c'erano Stati con una forte tradizione liberista, come gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Irlanda, l'Australia, la Svizzera.

<sup>(6)</sup> Rapporto OIL dal titolo *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro* del giugno 1994, pubblicato in P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego - Il nuovo quadro di riferimento*, in QRIDL, 1995, n. 6, Giuffrè, Milano; pubblicato anche in RIDL, 1994, III, 113 ss.

<sup>(7)</sup> Per un'analisi più dettagliata delle quali, cfr. M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 49 ss.; consultabili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

che i servizi pubblici per l'impiego instaurino un rapporto di coesistenza, cooperazione e concorrenza nel mercato con esse <sup>(8)</sup>, anche perché, come è stato notato, « nessun ufficio pubblico, per quanto ben attrezzato, per quanto servito da personale ben preparato e aggiornato su tutte le tendenze più recenti del mercato e le più recenti innovazioni tecnologiche [può] pretendere di costituire l'unico canale efficace di incontro fra l'intero variegatissimo universo della domanda e l'immenso "formicaio" dell'offerta » <sup>(9)</sup>. Questi documenti internazionali realizzano comunque un passaggio fondamentale: il soggetto privato interviene nella gestione dei servizi all'impiego non a rimedio dei « fallimenti » del servizio pubblico, ma in quanto esso, pur nella verifica della conformità dell'attività alle esigenze di protezione dei lavoratori che ad esso si rivolgono, è riconosciuto abile a curare il superiore interesse (di natura pubblica) al pieno impiego.

## 2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La Comunità europea ha indirizzato la riforma dei servizi per l'impiego secondo due direttrici: la *pars destruens* della "maieutica" dell'Unione è consistita nella famosa sentenza di condanna del sistema pubblico del collocamento, ultimo pronunciamento di un filone interpretativo della Corte di Giustizia più diffusamente trattato in seguito; la *pars construens* sta tutta invece in quella serie corposa di documenti comunitari, raccomandazioni, dichiarazioni congiunte, studi della direzione dell'occupazione e affari sociali della Commissione europea che richiamano con forza l'esigenza di « *modernizzare i servizi per l'impiego* ».

L'effetto congiunto di queste spinte di rinnovamento ha condotto ad un progressivo, e generalizzato nel contesto europeo, ripensamento della organizzazione di servizi per l'impiego, e del contenuto stesso dell'attività di collocamento, che in Italia è ben esemplificato dalla abrogazione della legge n. 264/1949, ai sensi della quale il collocamento, oltre e prima che essere un pubblico servizio <sup>(10)</sup>, era una pubblica funzione.

---

<sup>(8)</sup> A. LASSANDARI, *Le "Agenzie" di collocamento nel diritto internazionale, comunitario e comparato europeo: elementi di disciplina, modelli di intervento*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 167.

<sup>(9)</sup> P. ICHINO (a cura di), *op. cit.*, 173.

<sup>(10)</sup> Sulla distinzione fra funzione pubblica e servizio pubblico, particolarmente interessante è lo studio di A. D'HARMANT FRANÇOIS, *Il diritto amministrativo del lavoro*, Cedam, Padova, 1981, 181 ss., e ID., *Pubblica funzione e pubblico servizio nella legge 28*

In riferimento alla attività della Corte di Giustizia, è bene ricordare che già prima del c.d. caso *Job Centre*, la Corte aveva avuto modo di pronunciarsi sulla funzione di collocamento. Nella sentenza *Hoefner/Macroton* <sup>(11)</sup> la Corte ha precisato che: 1) « la nozione di impresa [ai sensi del diritto comunitario] abbraccia qualsiasi entità che esercita una attività economica a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento »; 2) l'attività di collocamento è attività economica, anche in considerazione della « circostanza che le attività di collocamento non sono sempre state, né sono necessariamente esercitate da enti pubblici »; 3) pertanto « un ente come un ufficio pubblico per l'occupazione che svolge attività di collocamento può essere qualificato impresa ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza comunitaria » <sup>(12)</sup>. Come è noto, la conclusione del giudice comunitario è stata quella di condannare il monopolio tedesco del collocamento, sia pure limitatamente al collocamento dei dirigenti, per abuso di una posizione dominante <sup>(13)</sup> che lo stesso legislatore nazionale aveva illegittimamente fatto acquisire.

La vicenda della *Job Centre coop. a r.l.* si inserisce in questo filone interpretativo: la Corte, su un rinvio operato dal giudice di Milano <sup>(14)</sup>, ma anche da altri tribunali <sup>(15)</sup>, si pronunciò contro il monopolio

---

febbraio 1987, n. 56: una possibile chiave di lettura, in *DL*, 1987, I, 370. In particolare, l'A., in *Il diritto amministrativo del lavoro*, cit., 183, distingue tra pubblica funzione come « esercizio di una potestà pubblica, in quanto estrinsecazione della capacità sovrana dello Stato » e pubblico servizio come « prestazione di attività di carattere materiale o tecnico che tende a rendere prestazioni o servizi ai singoli per il perseguimento dei loro scopi ». Sul punto, cfr. la nozione di servizio pubblico « in senso soggettivo ed in senso oggettivo » di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, II, 25 e 808.

<sup>(11)</sup> Corte di Giustizia CE, sentenza 23 aprile 1991, Klaus Hofner e Fritz Elser c. Macroton GmBh, causa n. 41/1990, in *FI*, 1992, IV, 56. Per un commento alla sentenza, R. FOGLIA, G. SANTORO PASSARELLI, *Profili di diritto comunitario del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, 123; M. ROCCELLA, *Mercato del lavoro e lotta ai monopoli: appunti sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *RIDL*, 1995, I, 3.

<sup>(12)</sup> Per un ulteriore approfondimento, in particolare sulla nozione di impresa, si veda M. ROCCELLA, *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997.

<sup>(13)</sup> Ai sensi degli articoli 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea nella versione consolidata.

<sup>(14)</sup> Tribunale di Milano, 31 marzo 1994, in *RIDL*, 1994, II, 273; in *FI*, 1994, I, 2886, con nota di G. MELIADÒ; ed anche in *DL*, 1994, II, 110, con nota di A. D'HARMANT FRANÇOIS.

<sup>(15)</sup> Pretura di Ivrea, 14 dicembre 1995, *inedita*; Pretura di Biella, 30 marzo 1995, in *RIDL*, 1995, II, 711 e Pretura di Pavia, 17 ottobre 1996, in *RIDL*, 1997, II, 13.

italiano del collocamento con un procedimento articolato in due momenti: se in un primo momento si astenne dal giudizio, in base a rilievi di incompetenza per ragioni attinenti alla procedura <sup>(16)</sup>, sul rinvio operato dalla Corte d'Appello di Milano <sup>(17)</sup> entrò nel merito della vicenda <sup>(18)</sup>.

In particolare, nel dispositivo della sentenza c.d. *Job Centre II* dell'11 dicembre 1997 <sup>(19)</sup>, la Corte ha precisato che « gli uffici pubblici di collocamento sono soggetti al divieto dell'articolo 86 del Trattato nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione non vanifichi il compito particolare loro conferito. Lo Stato membro che vieti qualunque attività di mediazione e interposizione tra domanda e offerta di lavoro, che non sia svolta dai detti uffici, trasgredisce l'art. 90 del Trattato CE se dà origine ad una situazione in cui gli uffici pubblici di collocamento saranno necessariamente indotti a contravvenire alle disposizione del-

---

*Contra* Cass. Pen., Sez. III, 9 novembre 1995, in *GP*, 1996, II, 480, ha rigettato un'eccezione di rinvio alla Corte di Giustizia sulla base della considerazione secondo la quale il divieto di interposizione della manodopera attiene alla tutela delle condizioni economiche e giuridiche del lavoro subordinato e come tale « non ha niente a che fare con la libera concorrenza tra imprenditori e neppure contrasta con il principio della libera contrattazione nella domanda-offerta di lavoro, che anzi favorisce nella misura in cui intende garantire il rapporto diretto tra lavoratori e imprenditore, vietando solo lo schermo di interposizioni fittizie ».

<sup>(16)</sup> A. DI FRANCESCO, *Liberalizzazione della mediazione di manodopera: dalla sentenza della Corte di Giustizia europea alla riforma della legislazione europea*, in *DL*, 1998, 465.

<sup>(17)</sup> Appello Milano, 16 febbraio 1996, in *LG*, 1996, 1004, con nota di S. PALLADINI, oppure in *FI*, 1996, I, 1028.

<sup>(18)</sup> Cfr. Corte di Giustizia, *Attività di collocamento: illegittimità del monopolio pubblico*, in *DPL*, 1998, I, 68.

<sup>(19)</sup> La sentenza è consultabile all'indirizzo internet: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*. Inoltre causa C-55/96, in *RIDL*, 1998, II, 22, con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*; M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in *RGL*, 1998, II, 27; E. ALES, *Macroton II: La Corte di Giustizia abroga il monopolio pubblico del collocamento?*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *DPL*, 1998, inserto, 11; L. DI VIA, *La sentenza "Job Centre II" tra controllo sull'efficienza del servizio e applicazione delle regole di concorrenza al mercato del lavoro*, in *FI*, 1998, IV, col. 247; F. CAPELLI, *Il monopolio nazionale dei servizi di collocamento alla luce del diritto comunitario della concorrenza*, in *RIDL*, 1995, I, 23; G. DE SIMONE, *Divieto di intermediazione e divieto di interposizione: simul stabunt simul cadent?*, in *RGL*, 1998, I, 663; A. LASSANDARI, *Attività di collocamento e intermediazione di manodopera: la pronuncia della Corte di Giustizia*, in *LG*, 1996, 197; G. MELIADÒ, *L'abolizione del monopolio pubblico del collocamento; una morte annunciata*, in *FI*, 1998, IV, col. 41.

l'art. 86 del Trattato ». La Corte, sviluppando il ragionamento già seguito nella sentenza *Hoefner/Macroton*, ha ribadito che ci si trova di fronte ad una violazione della normativa comunitaria della concorrenza qualora gli Stati membri, riservandosi specifici diritti di esclusiva di esercizio di una determinata attività, pongano l'impresa pubblica in condizione di abusare di tali diritti, soprattutto — avuto riguardo al caso di specie — se:

— gli uffici pubblici di collocamento non siano palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro;

— l'espletamento effettivo delle attività di collocamento da parte delle imprese private venga reso impossibile dal mantenimento in vigore di disposizioni di legge che vietino le dette attività comminando sanzioni penali e amministrative;

— le attività di collocamento di cui trattasi possano estendersi a cittadini o territori di altri Stati membri.

A detta della Corte quella del monopolio « è scelta contingente subordinata infatti al rispetto di determinate condizioni le quali consistono anzitutto nell'obbligo di realizzare un tipo di azione efficace ». Qualora perciò non realizzi tali obiettivi di efficacia, un regime monopolistico concreta un abuso di posizione dominante e quindi è privato di ogni legittimazione, secondo la normativa comunitaria. La Corte, cioè, non è contraria al monopolio del collocamento da parte degli organi pubblici in sé, ma alla sua « degenerazione », che si verifica « quando, in concreto, il servizio reso dal monopolista si risolve in un danno per i destinatari di tale servizio » (20).

Questa sentenza ha segnato « il capolinea di una certa concezione del sistema di collocamento [... ed ha aperto] le porte a nuove forme di mediazione e interposizione della manodopera, fondate sul principio della concorrenza fra soggetti pubblici e privati » (21).

Essa, pur nel tentativo dell'allora Ministro del lavoro e di certa giurisprudenza (22) di "ridimensionarne" gli effetti, ebbe un esito

(20) A. MARESCA, *Per le regioni efficienti nuovi stimoli, ma dove c'è crisi non cambierà nulla*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 1997.

(21) G. RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro. Il caso Job Centre II*, in *DLRI*, 1998, 146.

(22) Cass., 7 agosto 1999, n. 8504, in *OGL*, 1999, 668. Cfr. anche R. NUNIN, *Ius superveniens. Sistema del collocamento e incidenza retroattiva della giurisprudenza comunitaria*, in *LG*, 1999, 1131.

dirompente sul sistema italiano, che si adeguò prontamente con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, adottato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini).

Successivamente, tra l'altro, la Suprema Corte <sup>(23)</sup>, anche su sollecitazione del giudice comunitario <sup>(24)</sup>, ha avuto modo di affermare l'efficacia retroattiva della condanna subita dall'Italia, e quindi l'obbligo per il giudice italiano di disapplicare la normativa interna contrastante con quella comunitaria, proprio in forza della pronuncia sul caso *Job Centre*, anche in difetto di abrogazione esplicita delle norme interne restrittive.

### 3. Gli orientamenti comunitari.

Da un altro versante, la Comunità europea, all'interno del pilastro comunitario della occupabilità, ha adottato una corposa serie di atti, con i quali ha suggerito agli Stati membri una adeguata riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego (PES, acronimo per *Public Employment Services*): in particolare, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio COM(1998)641 <sup>(25)</sup>, recante indicazione per *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la Strategia europea dell'occupazione* del 13 novembre 1998, uno degli strumenti prioritari per il raggiungimento dello scopo generale di aumentare il tasso di occupazione (soprattutto di alcune categorie di *jobseekers*) e diminuire quello di disoccupazione è individuato proprio nella costruzione di un sistema integrato di servizi, cioè *building a relationship with other service providers*, tra i quali vengono espressamente citati le parti sociali, gli enti locali, i servizi di formazione, ma soprattutto le agenzie private per l'impiego. Pur nella consapevolezza della Ue che, in alcune aree, *how to respond* [ai cambiamenti verificatisi] *is not so clear*, la comunicazione 641 prevede che gli Stati membri facciano in modo che i PES

---

<sup>(23)</sup> Cass., Sez. Lav., 5 agosto 2000, n. 10316, in *NGL*, 2000, 688; confermata poi da Cass., Sez. Lav., 4 maggio 2001, n. 6307, in *NGL*, 2001, 578, e da Cass., Sez. Lav., 15 marzo 2002, n. 3841, in *MFI*, 2002, IV, 282.

<sup>(24)</sup> Corte di Giustizia, 8 giugno 2000, causa C-258/98, emanata su rinvio del Pretore di Firenze, il quale aveva chiesto alla Corte europea di pronunciarsi sui criteri e i limiti dell'applicazione diretta delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di monopolio legale del collocamento. La sentenza è pubblicata in *GD*, 2000, n. 26, 16, con nota di G. SUPPIEJ; ed anche in *LG*, 2000, n. 8, 749, con nota di V. FILI.

<sup>(25)</sup> La comunicazione della Commissione è consultabile all'indirizzo *www.csm-b.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.



*ripensino il loro ruolo istituzionale, i metodi di lavoro, i risultati sperati e gli obiettivi.*

A partire da questa comunicazione, l'Unione ha dedicato altre occasioni per interessarsi all'organizzazione dei servizi per l'impiego<sup>(26)</sup>: ciò che colpisce però è che la stima che pure l'Unione tributa al contributo che i soggetti privati possono apportare al mercato è collocata all'interno di una sua concezione sostanzialmente pubblicistica, in realtà poco conforme al principio di sussidiarietà<sup>(27)</sup>. Segno ne è che i documenti comunitari sono tutti indirizzati a regolare i servizi *pubblici* per l'impiego<sup>(28)</sup>; solo incidentalmente citano gli operatori privati come uno degli attori locali con i quali creare dei *local networks*, ma senza sottolinearne la specificità rispetto agli altri attori come le pure citate *local units of the Government offices, municipalities, social security authorities, enterprises, social partners, schools, universities, or charity organisations*; né risultano invece atti comunitari direttamente rivolti alle agenzie private per l'impiego. Non si coglie appieno cioè, a nostro avviso, il valore aggiunto che le agenzie private per l'impiego possono portare nel mercato, soprattutto in relazione alla possibilità da loro offerta di erogare servizi calibrati sui bisogni individuali, ed alla

---

(26) Per un giudizio sintetico sul ruolo dell'Unione, cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in Id. (a cura di), *op. cit.*, 1 ss.

(27) Vedi la comunicazione della Commissione COM(2002)416 def., del 16 luglio 2002, *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*, o la comunicazione COM(2003)6 def., del 14 gennaio 2003, *A strategy for full employment and better jobs for all*.

(28) Fra gli altri, il *Joint Mission Statement of Public Employment Services in Europe* (EU/EEA), del novembre 1998, il *Review of Quality Management in PES*, del novembre 1999, lo studio *The service model of Public Employment Services (PES) to support the fight against long-term unemployment*, pubblicato dalla Commissione nel giugno 2000, il *Joint Statement of European Employment Services concerning their role in preventing and reducing long-term unemployment*, sempre del giugno 2000, il documento della Direzione dell'occupazione e affari sociali della Commissione europea dal titolo *The contributions of the Public Employment Services (PES) to local development*, del novembre 2000, il *Joint Mission Statement of PES in Europe* (EU/EEA), del dicembre 2000, dal titolo *The Future of Public Employment Services (PES)*, la dichiarazione congiunta adottata all'unanimità dei responsabili nazionali dei PES dell'area economica europea in occasione del loro *meeting* a Parigi, il 5 dicembre 2000, *The role of the PES in supporting the Labour Market and Mobility in Europe*, il *Progress Report on European co-operation in Public Employment Service modernisation 1997-2001*, del dicembre 2001.

loro maggiore capacità di « rispondere ad esigenze settoriali e territoriali specifiche o a richieste di professionalità e competenze specialistiche » (29).

#### 4. L'esperienza di alcuni Paesi europei.

In realtà, una visione comparata all'interno dei Paesi della Unione europea (30) segnala che quei Paesi nei quali il rapporto fra servizi pubblici per l'impiego e agenzie private è stato improntato a criteri di collaborazione hanno beneficiato di una maggiore funzionalità complessiva del loro mercato di intermediazione della forza lavoro. All'estero « è assai diffusa la convinzione che un'efficace mediazione tra domanda e offerta di lavoro presupponga la libertà dei soggetti operanti sul mercato del lavoro di scegliere tra servizio pubblico e servizi privati. [...] È questo il motivo per cui in Gran Bretagna e in numerosi altri Paesi anche i sostenitori del servizio pubblico considerano necessario che esso operi in regime di concorrenza con le agenzie di collocamento private » (31).

Il caso più significativo, anche per l'alto livello qualitativo dei servizi offerti, è quello della Gran Bretagna (32), visto che in essa non è mai esistito un regime di monopolio del collocamento, né l'obbligo in capo agli imprenditori di notificare i posti di lavoro vacanti. Inoltre, le agenzie private non hanno mai avuto delle limitazioni quanto all'oggetto della loro attività (33). Già da molti anni in essa i servizi pubblici per l'impiego (34) sono decentrati, ed agiscono in regime di concorrenza

---

(29) M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 1999, 31.

(30) P. OLIVELLI, *op. cit.*, 26; V. PUTRIGNANO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni paesi europei*, in P. OLIVELLI (a cura di), *op. cit.*, 75, e l'ampia bibliografia *ivi* citata, nonché S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

(31) P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, 29.

(32) P. ICHINO, *Il modello britannico d'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in AA.VV., *Istituzioni e politiche del lavoro nella Comunità europea*, F. Angeli, Milano, 1981, 27.

(33) B. HEPPLER, *Le agenzie private per l'impiego nel Regno Unito*, in *DLRI*, 1998, 461.

(34) A. CERNECCA, *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: il caso inglese*, in *DLRI*, 1998, 171.

con le agenzie private: al punto che essi « vengono valutati sulla base degli stessi criteri di gestione. Quelli pubblici che non hanno raggiunto certi standard vengono chiusi, quelli privati che li hanno raggiunti sono finanziati » (35). In capo a questi, tra l'altro, non sono posti oneri particolarmente onerosi: il *Deregulation and Contracting out Act* del 1994, intervenendo su una normativa peraltro ampiamente liberistica, ha introdotto l'autorizzazione "negativa", per cui si può, al momento, istituire una agenzia per la mediazione o l'intermediazione nel mercato del lavoro senza praticamente nessun limite, salvo l'eventuale accertamento successivo della mancanza dei requisiti e la revoca della autorizzazione: quindi un controllo *ex post* e non più preventivo, su eventuali abusi o negligenze. La sostanziale condizione di « anomia » (36) è ampiamente bilanciata dalla presenza di dettagliati codici di autoregolamentazione promossi dalla federazione dei servizi per l'impiego, una associazione di categoria di cui fanno parte più di 4.000 agenzie in qualità di soci.

Così come in Gran Bretagna, in Svizzera non è mai esistito un monopolio pubblico del collocamento, ma piuttosto una florida presenza di agenzie per l'impiego private, alle quali gli stessi Cantoni si rivolgono, stipulando dei veri e propri contratti che prevedono una remunerazione per ogni disoccupato impiegato.

Nei Paesi scandinavi (37), caratterizzati da sistemi di *welfare* particolarmente interventisti, a fronte di un'esperienza passata fortemente vincolistica e rigidamente ancorata a sistemi di monopolio nella mediazione di manodopera, si è assistito ad una radicale inversione di tendenza nel corso di pochi anni: nel 1993 in Svezia è stato abolito il monopolio ed è stato autorizzato l'esercizio della mediazione, peraltro con un provvedimento che si connota per una forte deregolamentazione, ed una totale assenza del controllo pubblico (38); in Danimarca

---

(35) M. MARTINI, *Solidarietà, efficienza e sussidiarietà*, in *P&I*, 1995, 1, 25.

(36) Segnalata anche da A. CERNECCA, *op. cit.*, 176.

(37) D. MANASSERO, *I servizi per l'impiego in alcuni paesi europei: soggetti istituzionali e modelli organizzativi*, in F. CARINCI (a cura di), *Mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, 256; L. BORDOGNA, *L'organizzazione degli interventi di politica del lavoro nell'esperienza svedese*, in L. BORDOGNA, P. KEMENY, U. RUNGGALDIER, *Le politiche regionali del lavoro. I casi del Tirolo, Baviera, Svezia e Francia*, F. Angeli, Milano, 1986, 73 ss.

(38) M. KARLSSON, M. TIRABOSCHI, *Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessione offerti dall'esperienza svedese*, in *DLRI*, 1998, 179.

un provvedimento simile è stato adottato nel 1990 <sup>(39)</sup>; in Finlandia nel 1994. Si differenzia la Norvegia, che proprio in occasione della sentenza *Job Centre* segnalò la sua intenzione di mantenere il sistema monopolistico in vigore, anche se in realtà in essa si assiste ad un quadro paradossale, monopolistico quanto alla forma, ma liberistico e privo di vincoli quanto alla sostanza, perché caratterizzato da un'ampia serie di eccezioni al divieto di mediazione.

In Germania, in conseguenza della sentenza *Hoefner/Macroton*, il monopolio dell'Ufficio Federale di Collocamento è stato progressivamente smantellato: « con un emendamento del 1993 esso venne ridimensionato significativamente, e con un successivo emendamento del 1994 venne in pratica abolito. Solamente nell'ambito dell'assistenza professionale e nell'intermediazione per gli apprendisti il monopolio dell'Ufficio Federale di Collocamento rimase in vigore, anche se a partire dal 1° gennaio 1998 anche questa esclusiva è stata abolita: attualmente non esiste nessuna area in cui le agenzie private di collocamento non possano agire come concorrenti dell'Ufficio Federale di Collocamento » <sup>(40)</sup>.

La « Riforma Hartz » <sup>(41)</sup> è intervenuta nell'ambito dei servizi per l'impiego, da un lato con la riforma degli uffici pubblici di collocamento — trasformando gli *Arbeitsamt* in *Arbeitsagenturen* (agenzie per il lavoro) — e dall'altro attraverso una parziale deregolamentazione della normativa in materia di somministrazione di lavoro. In particolare, è stata prevista la costituzione di agenzie di *personal service* (*Personal Service Agenturen*), che possono essere create nella forma di “partecipazioni fra pubblico e privato” <sup>(42)</sup> o anche all'interno del singolo *Arbeitsamt* (ufficio locale del lavoro) come unità produttive a sé stanti, ma nella quasi totalità dei casi, gli uffici di collocamento si sono affidati

<sup>(39)</sup> Dello stesso anno è l'abolizione del monopolio pubblico in Olanda.

<sup>(40)</sup> M. WEISS, *Le agenzie private per l'impiego in Germania*, in DLRI, 1998, 458.

<sup>(41)</sup> A. KOKEMOOR, *Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung durch die Hartz-Umsetzungsgesetze - Überblick über das seit dem 1.1.2003 geltende Recht der Arbeitnehmerüberlassung*, in NZA, 2003, 238, per un commento in italiano, cfr. S. SPATTINI, *Le prospettive di riforma del mercato del lavoro tedesco: le proposte della Commissione Hartz*, in DRI, 2002, n. 4, 684 ss. e S. SPATTINI, *Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e quello tedesco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(42)</sup> Cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie di personal service*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

a agenzie di *personal service*, costituite da agenzie di fornitura di manodopera autorizzate. Gli uffici di collocamento e le agenzie concludono un contratto, in base al quale le agenzie si impegnano ad « assumere lavoratori disoccupati e inviarli in missione presso aziende clienti, con l'obiettivo di realizzare il 'Temp to Perm' »<sup>(43)</sup>, cioè collocare in modo definitivo presso l'azienda utilizzatrice il lavoratore mandato in missione. Per compiere questo servizio, le agenzie ottengono compensi stabiliti nella offerta di partecipazione alla gara bandita dagli uffici di collocamento.

In Francia, dal decreto 24 giugno 1987 il servizio di collocamento è stato reso accessibile anche da parte di soggetti estranei all'organizzazione statale, attraverso il regime del *conventionnement*, che ha portato al riconoscimento di fatto delle agenzie private per l'impiego, soprattutto al fine di potenziare i servizi e le strutture statali. Si è congegnato a tal fine un sistema di autorizzazioni e convenzioni funzionale ad ottenere il diritto di esercitare attività di mediazione, a volte anche con sovvenzioni statali, pur sempre in collaborazione con l'ANPE. La convenzione, in quanto *lex contractus*, regola gli aspetti del servizio da erogare, fermi restando i principi fondamentali del servizio pubblico, ovvero la gratuità, la continuità del servizio, e l'uguaglianza di trattamento tra gli utenti.

Il monopolio pubblico del collocamento è stato abolito in Spagna nel 1993, in concomitanza di una riforma<sup>(44)</sup> complessiva dell'ordinamento lavoristico in favore del recupero di esigenze di flessibilizzazione delle regole. Contestualmente, la riforma ha autorizzato la costituzione di *agencias de colocación sin fines lucrativos*<sup>(45)</sup>, che agiscono previa autorizzazione ed in regime di convenzionamento con l'Istituto nazionale per l'impiego.

In tutti i Paesi osservati, un dato comune è rappresentato dal fatto che il porsi come innovatori nell'organizzazione del mercato del lavoro, con una conseguente apertura alle agenzie private nelle forme che abbiamo visto essere le più svariate, ha portato ad un sensibile, reale

---

(43) Cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie di personal service*, cit., 190.

(44) Per la quale cfr. P. ALBI, *Flessibilità e libertà negoziale nell'ordinamento spagnolo dopo la riforma del 1994*, in RIDL, 1997, I, 151.

(45) A differenza però di quanto previsto dalla convenzione OIL n. 181/1997, eventuali compensi per l'attività prestata possono essere richiesti anche al lavoratore, purché vi sia un criterio di diretta correlazione con *los gastos ocasionados por los servicios prestados*.

miglioramento sia d'immagine che sostanziale del livello dei servizi offerti, nonché ad un contenimento delle spese pubbliche. D'altra parte, la concorrenza con le agenzie private, oltre ad un benefico effetto di "emulazione", ha comportato un naturale scambio di conoscenze, esperienze, ed operatori, che ha determinato un complessivo miglioramento della qualità e della varietà dei servizi, e, conseguentemente, dei livelli occupazionali.

La liberalizzazione di alcuni servizi non è un venir meno dello Stato rispetto alle competenze che gli sono proprie, ma al contrario sembra essere la maniera più adeguata per affrontare i problemi che un mercato del lavoro sempre più complesso pone, facendolo restare motore del sistema e garante di eventuali disomogeneità che si dovessero creare. Il regime di convenzionamento, ad esempio, sembra essere quello più efficace: da una parte si trasferiscono ad altri soggetti, esterni alle strutture statali, gli obiettivi, gli strumenti, ed anche dei finanziamenti; ma d'altra parte ci si avvale della professionalità degli agenti delle organizzazioni private, potendole al contempo controllare attraverso la fissazioni degli *standards* dei servizi offerti, con la minaccia della revoca dei finanziamenti o della stessa autorizzazione.

Gli strumenti normativi più idonei allo scopo, come mostrato dalle esperienze più avanzate in termini di efficacia, sono sicuramente atti snelli, come gli atti regolamentari, le convenzioni, e soprattutto i codici di condotta ed autoregolamentazione; il tutto all'interno di un quadro legislativo chiaro, con poche regole, ma ampiamente liberistico. Questo perché, una volta che la affidabilità di un operatore, pubblico o privato, sia provata, e che si sia con essa stabilito un rapporto — ad esempio con lo strumento dell'accreditamento tramite licenza, o autorizzazione, o convenzione <sup>(46)</sup> —, è a livello operativo che va "gestita" — su un piano di parità — la relazione fra operatori pubblico e privati, o fra operatori privati: in tal senso, i codici deontologici possono avere una funzione di autoregolamentazione del sistema degli operatori privati particolarmente efficace, contribuendo nel tempo ad estromettere dal mercato quei soggetti che assumessero comportamenti opportunistici da *free riders*.

---

<sup>(46)</sup> La convenzione potrà assumere la forma di una convenzione a scopo di collocamento, di collaborazione; si potrà ancora avere lo schema di delegazione di servizi a livello informativo, o operativo, la messa a disposizione di personale, le consulenze esterne istituzionalizzate, ecc.

SEZIONE B  
LA REGOLAZIONE DI « STRUTTURA »:  
AGENZIE PER IL LAVORO E REGIME AUTORIZZATORIO

6.

**LE AGENZIE PER IL LAVORO:  
TIPOLOGIE, REQUISITI GIURIDICO-FINANZIARI  
E PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE**

SILVIA SPATTINI, MICHELE TIRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. Il regime unico di autorizzazione. — 2. Le agenzie per il lavoro. — 3. L'Albo informatico delle agenzie per il lavoro. — 4. Le procedure di autorizzazione. — 5. I requisiti per l'autorizzazione. — 5.1. Le competenze professionali. — 5.2. L'idoneità dei locali. — 5.3. L'oggetto sociale. — 6. Le vicende dell'autorizzazione e il divieto di transazione commerciale. — 7. Disposizioni di raccordo. — 8. Considerazioni conclusive.

**1. Il regime unico di autorizzazione.**

Confermata nei suoi profili caratterizzanti la disciplina del segmento pubblico di governo delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, recentemente messa a punto con il decreto legislativo n. 297/2002 <sup>(1)</sup>, il decreto legislativo n. 276/2003 si occupa essenzialmente della nuova organizzazione del segmento privato.

Centrale, in questa prospettiva, è la definizione di un regime unico

---

(\*) *Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. A Silvia Spattini sono tuttavia attribuibili i paragrafi 1, 2, 5, 5.1., 7, 8 e a Michele Tiraboschi i paragrafi 3, 4, 5.2., 6.*

(1) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume; ma anche M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

delle autorizzazioni abilitanti i soggetti — privati, ma non solo — che operano nel mercato del lavoro (2). Attraverso l'istituzione dell'Albo delle agenzie per il lavoro, il legislatore ha inteso riorganizzare la preesistente regolamentazione del mercato del lavoro, farraginoso quanto ineffettiva, caratterizzata dalla presenza di diversi albi e registri, da una molteplicità di procedure e di provvedimenti amministrativi diretti all'abilitazione a varie tipologie di attività all'interno del mercato del lavoro e, soprattutto, da una pleora di non meglio identificate agenzie ai limiti e, più spesso, al di là della legalità (3). In particolare, mentre le società di fornitura di lavoro temporaneo erano iscritte nel relativo Albo, istituito ai sensi dell'articolo 2, legge n. 196/1997 e dell'articolo 1, decreto ministeriale 3 settembre 1997 (4), i soggetti abilitati all'esercizio delle attività di mediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale erano registrati in appositi elenchi, come previsti dall'articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997, come modificato dall'articolo 117, legge n. 338/2001 e dall'articolo 7, decreto ministeriale 18 aprile 2001 (5).

Contemporaneamente, esistevano differenti provvedimenti amministrativi di abilitazione alle diverse attività svolte dai privati sul mercato del lavoro, e nello specifico era definita come autorizzazione sia il provvedimento abilitante le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, sia quello relativo all'attività di mediazione, anche se la procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione era differente, così come il risultato che, se per le prime comportava l'iscrizione all'Albo delle società di fornitura di lavoro temporaneo, per le seconde consisteva nella registrazione al relativo elenco. Per quanto riguardava invece i soggetti esercitanti attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, il provvedimento di abilitazione era definito con il termine accreditamento. È comprensibile come tutto ciò desse luogo a non poche incertezze.

Con il nuovo regime unico di autorizzazione, l'accREDITAMENTO *ex*

---

(2) Sul punto cfr. per un primo commento degli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003, S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

(3) Cfr. M. TIRABOSCHI, *L'intermediazione privata nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: un mercato ancora poco trasparente*, in DPL, 2000, n. 9.

(4) Sul regime autorizzatorio di cui all'articolo 2 della legge n. 196/1997, cfr. M. BIAGI (a cura di), *Mercato e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. 61-68.

(5) La normativa citata è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.



articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997 viene ora a decadere, in quanto anche per le attività per il quale era previsto, cioè ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, è necessaria l'*autorizzazione*, ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003. Il concetto di *accreditamento* designa ora, *ex* articolo 7, decreto legislativo n. 276/2003, più propriamente e in coerenza con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono a un operatore — non solo privato ma anche pubblico — l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro tra domanda e offerta <sup>(6)</sup>.

## 2. Le agenzie per il lavoro.

L'articolo 3, decreto legislativo n. 276/2003 dichiara esplicitamente le finalità della riforma, e in particolare del decreto, consistenti nella realizzazione di un mercato del lavoro improntato a trasparenza ed efficienza e al miglioramento nella capacità di inserimento dei lavoratori in cerca di occupazione e ispirato in particolare al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale <sup>(7)</sup>. Per realizzare tali obiettivi, il legislatore delegato interviene regolando la presenza degli operatori sul mercato, ampliando la presenza dei soggetti privati, decentrando alcune funzioni alle Regioni, incentivando il raccordo e la collaborazione fra operatori pubblici e privati, utilizzando strumenti quali la tecnologia informatica, nella prospettiva della creazione di una borsa lavoro, per garantire una maggiore trasparenza e circolazione delle informazioni e realizzare così un vero mercato del lavoro nazionale oggi praticamente inesistente.

Il decreto legislativo n. 276/2003, istituendo l'Albo delle agenzie

---

<sup>(6)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, Parte I, Sez. (A) di questo volume, § 4 e soprattutto S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume, dove (§ 3.2.) peraltro spiega chiaramente le funzioni differenti dell'autorizzazione e dell'accreditamento.

<sup>(7)</sup> Sulla questione della sussidiarietà, cfr. G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, Parte I, Sez. (A) di questo volume. Sulla distribuzione di competenze fra pubblico e privato, cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il « collocamento » tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.

per il lavoro, definisce cinque diversi tipi di agenzie <sup>(8)</sup>: 1) le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, abilitate allo svolgimento di tutte le forme di somministrazione a tempo determinato e indeterminato; 2) le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista, abilitate a somministrare lavoro a tempo indeterminato per una delle attività previste dall'articolo 20, comma 3, lettere da *a*) a *b*); 3) le agenzie di intermediazione; 4) le agenzie di ricerca e selezione del personale; 5) le agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

Le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista saranno abilitate a somministrare lavoro a tempo determinato e indeterminato per tutte le attività di cui all'articolo 20, decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(9)</sup>. Questo significa che tali agenzie potranno somministrare lavoro a tempo determinato sulla base di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'impresa utilizzatrice, senza limitazione rispetto al tipo di mansione svolta dal lavoratore somministrato o al tipo di attività svolta dall'impresa utilizzatrice. Ma contemporaneamente queste agenzie potranno somministrare lavoro a tempo indeterminato per tutte le attività per le quali il decreto legislativo n. 276/2003 ammette tale somministrazione e in particolare:

- a*) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;
- b*) per servizi di pulizia, custodia, portineria;
- c*) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;
- d*) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;
- e*) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;
- f*) per attività di *marketing*, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;

---

<sup>(8)</sup> Sui nuovi attori del mercato del lavoro disciplinati dal decreto legislativo n. 276/2003, cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del commentario di M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 477-633.

<sup>(9)</sup> Cfr. sulle agenzie di somministrazione, G. BOCCHIERI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro*, in questa sezione.

g) per la gestione di *call center*, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali;

h) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa;

i) in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Le agenzie di somministrazione di tipo specialista presentano due peculiarità principali, l'una relativa alla tipologia di somministrazione che deve essere a tempo indeterminato e l'altra relativa alla specialità, consistente nello svolgere tendenzialmente una attività di somministrazione fra quelle sopra elencate, per le quali è ammessa la somministrazione a tempo indeterminato <sup>(10)</sup>. Ciò non toglie che le agenzie di somministrazione di tipo specialista possano richiedere l'autorizzazione per la somministrazione a tempo indeterminato per più attività ammesse. In questo caso devono richiedere una autorizzazione per ogni tipo di attività nell'ambito della quale intendono svolgere la somministrazione di lavoro.

Le agenzie di intermediazione autorizzate potranno svolgere l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, ma anche di inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati. La loro attività si caratterizzerà in particolare per la raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori; la preselezione e costituzione di relativa banca dati; la promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la effettuazione, su richiesta del committente, di

---

<sup>(10)</sup> Questo tipo di agenzia è stata concepita come una agenzia specializzata nella somministrazione di lavoro a tempo indeterminato in un certo ambito di attività, per questo motivo nel decreto legislativo n. 276/2003 si parla di agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività per le quali è consentita la somministrazione a tempo indeterminato. Più precisamente l'esclusività è relativa all'autorizzazione, nel senso che l'autorizzazione viene concessa per lo svolgimento di una delle attività di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h), non si esclude però che l'agenzia possa chiedere più autorizzazioni per svolgere la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato. Cfr. anche *infra* §§ 5 e 5.2.

tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; l'orientamento professionale; la progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo <sup>(11)</sup>.

Il decreto legislativo definisce l'attività delle agenzie di ricerca e selezione del personale come 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. Rispetto alla definizione dell'articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997, questa nuova definizione cerca di ampliare l'ambito di intervento di queste agenzie e contemporaneamente di riconoscere loro maggiori professionalità <sup>(12)</sup>.

In riferimento alle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale, dette anche agenzie di *outplacement* <sup>(13)</sup>, il decreto legislativo definisce questa attività come 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.

Le agenzie per il lavoro così definite possono svolgere le attività che

---

<sup>(11)</sup> Sulle agenzie di intermediazione cfr. G. CIOCCA, *Le agenzie di intermediazione*, in questa sezione.

<sup>(12)</sup> Sulle agenzie di ricerca e selezione del personale, cfr. R. CORNO, *Le agenzie di ricerca e selezione del personale*, in questa sezione.

<sup>(13)</sup> Sulle agenzie di *outplacement* cfr. G. QUADRIO, *Le agenzie di outplacement*, in questa sezione.

le caratterizzano soltanto a seguito del rilascio da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'apposita autorizzazione prevista che abilita le agenzie allo svolgimento delle specifiche attività e della relativa iscrizione delle stesse alle apposite sezioni dell'Albo delle agenzie per il lavoro istituito presso il suddetto Ministero.

Accanto alle agenzie per il lavoro, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, prevede che altri soggetti pubblici e privati possano svolgere l'attività di intermediazione, per la quale devono anch'essi essere autorizzati. Questi soggetti però sono sottoposti a un regime particolare di autorizzazioni <sup>(14)</sup>.

### 3. L'Albo informatico delle agenzie per il lavoro.

Per operare nel mercato, le agenzie per il lavoro devono presentare domanda al Ministero del lavoro per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività che intendono svolgere (*infra* paragrafo 4). Ottenuta l'autorizzazione, esse vengono conseguentemente iscritte nell'Albo delle agenzie per il lavoro. Esso si articola in cinque sezioni, una per ogni tipologia di agenzia. La sezione I è dedicata alle agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, abilitate allo svolgimento di tutte le forme di somministrazione a tempo determinato e indeterminato, la sezione II alle agenzie di somministrazione di lavoro, definite di tipo specialista, alla sezione III sono iscritte le agenzie di intermediazione, alla IV le agenzie di ricerca e selezione del personale e alla V le agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

Per le sezioni III, IV e V inoltre, in funzione della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nel governo del mercato del lavoro, è prevista — dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003 — l'istituzione di una *sub*-sezione regionale nella quale devono essere iscritte le agenzie che, intendendo operare esclusivamente su base regionale, richiedono e ottengono l'autorizzazione dalla Regione. Per garantire maggiore autonomia alle Regioni, nel decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (correttivo al decreto legislativo n. 276/2003) è previsto che le Regioni stesse definiscano le procedure inerenti il rilascio dell'autorizzazione regionale, stante l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro del rilascio di dette autorizzazioni, per consentire l'iscrizione delle agenzie

---

<sup>(14)</sup> Su tale argomento, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in questa sezione.

autorizzate nelle apposite *sub*-sezioni regionali dell'Albo informatico delle agenzie per il lavoro.

Questo dimostra come anche le Regioni possono dunque autorizzare l'esercizio all'attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale, ma con esclusivo riferimento al proprio territorio di competenza, e previa verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale <sup>(15)</sup>.

Il decreto legislativo n. 276/2003, nonché il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 stabiliscono inoltre che le agenzie iscritte alla sezione I dell'Albo vengano automaticamente iscritte alle sezioni III, IV e V, in altre parole le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista sono automaticamente autorizzate a svolgere l'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Allo stesso modo le agenzie di intermediazione, iscritte alla sezione III, sono automaticamente iscritte alle sezioni IV e V e possono di conseguenza esercitare l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Questa procedura automatica di iscrizione concretizza la polifunzionalità delle agenzie, evidenziando una delle novità rispetto alla normativa previgente, appunto l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo <sup>(16)</sup> — che caratterizzava nella normativa previgente tutte le tipologie di agenzie per il lavoro — nell'ottica di un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'inserimento dei lavoratori in cerca di occupazione nel mercato del lavoro.

Vero è peraltro che, il venir meno dell'oggetto sociale esclusivo, quantunque l'attività autorizzata venga svolta in regime di prevalenza, consente ora agli operatori del mercato del lavoro autorizzati di svolgere, accanto ad essa, altre attività. Potrà così accadere che una agenzia di tipo specialista, autorizzata per esempio alla somministrazione a tempo indeterminato per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico (progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di *software* applicativo, caricamento dati, ecc.), possa fornire i medesimi servizi mediante contratti di appalto o di altra natura. Non può però accadere il contrario, perché la somministrazione di lavoro senza autorizzazione

---

<sup>(15)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume. Sulle autorizzazione regionali, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in questa sezione.

<sup>(16)</sup> Cfr. *infra* § 5.2.

ministeriale resta una attività vietata dall'ordinamento sanzionata anche penalmente <sup>(17)</sup>.

La caratteristica principale che presenta l'Albo delle agenzie per il lavoro e l'aspetto più innovativo nel confronto con il previgente Albo delle società di fornitura di lavoro temporaneo consiste nel suo formato elettronico, così istituito dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003. Nell'istituzione dell'Albo delle agenzie per il lavoro secondo questa modalità, si è cercato di tenere in particolare considerazione la tendenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi, con riferimento all'esigenza di snellimento e di trasparenza delle procedure e di un miglioramento dell'efficienza dei relativi uffici competenti. L'esigenza prioritaria, che sembrava necessario tutelare, consiste nella necessità di garantire facile accesso alle notizie relative agli operatori privati che si propongono sul mercato come agenzie per il lavoro. L'istituzione di un Albo informatico, consultabile direttamente via internet, è sembrata la soluzione più idonea a rispondere alle esigenze dell'utenza, garantendo in questo modo facilità di accesso e massima divulgazione delle informazioni, mediante la possibilità di verificare agevolmente quali agenzie operano sulla base di un'autorizzazione e quali invece operano illegalmente. La possibilità di accesso diretto a questo tipo di informazioni diventa in questo senso una forma di tutela indiretta della utenza stessa, in particolare dei lavoratori esposti al rischio di possibili casi di abuso e sfruttamento da parte di intermediari non autorizzati, di cui quindi non sono verificate le capacità professionali e l'affidabilità, anche economica.

Altri aspetti rilevanti connessi all'informatizzazione dell'Albo riguardano, da un lato, la modalità omogenea della diffusione delle informazioni da parte dell'autorità concedente e, dall'altro lato, il contribuire all'efficienza della stessa mediante la possibilità di un aggiornamento rapido dell'Albo.

L'eventuale predisposizione di un Albo secondo le modalità tradizionali avrebbe forse potuto fornire maggiori garanzie per quanto riguarda la funzione certificatoria dell'Albo stesso, anche se questo avrebbe significato minore snellezza di procedure rispetto all'altra soluzione e sarebbe in ogni caso rimasta la necessità di garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni, più facilmente attuabile attraverso la realizzazione di un elenco consultabile *on-line*.

---

(17) Sul punto, cfr. S. CAROTTI, *Il nuovo regime sanzionatorio in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro*, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

D'altra parte, l'iscrizione all'Albo è soltanto la fase terminale del procedimento amministrativo, la cui fase cruciale è rivestita dalla fase istruttoria nella quale viene accertata la sussistenza dei requisiti economici e giuridici necessari al rilascio dell'autorizzazione stessa.

Per garantire in ogni caso certezza giuridica e in funzione probatoria, tutta la documentazione relativa a ciascuna agenzia, quindi i documenti prodotti per la richiesta dell'autorizzazione, gli atti istruttori, eventuali atti successivi, nonché il provvedimento autorizzatorio saranno conservati in un fascicolo, che potrà essere consultato, su richiesta scritta alla direzione competente, da qualunque persona ne abbia interesse per la tutela di una situazione giuridica rilevante.

#### **4. Le procedure di autorizzazione.**

Competente per la tenuta dell'Albo delle agenzie per il lavoro è la direzione generale per l'orientamento, la formazione e l'impiego, che gestisce inoltre tutta la procedura per la concessione della autorizzazione, dall'acquisizione delle domande e della documentazione prevista fino al rilascio del certificato di iscrizione all'Albo e della autorizzazione richiesta. Tale procedura ripropone quella prevista per il rilascio dell'autorizzazione per le società di fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi dell'articolo 2, legge n. 196/1997. A seguito della domanda di iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro, il Ministero deve provvedere alla verifica della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari *ex* articoli 4, 5 e 6, decreto legislativo n. 276/2003, necessari per il rilascio della autorizzazione provvisoria. Il procedimento amministrativo può avere una durata massima di 60 giorni, trascorsi inutilmente i quali — con innovazione di rilievo rispetto al passato — la domanda di autorizzazione si ritiene accettata. L'obiettivo di semplificare e rendere più certe le procedure amministrative ha infatti indotto il legislatore delegato a introdurre il principio del silenzio-assenso in riferimento alla conclusione della procedura amministrativa per il rilascio della autorizzazione.

Allo stesso modo, trascorsi due anni dal rilascio della autorizzazione provvisoria, il soggetto abilitato potrà presentare richiesta di rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato. In attesa della verifica della sussistenza dei requisiti necessari e della regolarità contributiva, l'autorizzazione provvisoria è prorogata fino al rilascio o al rifiuto dell'autorizzazione a tempo indeterminato. Anche in questo caso, si applica il principio del silenzio-assenso e decorsi inutilmente 90 giorni dalla data della richiesta, essa si intende accolta.



In dottrina c'è chi ha criticato la soluzione del silenzio-assenso <sup>(18)</sup>: esisterebbe il « pericolo » di abilitare attività private incontrollate. Occorre però ricordare che, se le attività dovessero essere autorizzate perché trascorsi i termini previsti per la conclusione del procedimento amministrativo, esistono tuttavia altri momenti di controllo sulla attività svolta dalle agenzie autorizzate. Infatti non esiste soltanto un controllo preventivo alla entrata, attraverso la verifica della esistenza dei requisiti richiesti, ma sono previsti vari momenti di controllo *a posteriori*. Se da un lato l'autorizzazione a tempo indeterminato può essere rifiutata, nel caso di non adempimento degli obblighi o rispetto della normativa, dall'altro l'articolo 7, decreto ministeriale 23 dicembre 2003 disciplina la sospensione e la revoca dell'autorizzazione (*infra* paragrafo 6) proprio nei casi in cui non siano ottemperati gli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 276/2003 e dalla normativa applicabile. Peraltro in riferimento a questo meccanismo del silenzio-assenso, relativamente alla concessione dell'autorizzazione, occorre sottolineare che proprio i pareri delle Commissioni lavoro della Camera dei Deputati e del Senato <sup>(19)</sup>, hanno appunto evidenziato la necessità di valutare « l'opportunità di eliminare il meccanismo del silenzio-rifiuto » inizialmente conservato rispetto alla normativa previgente, relativa al procedimento di autorizzazione delle società di lavoro temporaneo. La posizione espressa dalle Commissioni rispetto a questo meccanismo è di conseguenza stata recepita nella versione definitiva del decreto legislativo n. 276/2003.

La procedura per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro e il rilascio della relativa autorizzazione si origina dalla presentazione, da parte di ciascuna agenzia, della richiesta, redatta sugli appositi formulari elaborati dal Ministero del lavoro e allegati al decreto ministeriale 23 dicembre 2003, inviata per raccomandata in forma cartacea, ma accompagnata da un supporto elettronico <sup>(20)</sup> in cui sia contenuta tutta la documentazione presentata, così come disposto dall'articolo 4, decreto ministeriale 23 dicembre 2003.

All'interno di questa documentazione dovrà essere presente, *ex ar-*

---

<sup>(18)</sup> Cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, 2004, 29.

<sup>(19)</sup> I pareri sono stati espressi nelle rispettive sedute delle Commissioni in data 30 luglio 2003, essi sono inoltre consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(20)</sup> Sul punto, P. RAUSEI, *L'Albo informatico delle Agenzie per il lavoro*, in DPL, 2004, n. 11, 733, afferma che ciò conferma « il peso specifico delle innovazioni tecnologiche all'interno della tenuta e della gestione dell'Albo informatico delle agenzie ».

articolo 5 del menzionato decreto ministeriale, un « documento analitico » in cui l'agenzia dimostri di essere dotata di una organizzazione tecnico-professionale e strutturale adeguata allo svolgimento dell'attività per la quale è richiesta l'autorizzazione, definita nei particolari dal decreto ministeriale 5 maggio 2004, relativo alle competenze professionali e ai locali (vedi *infra* paragrafo 5.1.). Questo significa che nel documento analitico (ma in realtà anche nel modulo di richiesta dell'autorizzazione), dovranno essere elencate le « unità organizzative, dislocate sul territorio », cioè le filiali, in modo da consentire la verifica della diffusione territoriale dell'agenzia, in riferimento all'attività di somministrazione e di intermediazione, per le quali è richiesta la presenza in almeno quattro regioni, e allo stesso tempo si dovrà dichiarare che esse hanno le caratteristiche fisiche e strutturali richieste dal decreto menzionato. Dovrà inoltre essere indicato nel documento « l'organico » a disposizione dell'agenzia, suddiviso per sede e filiali, per consentire di verificare i requisiti minimi di personale, stabiliti dal decreto ministeriale 5 maggio 2004. Contemporaneamente dovranno essere evidenziate le competenze professionali del personale, così come richieste dallo stesso decreto.

Per la richiesta dell'iscrizione all'Albo, indispensabile è la dichiarazione del legale rappresentante che l'agenzia provvederà alla interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro <sup>(21)</sup>, non appena essa sia messa a regime. Questo obbligo non comporta soltanto la disponibilità di accessi alla borsa lavoro predisposti nelle agenzie, ma consiste anche nell'alimentazione della borsa lavoro con i dati relativi ai lavoratori in cerca di occupazione e alle imprese, nel rispetto delle loro indicazioni circa la diffusione dei dati stessi <sup>(22)</sup>. Nel decreto legislativo e così anche nel decreto ministeriale viene dato molto risalto all'aspetto dell'interconnessione alla borsa lavoro, che peraltro costituisce uno dei requisiti per l'ottenimento dell'autorizzazione, in quanto si ritiene che soltanto attraverso l'alimentazione della stessa con i dati provenienti dalle agenzie sia possibile diffondere le informazioni, nella prospettiva della creazione di un mercato trasparente <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Su questo tema, cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit. e i contributi della Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(22)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della privacy*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(23)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo*

Altre comunicazioni spettano alle agenzie anche successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione, infatti *ex* articolo 9, decreto ministeriale 23 dicembre 2003, è previsto l'obbligo di comunicare gli spostamenti di sede, l'apertura di filiali o succursali, la cessazione dell'attività e tutte le informazioni richieste dall'autorità concedente.

## 5. I requisiti per l'autorizzazione.

Ai sensi dell'articolo 4, decreto ministeriale 23 dicembre 2003, l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro e il rilascio dell'autorizzazione richiesta sono subordinate alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. In particolare l'articolo 5 definisce i requisiti giuridici e finanziari, distinti in requisiti *generali*, validi per tutte le tipologie di agenzie per il lavoro che presentano richiesta di autorizzazione e in requisiti *particolari*, definiti per ogni tipologia di agenzia e modulati in base alle caratteristiche di ciascuna.

Requisiti giuridici generali	
Agenzie di somministrazione e di intermediazione	— Società di capitali — cooperativa — consorzio di cooperative
Agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale	— società di capitali — cooperativa — consorzio di cooperative — società di persone
Sede o una dipendenza della società	— nel territorio italiano o di altro Stato membro dell'Unione Europea
Professionalità	— disponibilità di uffici idonei allo svolgimento dell'attività — adeguate competenze professionali, dimostrabili attraverso esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali — rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da esso stesso indicato

---

*tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume, § 2.

Affidabilità	— assenze di condanne penali per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro, in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari
Agenzie polifunzionali	— predisposizione di distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta
Trasparenza del mercato	— obbligo di interconnessione con la borsa continua del lavoro attraverso il raccordo con uno o più nodi — invio alle autorità concedenti delle informazioni rilevanti per il mercato del lavoro

Per quanto riguarda invece i requisiti giuridici e finanziari particolari, come accennato, sono modulati rispetto alla tipologia di agenzia per il lavoro <sup>(24)</sup>, per tenere conto della diversa intensità di rapporto tra il lavoratore e l'agenzia, atteso che la loro funzione sia precipuamente rivolta alla tutela dei lavoratori e alla garanzia dei loro crediti nei confronti delle agenzie. Infatti nel caso di agenzie di somministrazione di lavoro i requisiti richiesti sono massimi, poiché fra i soggetti si istaura un rapporto di lavoro, mentre nel caso delle agenzie di intermediazione, di ricerca e selezione e di ricollocazione, i requisiti sono più lievi in quanto il rapporto è sicuramente di intensità inferiore, rimanendo sul piano della fornitura di un servizio <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> In riferimento alla tecnica legislativa adottata per la strutturazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003, risulta evidente come il comma 1 sia dedicato ai requisiti generali, richiesti a tutte le tipologie di agenzia per il lavoro, mentre i commi successivi siano dedicati ognuno ad una tipologia di agenzia, quindi il comma 2 alle agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, il comma 3 alle agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista, il comma 4 alle agenzie di intermediazione, il comma 5 alle agenzie di ricerca e selezione del personale e il comma 6 alle agenzie di ricollocazione professionale. I requisiti previsti in ciascun comma — tranne il comma 1 — si riferiscono esclusivamente all'esercizio dell'attività a cui il comma stesso si riferisce, *non* potendosi quindi affermare che quanto previsto per le agenzie di somministrazione generaliste di cui al comma 2, e in particolare la loro diffusione sul territorio, sia da estendere anche alle agenzie di somministrazione di tipo specialista, di cui al comma 3, come invece sostiene B. MAIANI, *Le agenzie per il lavoro*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 88.

<b>Requisiti giuridici e finanziari particolari</b>	
Agenzie di somministrazione tipo generalista (sezione I)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 600.000 euro</li> <li>— deposito cauzionale di 350.000 euro per i primi due anni (successivamente fideiussione non inferiore al 5% del fatturato o a 350.000 euro). Sono esentate le agenzie che hanno assolto ad obblighi analoghi e per le stesse finalità in altro Stato membro dell'Unione europea</li> <li>— diffusione dell'agenzia in almeno 4 regioni</li> <li>— indicazione della somministrazione di lavoro come oggetto sociale prevalente</li> <li>— regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del Ccnl delle agenzie di somministrazione di lavoro</li> <li>— per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno 60 soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione</li> </ul>
Agenzie di somministrazione tipo specialista (sezione II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 350.000 euro</li> <li>— deposito cauzionale di 200.000 euro per i primi due anni (successivamente fideiussione non inferiore al 5% del fatturato o a 200.000 euro). Sono esentate le agenzie che hanno assolto ad obblighi analoghi e per le stesse finalità in altro Stato membro dell'Unione europea</li> <li>— regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del Ccnl delle agenzie di somministrazione di lavoro</li> <li>— per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno 60 soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione</li> </ul>
Agenzie di intermediazione (sezione III)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— capitale versato di 50.000 euro</li> <li>— diffusione sul territorio nazionale in almeno 4 regioni</li> <li>— indicazione dell'attività di intermediazione come oggetto sociale prevalente</li> </ul>
Agenzie di ricerca e selezione del personale di ricollocazione professionale (sezione IV e V)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— capitale versato di 25.000 euro</li> <li>— indicazione dell'attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale come oggetto sociale</li> </ul>

---

(25) Sulla questione cfr. S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 494 ss.

Anche in riferimento ai requisiti giuridici e finanziari — come per la procedura di autorizzazione —, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, riproduce l'impostazione della legge 24 giugno 1997, n. 196; in particolare per quanto concerne la forma societaria richiesta, la disponibilità di uffici e competenze professionali idonee, la garanzia dei crediti mediante il capitale sociale versato e il deposito cauzionale, l'affidabilità e la serietà garantita attraverso l'assenza di condanne penali in capo al *management*, la diffusione sul territorio, fino alla regolare contribuzione. La principale innovazione invece riguarda sicuramente l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo (vedi *infra* paragrafo 5.2.), che era un requisito fondamentale della disciplina in materia di fornitura di lavoro temporaneo.

L'eliminazione di questo vincolo consente ora alle agenzie per il lavoro di svolgere contemporaneamente diverse attività. Infatti, lo stesso decreto prevede che le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, a tal fine autorizzate e iscritte nell'apposita sezione dell'Albo delle agenzie per il lavoro, siano iscritte automaticamente anche alle sezioni dedicate alle agenzie di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, consentendo quindi alle prime di svolgere anche le altre attività elencate. Allo stesso modo le agenzie di intermediazione autorizzate sono automaticamente abilitate anche alla attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale.

Tuttavia, sia alle agenzie di somministrazione di tipo generalista, sia alle agenzie di intermediazione è richiesto, come requisito, che queste attività costituiscano rispettivamente l'oggetto sociale prevalente dell'agenzia, ai sensi degli articolo 5, commi 2 e 4, decreto legislativo n. 276/2003, in altre parole che siano svolte come attività principali (vedi *infra* paragrafo 5.2.).

Diverso invece è il discorso in riferimento alle agenzie di somministrazione di tipo specialista. Occorre innanzitutto ricordare che l'autorizzazione rilasciata in relazione all'iscrizione alla sezione II dell'Albo si riferisce esclusivamente a una sola delle attività per cui è consentita la somministrazione a tempo indeterminato, *ex* articolo 20, comma 3, lettere dalla *a*) alla *b*), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; ciò però non toglie che l'agenzia di somministrazione di tipo specialista possa richiedere e ottenere più autorizzazioni e conseguentemente operare in diversi ambiti, fra quelli per i quali è ammessa la somministrazione a tempo indeterminato. Questo è possibile anche per il fatto che, per questo tipo di agenzie, stante il venir meno dell'obbligo

dell'oggetto sociale esclusivo, non è previsto come requisito che l'attività di somministrazione a tempo indeterminato autorizzata debba essere l'attività principale dell'agenzia. Considerando che anche le agenzie di somministrazione di tipo generalista possono somministrare a tempo indeterminato in tutti gli ambiti ammessi, le agenzie che intendono essere specialiste verosimilmente compiono questa scelta per « segnalarsi » sul mercato nei confronti degli utenti di determinati servizi, questo sembrerebbe contrastare con l'ipotesi di acquisire tante autorizzazioni per svolgere la somministrazione a tempo indeterminato in vari settori nei quali sia ammesso il ricorso. In ogni caso, soltanto il mercato e la sperimentazione concreta delle nuove fattispecie potranno dare una risposta agli interrogativi relativi al comportamento delle agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista.

### **5.1. Le competenze professionali.**

Per alcuni dei requisiti generali richiesti per l'iscrizione all'Albo, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, rimanda — come già anticipato — a un decreto ministeriale, che ha il compito di specificare la portata e i contenuti del requisito della « disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali », ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Nella specificazione da parte del legislatore delle competenze professionali degli addetti e della adeguatezza degli spazi, si riscontra, come per la definizione degli altri requisiti, l'obiettivo della tutela dei lavoratori, nel caso specifico attraverso la garanzia della professionalità delle agenzie e la prevenzione di possibili abusi o sfruttamento dei lavoratori in cerca di una occupazione.

I requisiti delle competenze professionali e dell'idoneità dei locali sono definiti dal decreto ministeriale 5 maggio 2004. Su tale decreto ministeriale la Conferenza unificata aveva raggiunto un accordo tecnico, senza però pervenire a una intesa politica. Volendo però il Ministro del lavoro sbloccare la questione dell'istituzione dell'Albo delle agenzie e dare completa attuazione alla nuova normativa in materia di organizzazione del mercato del lavoro <sup>(26)</sup>, dopo avere

---

<sup>(26)</sup> Si ricorda infatti che il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 prevedeva la sua entrata in vigore contestualmente al decreto ministeriale di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 276/2003, in fine approvato il 5 maggio

tenuto in sospenso il decreto ministeriale per alcuni mesi, ha chiesto al Governo di approvarlo nel testo su cui esisteva l'accordo tecnico della Conferenza unificata <sup>(27)</sup>. Proprio questo fatto, cioè avere conservato il testo uscito dalla Conferenza unificata, senza nessun tipo di aggiustamento, ha inoltre determinato alcune difficoltà interpretative (vedi *infra* in questo paragrafo) relativamente all'utilizzo di una terminologia a volte disomogenea rispetto alle altre fonti normative in materia (decreto legislativo n. 276/2003 e decreto ministeriale 23 dicembre 2003) e ad alcuni « eccessi garantisti ».

Il decreto ministeriale 5 maggio 2004 definisce innanzitutto i requisiti minimi della struttura organizzativa per ogni tipologia di agenzie per il lavoro. In particolare, le agenzie di somministrazione e di intermediazione devono disporre di almeno quattro addetti qualificati allo svolgimento della attività autorizzata nella sede centrale, almeno due a livello regionale, stante l'obbligo della presenza in almeno quattro regioni. Per quanto riguarda le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, i requisiti si riducono a due addetti nella sede centrale e uno per ogni eventuale filiale <sup>(28)</sup>, per la quale inoltre deve essere identificato un responsabile.

La lettera del decreto ministeriale in questione, in particolare in riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), punto 2, ha suscitato perplessità e difficoltà di interpretazione, relativamente all'espressione « fermo restando l'obbligo di presenza minima in almeno 4 regioni, almeno due unità per unità organizzativa in ciascuna regione », in riferimento all'organico minimo richiesto. Per qualche interprete, la prima difficoltà è rappresentata dall'espressione « unità organizzativa ». Facendo riferimento anche al decreto ministeriale 23 dicembre 2003, che all'articolo 5 si riferisce a « unità organizzative, dislocate territorialmente » (riprendendo, peraltro, un'espressione già utilizzata nella circolare 5 novembre 1997, n. 141), si deve interpretare, per

---

2004 e pubblicato il 2 luglio 2004, data in cui sono quindi entrati in vigore entrambi i decreti ministeriali.

<sup>(27)</sup> La discussione sulla bozza di decreto ministeriale era stata iscritta all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 4 marzo 2003 e del 1° aprile 2004, ma non essendo stata raggiunta una intesa (in realtà non essendo stato trattato il punto) ed essendo trascorsi più di 30 giorni dalla data di iscrizione all'ordine del giorno, il decreto ministeriale è stato approvato con deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri, cfr. *Maroni sblocca le agenzie per il lavoro*, in *Il Sole24ore*, 24 aprile 2004, 23.

<sup>(28)</sup> Stante la non obbligatorietà della diffusione sul territorio, a differenza delle agenzie di somministrazione e intermediazione.



uniformità con l'altro decreto ministeriale, che l'unità organizzativa sia la filiale delle agenzie per il lavoro. Questa interpretazione potrebbe allora far pensare che il decreto ministeriale 5 maggio 2004, richieda la presenza di almeno due addetti qualificati, ai sensi del decreto, allo svolgimento dell'attività autorizzata in ogni unità organizzativa, cioè in ogni filiale. In realtà, si è subito ritenuto di poter escludere questa interpretazione, in quanto non è specificato « per ogni unità organizzativa », come invece si ritrova alla lettera *b*) dello stesso comma. Inoltre, in riferimento al fatto che si richiede la presenza delle agenzie di somministrazione e intermediazioni in almeno quattro regioni, si presume che alla costituzione di una agenzia per il lavoro, essa sia presente su quattro regioni con una filiale, e quindi necessariamente i due addetti qualificati dovranno essere in quella filiale <sup>(29)</sup>. Nel caso di apertura di nuove unità organizzative nelle regioni in cui l'agenzia è già presente, il requisito di cui al punto in questione è già soddisfatto dalla situazione preesistente. Inoltre, nel momento in cui esistono più unità organizzative nella stessa regione, non è rilevante da quale unità organizzativa dipenda il « personale qualificato » che soddisfa il requisito di cui al punto 2 dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*) del decreto ministeriale 5 maggio 2004. Per concludere, quindi, il requisito dei due addetti qualificati allo svolgimento dell'attività autorizzata, nel caso della presenza di più filiali nella stessa regione, si riferisce alla regione e non ad ogni filiale, come peraltro confermato dalla circolare ministeriale 21 luglio 2004, n. 30.

Stante questa struttura organizzativa minima, il personale che la compone deve avere delle adeguate competenze professionali, acquisite attraverso un'esperienza professionale non inferiore a due anni, nell'ambito della gestione del personale, della ricerca e selezione del personale, della fornitura di lavoro temporaneo, della ricollocazione professionale, dei servizi per l'impiego, della formazione professionale, dell'orientamento, della mediazione fra domanda e offerta di lavoro, delle relazioni sindacali e svolgendo la funzione di dirigente, quadro, funzionario, professionista. Al fine dell'acquisizione di questa esperienza professionale di minimo due anni, possono essere fatti valere percorsi formativi nell'ambito della ricerca e selezione del personale,

---

<sup>(29)</sup> Questo è confermato anche dalla circolare n. 25 del 24 giugno 2004, dove si legge « fermo restando la presenza di una unità organizzativa per regione, essa dovrà essere dotata di due unità di « personale qualificato », ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 2 del decreto ministeriale 5 maggio 2004 ».

della ricollocazione professionale e della somministrazione, di durata non inferiori a 1 anno, certificati dalle Regioni e dalle Province Autonome e promossi anche dalle associazioni maggiormente rappresentative. Inoltre l'iscrizione all'Albo dei consulenti del lavoro da almeno 2 anni costituisce titolo idoneo a soddisfare il requisito dell'esperienza professionale biennale.

Dal confronto di tale decreto ministeriale sulla competenze professionali con i requisiti omologhi richiesti alle agenzie di lavoro temporaneo nella normativa previgente, sembrano emergere criticità e riflessioni interessanti. Il decreto ministeriale 5 maggio 2004, dopo aver elencato i requisiti minimi (comma 1) di personale per le diverse tipologie di agenzie per il lavoro, specifica le competenze professionali richieste. Nel comma 2 del decreto ministeriale, infatti, nel definire tali competenze, viene fatto riferimento al « personale ». Si deve, quindi, interpretare che il personale a cui il comma 2 fa riferimento sia l'organico minimo delle agenzie di cui al comma 1, altrimenti si dovrebbe interpretare che *tutto* il personale delle agenzie per il lavoro dovrebbe possedere quelle competenze professionali, interpretazione che sarebbe poco ragionevole, anche alla luce della normativa previgente. Si deduce quindi che le competenze professionali richieste debbano essere proprie del personale che costituisce l'organico minimo, cioè le quattro unità di personale della sede centrale e le due unità per Regione, per quanto riguarda le agenzie di somministrazione e di intermediazione. Confrontando quanto stabilito nel decreto ministeriale 5 maggio 2004 con la circolare 5 novembre 1997, n. 141 <sup>(30)</sup>, si evidenzia come in quel caso si richiedesse che soltanto uno dei lavoratori dipendenti della sede centrale e uno dei dipendenti nelle Regioni fossero dotati dei requisiti di professionalità richiesti (anche se nello specifico per la sede centrale si richiedeva un'esperienza professionale di quattro anni, mentre nel decreto ministeriale si richiede ora solo una esperienza biennale per tutto il personale definito). Contestualmente a questi requisiti, è previsto che la competenza professionale richiesta debba essere acquisita svolgendo la funzione di dirigente, quadro, funzionario o professionista. Innanzitutto si può evidenziare che questo non era richiesto nella normativa previgente, la quale prevedeva che soltanto uno dei quattro dipendenti della sede centrale avesse una esperienza professionale almeno quadriennale e di « elevata responsa-

---

<sup>(30)</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro interinale*.

bilità nel campo della gestione del personale o dei servizi per l'impiego o di formazione professionale o nel campo delle relazioni industriali », e soltanto uno dei due dipendenti nelle regioni avesse una esperienza professionale di almeno due anni in uno dei campi sopraccitati, senza specificare la qualifica o la professionalità ricoperta. In considerazione di tutto ciò, i requisiti di professionalità ora richiesti sembrano maggiormente stringenti rispetto al passato.

Per fare maggiore chiarezza, era necessario cercare di interpretare l'espressione che richiede l'acquisizione della esperienza professionale « in qualità di dirigente, quadro, funzionario o professionista ». Se i termini « dirigente » e « quadro » non lasciano adito a dubbi (anche per il fatto che definiscono una qualifica ben precisa), maggiore incertezza presentano i termini « funzionario » e « professionista », che a differenza dei precedenti termini non rappresenta una qualifica. Considerando, per esempio, la realtà del settore della fornitura di lavoro temporaneo (che è attualmente la più diffusa, rispetto all'intermediazione), la quasi totalità dei responsabili delle filiali sono impiegati, inquadrati al primo o secondo livello del Ccnl del terziario (contratto applicato al settore delle agenzie di lavoro temporaneo). Data la loro funzione aziendale e il fatto che abbiano acquisito la competenza professionale richiesta, svolgendo questo ruolo, potrebbero essere considerati « professionisti » in quanto appunto esperti e competenti del settore oppure « funzionari », in quanto esercenti funzioni direttive e/o di responsabilità. In realtà, l'altra accezione del termine professionista si riferisce ai lavoratori autonomi esercenti una libera professione, termine che, in questo contesto, si addice in particolare al campo della ricerca e selezione di personale, della ricollocazione professionale e della formazione e non alla fornitura di manodopera (dove non possono esistere professionisti in tal senso). Se si preferisce quindi questa definizione di professionista, non resta che considerare i responsabili di filiale, come funzionari, in quanto, come già affermato, esercenti funzioni direttive e/o di responsabilità. La circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25, ha infatti stabilito che il « funzionario » debba essere considerato un impiegato con funzioni direttive e/o di responsabilità, mentre la circolare ministeriale 21 luglio 2004, n. 30 ha ulteriormente specificato che tale definizione non fa comunque riferimento a livelli di inquadramento, ma soltanto alle funzioni aziendali ricoperte.

Un altro aspetto su cui porre attenzione è il confronto fra i requisiti imposti alle agenzie di somministrazione e intermediazione e quelli imposti alle agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricolloca-

zione professionale, in particolare nell'ottica della modulazione dei requisiti rispetto alla tipologia di attività svolta, che ispira il decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276. Apparentemente questa modulazione viene attuata anche nel decreto ministeriale 5 maggio 2004, in quanto per le agenzie di somministrazione e intermediazione il requisito minimo di organico sono quattro lavoratori per la sede centrale e due per unità organizzativa in ciascuna regione, mentre per le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale i requisiti sono due unità per la sede centrale e una per ogni eventuale unità organizzativa dislocata sul territorio, stante il fatto che, per queste agenzie, non esistono requisiti minimi di diffusione territoriale.

Passando però alla analisi delle competenze professionali richieste, come accennato in precedenza, si ritiene di dover interpretare che tutto il personale che costituisce la struttura minima sopraelencata debba avere maturato l'esperienza professionale di due anni in qualità di dirigente, quadro, funzionario o professionista, nei settori della gestione del personale, della ricerca e selezione del personale, della fornitura di lavoro temporaneo, della ricollocazione professionale, dei servizi per l'impiego, della formazione professionale, dell'orientamento, della mediazione fra domanda e offerta di lavoro, delle relazioni sindacali. Questo però comporta che mentre per le agenzie di somministrazione e intermediazione, oltre che dal personale della sede centrale, l'esperienza professionale richiesta sia posseduta da due persone per ciascuna regione in cui sia presente l'agenzia, per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, tale requisito deve riguardare il personale della sede centrale e almeno una persona *per ogni unità* organizzativa. Anche se è vero che per queste agenzie non esiste l'obbligo di diffusione sul territorio e che, d'altra parte, possono svolgere la loro attività di consulenza anche soltanto dalla sede centrale, nel momento in cui vengono costituite delle nuove filiali, in *ognuna* di esse deve essere presente una persona con le competenze professionali previste dal decreto ministeriale, mentre non è così per le agenzie di somministrazione e intermediazione, per le quali è sufficiente che soltanto due persone per regione abbiano tali competenze. Questo determinerebbe, in un certo senso, dei requisiti maggiormente severi per le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, contraddicendo in parte la *ratio* della modulazione dei requisiti rispetto alla tipologia della attività svolta dall'agenzia.

In riferimento al personale delle agenzie di somministrazione e intermediazione, la circolare 24 giugno 2004, n. 25, ha inoltre specificato che in ogni unità organizzativa dovessero essere comunque presenti due « dipendenti qualificati ». La successiva circolare 21 luglio 2004, n. 30, ha definito i dipendenti qualificati come figure professionali « che abbia un profilo professionale adeguato all'esercizio della specifica attività oggetto della autorizzazione. Quindi soggetti che abbiano maturato esperienza nel settore della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo delle relazioni sindacali ovvero che abbiano conseguito un titolo di studio (laurea) in una materia inerente a uno dei diversi aspetti della attività del settore (giurisprudenza, economia, psicologia, scienze politiche e affini) ovvero che abbiano frequentato corsi di formazioni (master ecc.) relativi a materie inerenti al mercato del lavoro ».

Nella definizione delle competenze professionali richieste, il decreto ministeriale 5 maggio 2004 fa riferimento al « personale » delle agenzie per il lavoro, senza specificazioni ulteriori, mentre nella circolare 5 novembre 1997, n. 141, che trattava tali questioni in riferimento alla fornitura di lavoro temporaneo, era chiaramente definito che per organico dell'agenzia, si intendeva il personale dipendente con rapporto di lavoro subordinato ovvero i lavoratori soci della cooperativa. Anche su questo punto è intervenuta la circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25, specificando (al punto 6.1.) che il personale delle agenzie deve essere costituito da lavoratori dipendenti o soci delle cooperative di produzione e lavoro, nel caso l'agenzia abbia questa forma societaria.

Tale questione era sicuramente problematica e delicata per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, infatti nella normativa previgente, *ex* articolo 4, comma 4, decreto ministeriale 18 aprile 2001, era esplicitamente previsto che gli operatori che costituivano l'organico minimo non dovessero essere necessariamente dipendenti <sup>(31)</sup>. Se la normativa vigente avesse considerato il « personale » come dipendente, questo avrebbe determinato

---

<sup>(31)</sup> Nel decreto ministeriale si legge infatti « gli operatori (...) possono essere in forza al soggetto che esercita l'attività anche con modalità diverse da quelle dell'assunzione con contratto di lavoro subordinato ». Il decreto ministeriale 18 aprile 2001 è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

sicuramente difficoltà alle agenzie di ricerca e selezione e ricollocazione professionale, che nella realtà si basavano su strutture flessibili, composte dalle « vecchie » collaborazioni coordinate e continuative, ma anche da rapporti di lavoro autonomo fra professionisti.

Per questa ragione, la circolare 21 luglio 2004, n. 30, ha ulteriormente precisato che per le attività di ricerca e selezione e di ricollocazione, per la loro natura di attività di consulenza di direzione, realizzate su incarico specifico dei committenti, è possibile che il personale di cui all'articolo 1 del decreto ministeriale del 5 maggio 2004 sia costituito, oltre che da dipendenti, amministratori e/o consiglieri della società, anche da lavoratori autonomi, professionisti (iscritti ad appositi albi) oppure collaboratori (professionisti non iscritti in albi), dotati di adeguate competenze professionali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, dello stesso decreto ministeriale, organicamente inseriti nella stessa nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 3, comma 2, dello stesso decreto.

Nella prospettiva di realizzare la massima pubblicità e trasparenza nei confronti dei clienti, lavoratori e datori di lavoro, è stato previsto, *ex* articolo 3, comma 1, del decreto ministeriale 5 maggio 2004, che all'esterno e all'interno delle agenzie siano indicati, in modo visibile, gli estremi della autorizzazione e dell'iscrizione all'Albo, questo perché sia immediatamente verificabile l'operare dell'agenzia in base dell'autorizzazione necessaria. Sempre nell'ottica di massima chiarezza e trasparenza deve essere affisso l'orario di apertura al pubblico, che deve essere garantito, e l'organigramma della filiale con l'indicazione delle funzioni aziendali e delle competenze professionali di chi ricopre quelle funzioni, infine l'evidenziazione del responsabile della filiale.

In riferimento al personale delle filiali, il decreto ministeriale 5 maggio 2004, articolo 3, comma 2 stabilisce che le agenzie debbano provvedere a comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Regioni e Province autonome l'organigramma aziendale di ciascuna filiale, con indicazione delle funzioni aziendali, il relativo *curriculum*, nonché le eventuali variazioni intervenute. È specificato che a tali informazioni devono poter accedere coloro che intendono avvalersi dei servizi delle agenzie. Se si interpreta che i *curricula* che devono essere inviati riguardano i dipendenti delle filiali, potrebbe nascere un problema di sicurezza e di violazione della *privacy*, relativamente al fatto che si prevede che essi devono poter essere consultati da chi intende avvalersi dei servizi e quindi in definitiva accessibili a tutti. Se è comprensibile in questo caso la consueta volontà di trasparenza e garanzia dei lavoratori che si affidano alle agenzie, forse non si è

considerato il fatto che queste tutele sono garantite anche in altri modi e in particolare dai requisiti di affidabilità e professionalità richiesti *in primis* all'agenzia e non sono state soppesate le possibili conseguenze relative a questo obbligo.

## 5.2. L'idoneità dei locali.

L'altro requisito che viene ulteriormente specificato dal decreto ministeriale 5 maggio 2004 riguarda l'idoneità dei locali per lo svolgimento dell'attività dell'agenzia. Per quanto riguarda la struttura, si specifica che i locali devono essere distinti da locali di altri soggetti e devono essere adeguati allo svolgimento della specifica attività, in particolare devono essere dotati di attrezzature d'ufficio, attrezzature informatiche e collegamenti telematici, e inoltre devono essere conformi alle norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro. Inoltre per gli uffici adibiti a « sportello » si richiede la garanzia dell'accesso ai disabili ai sensi della normativa vigente. Per quanto riguarda invece la gestione, è previsto che i locali adibiti a « sportello » siano aperti al pubblico in orari d'ufficio, per dare certezza ai clienti e offrire ampia possibilità di accesso.

Anche in riferimento al termine « sportello » è sorta qualche perplessità, per il fatto che il termine non sia qui definito, né sia stato utilizzato negli altri documenti normativi. Sembra però di poter affermare che con il termine « sportello » si voglia indicare quelle unità organizzative che svolgono l'attività nei confronti del pubblico e in particolare quindi rivolte ai lavoratori. Se per le agenzie di somministrazione e intermediazione, sostanzialmente tutte le unità organizzative, cioè le filiali svolgono attività di « sportello », più difficile è l'utilizzazione di questo termine per le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale in particolare per il tipo di attività svolta da queste agenzie. Esse infatti si rivolgono principalmente alle imprese, in quanto svolgono rispettivamente attività di consulenza direzionale e attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico dell'organizzazione committente, che non si realizza quindi attraverso il ricevimento del cliente nell'ufficio, come invece accade con l'accoglienza del lavoratore nelle filiali di agenzie di somministrazione e di intermediazione. Il problema della definizione di « sportello », in ogni caso, non rileva tanto in riferimento alla definizione di orari di apertura al pubblico, ma piuttosto alla necessità dell'accesso ai disabili, che in alcuni casi gli uffici già esistenti, in particolare delle agenzie non

immediatamente rivolte al pubblico dei lavoratori, non garantiscono. Per questa ragione, la circolare 21 luglio 2004, n. 30, ha specificato che i locali in cui vengono svolte le attività di ricerca e selezione e ricollocazione professionale non costituiscono « sportelli » a meno di una dichiarazione in tal senso e conseguentemente non si applica quanto previsto in riferimento agli orari di apertura al pubblico e all'accessibilità delle persone con disabilità.

Allo stesso modo, però, non si considerano « sportelli » le attività riconducibili ai concetti di *inhouse*, *implant* e simili e cioè quelle unità organizzative che operano in esclusiva per un singolo cliente e che vengono aperte ed attivate in prossimità o all'interno di locali messi a disposizione dall'azienda cliente per cui l'agenzia opera. Anche in questi casi non si applica a detti locali quanto previsto relativamente alla apertura al pubblico, alla accessibilità alle persone con disabilità, ma anche al numero minimo di persone qualificate. Essi dovranno viceversa essere conformi alle norme in vigore in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

Dall'applicazione del requisito relativo all'idoneità dei locali, *ex* articolo 2 del decreto ministeriale 5 maggio 2004, sono esclusi i consulenti del lavoro, per i quali il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 dispone infatti, *ex* articolo 13, comma 2, che ogni studio professionale deve individuare e mettere a disposizione uno spazio per l'attività di intermediazione. Questo spazio non deve essere utilizzato in via esclusiva per questa attività (nel senso che può essere uno spazio adibito anche ad altri usi), ma deve essere tale da garantire in particolare « l'assoluta *privacy* » dei contratti che intercorrono fra il consulente e le persone interessate, lavoratori in cerca di occupazione, ma anche datori di lavoro che ricercano personale. Come previsto in generale dal decreto ministeriale 5 maggio 2004 per i locali delle agenzie per il lavoro, anche gli spazi individuati dai consulenti del lavoro per svolgere l'attività di intermediazione devono consentire l'accesso ai disabili ai sensi della normativa vigente.

Un'altra questione su cui riflettere, riguarda il fatto che il decreto ministeriale 5 maggio 2004 sia stato emanato in applicazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera c), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per precisare le disposizioni relative ai requisiti dei locali idonei e delle competenze professionali degli operatori. Tali requisiti però non sono richiesti soltanto alle agenzie per il lavoro, ma anche ai soggetti *ex* articolo 6, commi 2, 3, 4, del decreto legislativo, che beneficiano di un regime agevolato di autorizzazione. Il decreto mini-



steriale fa però esplicito riferimento solo alle agenzie per il lavoro e non si occupa di tutti gli altri soggetti che potranno essere autorizzati a svolgere l'attività di intermediazione. La circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25, ha quindi specificato che quanto previsto dal decreto ministeriale 5 maggio 2004 è richiesto anche ai soggetti di cui all'articolo 6 comma 2, 3 e 4 che beneficiano di un regime agevolato di autorizzazione <sup>(32)</sup>.

### 5.3. L'oggetto sociale.

La riforma ha introdotto una novità importante per le agenzie per il lavoro, consistente nell'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo <sup>(33)</sup>. Da un lato è la stessa normativa che dispone *ex lege* la polifunzionalità delle agenzie, autorizzando automaticamente le agenzie di somministrazione di tipo generalista a svolgere l'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale e le agenzie di intermediazione a svolgere l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Dall'altro l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo, consente alle agenzie di affiancare alle attività autorizzate altre tipologie di attività — non soggette a autorizzazione.

Mentre per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale si richiede che l'attività autorizzata sia semplicemente indicata come oggetto sociale dell'agenzia, senza necessità di prevalenza, per quanto riguarda le agenzie di somministrazione di tipo generalista e per le agenzie di intermediazione, è prescritta dall'articolo 5, comma 2, lettera *f*), e comma 4, lettera *c*), l'indicazione nello statuto della società dell'attività per la quale è richiesta l'autorizzazione come dell'oggetto sociale *prevalente*, anche se non esclusivo, prevedendo quindi che detta attività sia l'attività predominante per

---

<sup>(32)</sup> Per un approfondimento su quanto previsto dalla circolare ministeriale in riferimento a questi soggetti, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in questa sezione.

<sup>(33)</sup> Sul superamento dell'oggetto sociale esclusivo, che è il perno della riforma, cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 39-56. Sul significato dell'obbligo dell'oggetto sociale esclusivo, nell'ambito della disciplina di tipo strutturale del mercato del lavoro, rinvio a M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 229-236.

l'agenzia. Quanto previsto rende questi soggetti potenzialmente polifunzionali, consentendo loro, come anticipato sopra, di svolgere altre attività oltre a quelle oggetto di autorizzazione <sup>(34)</sup>.

In riferimento alle agenzie di somministrazione di tipo specialista, se da un lato non è prevista l'indicazione nello statuto della attività svolta né come oggetto sociale, né come oggetto sociale prevalente, dall'altro lato, stante l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo, non si può ritenere che possano svolgere una sola tipologia di attività. Per questa ragione non è corretto, o è quantomeno fuorviante, definire dette agenzie come « unifunzionali » <sup>(35)</sup> in quanto, accanto all'attività autorizzata di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, possono svolgere altre tipologie di attività vuoi nella forma dell'appalto di servizi vuoi nella forma della somministrazione di lavoro per altre attività specialistiche (*supra*, paragrafo 5). Allo stesso modo non sono « unifunzionali » le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, in quanto anche per queste tipologie di agenzie per il lavoro, accanto a queste attività, che devono essere indicate nell'oggetto sociale, possono svolgere attività di altra natura.

Rispetto alle agenzie già autorizzate o accreditate sulla base della normativa previgente e quindi operanti nel mercato, l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo determina la necessità di una modifica statutaria che trasformi l'oggetto sociale esclusivo in oggetto sociale prevalente, per richiedere l'autorizzazione a tempo indeterminato nell'ambito del nuovo regime autorizzatorio, consentendo quindi l'iscrizione di diritto alle altre sezioni dell'Albo, oltre a quelle di diretta pertinenza.

Peraltro, considerando che entrambe queste agenzie debbano prevedere la loro attività come oggetto sociale prevalente e che, contem-

---

<sup>(34)</sup> A nessuna agenzia per il lavoro è richiesto l'oggetto sociale esclusivo, o « oggetto esclusivo » come sostenuto da B. MAIANI, *op. cit.*, 85, nota 37; né tanto meno è corretto affermare che a tutte le agenzie « è richiesta poi l'indicazione dell'oggetto sociale prevalente, se non esclusivo », *ivi*, 90, quando, in realtà, solo per le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista e per le agenzie di intermediazione è previsto l'oggetto sociale prevalente.

<sup>(35)</sup> Così M. MISCIONE, *Le agenzie per il lavoro e requisiti giuridici e finanziari delle agenzie per il lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, 139-140 e 163. Tuttavia, come emerge chiaramente dalla lettera della legge, non possono considerarsi polifunzionali soltanto le agenzie che sono automaticamente iscritte a più sezioni dell'Albo, ma sono polifunzionali le agenzie che svolgono più attività, anche non oggetto di autorizzazione.

poraneamente, le agenzie di somministrazione di tipo generalista, in quanto tali, sono iscritte *ex lege* alla sezione III dell'Albo e autorizzate anche a svolgere l'attività di intermediazione (nonché ovviamente l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, in quanto iscritte anche alla sezione IV e V), ci si potrebbe interrogare su quale sia in effetti l'oggetto sociale prevalente per queste agenzie. Dal momento in cui l'autorizzazione « principale » riguarda l'attività di somministrazione e per il fatto che si tratti appunto di agenzie di somministrazione, questa attività deve costituire l'oggetto sociale prevalente delle agenzie, come stabilito dall'articolo 5, comma 2, lettera f), mentre l'attività di intermediazione, solo per le agenzie di somministrazione di tipo generalista, diventa una attività secondaria.

Sulla questione dell'oggetto sociale prevalente, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 interviene per definire come deve essere accertata la prevalenza dell'oggetto sociale, in particolare definendo un criterio strettamente quantitativo, in base al quale l'attività autorizzata deve riguardare il 50,1 per cento dell'attività della agenzia, calcolata in base alla contabilità analitica di ciascuna unità operativa.

A tale proposito occorre distinguere tra il *requisito* richiesto per il rilascio della autorizzazione provvisoria, specificato dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e le *modalità di calcolo* della prevalenza effettiva della attività di somministrazione di lavoro di tipo generalista e di intermediazione definita dal decreto ministeriale e che non potrà non essere a consuntivo. Da un lato il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dispone, tra i requisiti per il rilascio della autorizzazione provvisoria, l'*indicazione* nello statuto della società della attività per la quale si richiede autorizzazione come oggetto sociale prevalente, per la cui verifica non sono necessari calcoli sulla effettiva prevalenza dell'attività stessa, anche perché al momento del rilascio della autorizzazione provvisoria la società non è operante e non può essere verificata la prevalenza della attività sulla base dell'effettivo esercizio. Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, invece, regola le modalità di calcolo per la verifica della prevalenza dell'oggetto sociale; procedura che potrà essere effettuata soltanto successivamente all'inizio della attività e che il decreto ha scelto di verificare decorso il primo biennio, cioè al momento della verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato e, successivamente, di biennio in biennio.

Per quanto concerne il calcolo della prevalenza della attività, come già accennato, occorre fare riferimento ai dati di contabilità analitica

desumibili da ogni *unità operativa*; espressione quest'ultima che potrebbe ingenerare qualche difficoltà di interpretazione. Infatti a differenza del decreto ministeriale, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, fa riferimento alle *divisioni operative*, nel momento in cui stabilisce che i soggetti c.d. polifunzionali, quindi che svolgono diverse attività, debbano avere al proprio interno, appunto, distinte *divisioni operative*, corrispondenti alle diverse attività svolte dall'agenzia, per ognuna delle quali deve esistere una contabilità analitica, cioè deve poter essere predisposto un prospetto contabile per ogni divisione/attività che consenta di evidenziarne il fatturato relativo. Ora, mentre il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, parla di *divisione operativa*, il decreto ministeriale fa riferimento, come detto, alla *unità operativa*. Data questa differenza terminologica, occorre comprendere se questi termini identificano la stessa realtà oppure due distinte e, nel caso, la relazione esistente tra esse.

Innanzitutto sembra potersi escludere la coincidenza della unità operativa con la filiale, e ciò in considerazione del fatto che l'articolo 5, comma 2, decreto ministeriale parla di « unità organizzative, dislocate territorialmente », che non possono che identificare le filiali delle agenzie. Se ciò è vero, sarebbe alquanto strano che all'interno dello stesso articolo, in due commi successivi, le stesse filiali fossero una volta indicate come unità organizzative e poi come unità operative.

Nel momento in cui la verifica dell'oggetto sociale deve essere effettuata con riferimento alla agenzia nel suo complesso, confrontando l'entità del fatturato della attività/divisione che costituisce l'oggetto sociale con quello delle altre attività/divisioni, sembrerebbe dunque ragionevole far coincidere l'unità operativa con la divisione operativa. Ciò sarebbe del resto coerente con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che infatti parla di divisioni operative per definire « soggetti polifunzionali gestiti con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici in relazione a ogni attività », articolo 2, comma 1, lettera *l*).

Volendo invece distinguere la divisione operativa dalla unità operativa, si potrebbe, altrettanto coerentemente, intendere l'*unità operativa* come evidenziazione contabile delle diverse attività (per esempio somministrazione e intermediazione) a livello di filiale, mentre la *divisione operativa* come evidenziazione contabile delle attività a livello aggregato, cioè di agenzia. Questa è la conclusione a cui giunge la circolare ministeriale del 24 giugno 2004.

Questo significa che il punto di partenza per la verifica della

prevalenza dell'oggetto sociale è rappresentato dai dati contabili, in particolare dal fatturato, di ciascuna attività all'interno di ogni filiale, la cui sommatoria costituisce la contabilità analitica per ciascuna divisione operativa.

Ai fini del controllo di prevalenza, ciò che rileva è il risultato contabile a livello aggregato e non di filiale, nel senso che, se l'attività che costituisce l'oggetto sociale prevalente è la somministrazione, essa deve necessariamente prevalere solo a livello aggregato (di agenzia), mentre è ammissibile la prevalenza di un'altra attività a livello di filiale.

Potrebbe apparire eccessivamente onerosa l'analisi dei dati contabili a livello di filiale, ovvero l'evidenziazione delle unità operative, tuttavia tale analisi è necessaria se si vuol giungere ad una quantificazione del risultato a livello aggregato.

## **6. Le vicende dell'autorizzazione e il divieto di transazione commerciale.**

Con la nuova normativa, il legislatore ha voluto superare le lacune della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di rifiuto e revoca dell'autorizzazione <sup>(36)</sup>. In detta legge, infatti, non erano esplicitate le cause di rifiuto o revoca, se non nella affermazione che la concessione della autorizzazione a titolo definitivo era subordinata alla verifica del « corretto andamento dell'attività svolta ». Si riteneva infatti che detta locuzione fosse eccessivamente generica e che fosse necessaria una precisazione delle cause determinanti, in particolare, il rifiuto e la revoca.

Per questa ragione nell'articolo 6, comma 5, del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 è specificato il caso di rifiuto della concessione della autorizzazione a tempo indeterminato per le agenzie in possesso di autorizzazione provvisoria, ma che non abbiano svolto l'attività per la quale erano state autorizzate oppure l'abbiano svolta in modo saltuario o intermittente. La circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25, ha definito l'esercizio saltuario e intermittente come « l'esercizio della attività in maniera solamente occasionale e non abituale da parte del soggetto autorizzato, realizzata dunque per mezzo di atti singoli o, se anche non continuativi, comunque non caratterizzati da costante ripetitività e sistematicità ». Anche in questo caso si ravvisa in questa

---

<sup>(36)</sup> Sulla questione, cfr. M. TIRABOSCHI, *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *DPL*, 1997, n. 33, 2333.

scelta la volontà di tutelare il lavoratore. Infatti, presumibilmente, l'agenzia che non svolge costantemente l'attività per la quale è stata autorizzata difficilmente offre quelle garanzie di professionalità, affidabilità e serietà che il legislatore cerca di assicurare in particolare attraverso i requisiti richiesti e gli obblighi imposti alle agenzie.

Per quanto riguarda la sospensione della autorizzazione, essa è prevista nel caso di inottemperanza da parte della agenzia autorizzata degli adempimenti previsti dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dalle norme sul collocamento e dalle regolamentazioni emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Questa disposizione era prevista anche dal decreto ministeriale 3 settembre 1997, n. 381, ma nel decreto ministeriale 23 dicembre 2003, si specifica ulteriormente che al Ministero spetta la vigilanza sulla regolare contribuzione da parte delle agenzie ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito <sup>(37)</sup>, di cui all'articolo 12, decreto legislativo n. 276 del 2003, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale applicabile alle agenzie di somministrazione di lavoro. Nel caso vengano accertate dai controlli ministeriali delle irregolarità, alle agenzie viene intimato di sanare tali irregolarità o fornire chiarimenti entro un termine assegnato non inferiore a trenta giorni. Nel caso in cui l'agenzia non provveda a sanare le irregolarità o i chiarimenti non vengano ritenuti sufficienti, il Ministero del lavoro sospende l'autorizzazione, dandone comunicazioni all'agenzia. A questo punto decorre un nuovo termine di sessanta giorni, scaduto il quale, se le irregolarità non sono sanate o i chiarimenti non sono sufficienti, la Direzione provvede alla cancellazione dall'Albo delle agenzie del soggetto sospeso e ne revoca l'autorizzazione <sup>(38)</sup>.

Su tale punto si può osservare che, dato il particolare tipo di attività svolta, comportante anche l'assunzione diretta di lavoratori, come nel caso delle agenzie di somministrazione, se accade che vengano accertate infrazioni anche gravi, non si procede direttamente alla cancellazione della agenzia dall'Albo e alla revoca dell'autorizzazione, ma viene offerta alle agenzie la possibilità di sanare le irregolarità o inottemperanze. Soltanto nel caso di recidiva e di rifiuto di adeguarsi alle norme prescritte, allora prima il Ministero procederà ad ammonire l'agenzia attraverso la sospensione e successivamente provvederà alla

---

<sup>(37)</sup> Su tale argomento, cfr. G. BOCCHIERI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(38)</sup> Come specificato dalla circolare 24 giugno 2004, n. 25.

cancellazione dell'agenzia dall'Albo e alla revoca dell'autorizzazione. Occorre precisare che, come previsto dalla circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25, durante la sospensione dell'autorizzazione il soggetto sospeso non potrà svolgere l'attività oggetto dell'autorizzazione e quindi in particolare per l'attività di somministrazione di lavoro, l'agenzia continuerà a gestire i contratti in essere, ma non potrà stipularne dei nuovi.

All'articolo 10 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 è affidata anche la specificazione del divieto di transazione commerciale della autorizzazione, come sancito dall'articolo 4, comma 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. In particolare viene stabilita l'impossibilità del trasferimento o della concessione della autorizzazione a soggetti terzi, anche a titolo non oneroso e il divieto di ricorso a contratti commerciali per cedere a terzi anche parte dell'attività oggetto della autorizzazione, compresa l'attività di commercializzazione.

L'esigenza di specificare tale divieto nasce dal fatto che, in riferimento alla legge previgente in materia di fornitura di lavoro temporaneo, era sorto un problema relativo ai modelli organizzativi delle forniture di lavoro temporaneo, relativamente alla possibilità di esternalizzare mediante contratti di agenzia parte delle attività oggetto dell'autorizzazione, in particolare l'attività di ricerca e selezione dei candidati, la gestione delle banche dati, la stipulazione dei contratti.

Su tale questione intervenne anche il Consiglio di Stato, nella seduta del 29 settembre 1999 <sup>(39)</sup>, sancendo, sulla base dei requisiti previsti per la forma societaria delle agenzie, l'impossibilità di introdurre nella organizzazione della fornitura di lavoro temporaneo « elementi di frammentazione ulteriore del rapporto immaginato come meramente triangolare tra — per usare la terminologia della legge — impresa utilizzatrice, impresa fornitrice e prestatori di lavoro temporaneo ». La triangolarità citata dal parere del Consiglio di Stato si riferisce al fatto che il rapporto delineato dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, è inteso come appunto triangolare nel senso che nel rapporto intervengo l'impresa fornitrice, l'impresa utilizzatrice e il prestatore di lavoro temporaneo, rapporto che « per effetto di alcune sostituzioni essenziali imposte dalla legge a tutela del lavoro, collega direttamente » il lavoratore e l'impresa utilizzatrice.

---

<sup>(39)</sup> Per un commento al parere del Consiglio di Stato della seduta del 29 settembre 1999, si rinvia a A. Russo, *Mercato del lavoro e modelli organizzativi nella fornitura di lavoro temporaneo*, in *DRI*, 2000, n. 2, 241.

È vero che la circolare ministeriale 5 novembre 1997, n. 141, sottolineava che non fosse rilevante il modello organizzativo che ciascuna impresa intendesse adottare, nel senso di una possibile esternalizzazione di parte delle attività. Ma questo, come ha confermato il parere del Consiglio di Stato, era in palese contrasto con la *ratio* della disciplina autorizzatoria, che sarebbe stata infatti agevolmente aggirata mediante il ricorso a schemi di diritto privato o relazioni di natura commerciale tali da dare luogo a una sorta di *sub*-concessione di delega<sup>(40)</sup>. Coerentemente a questa impostazione era dunque stata affermata — anche nel regime previgente — la impossibilità di attribuire a soggetti terzi, indipendentemente dal fatto che essi fossero o non fossero soci della società titolare, l'esercizio di attività rientranti nel ciclo produttivo di un'impresa di lavoro temporaneo quali, ad esempio, la ricerca e selezione dei candidati, gestione delle banche dati, stipulazione del contratto.

Per completezza, occorre ricordare che, a seguito del parere del Consiglio di Stato, fu emanata la circolare ministeriale 24 dicembre 1999, n. 83, in cui veniva ribadito quanto stabilito dal Consiglio di Stato. In una nota sempre relativa a tale questione, datata 3 aprile 2001, il Ministero riconfermava l'impossibilità di conferire mandato a soggetti terzi per la costituzione e la gestione di banche dati, nonché per la selezione e la ricerca del personale da « avviare al lavoro tramite contratto di fornitura di lavoro temporaneo ». Per contro, invece, si sottolineava la legittimità del conferimento di incarichi a soggetti esterni, agenti monomandatari senza poteri di rappresentanza, per svolgere l'attività di promozione e procacciamento di contratti. Si consentiva l'esternalizzazione di questo tipo di attività, perché in questo ambito non veniva coinvolto il lavoratore in cerca di occupazione, per la cui tutela era imposto il divieto nell'altra ipotesi.

Ragionando su tale questione, occorre ricordare che tutto ha inizio dall'originario divieto di dissociazione tra il datore di lavoro e l'utilizzatore della prestazione, a cui la 24 giugno 1997, n. 196, ha derogato, legalizzando questo rapporto triangolare. Per garantire però allo stesso tempo trasparenza del mercato del lavoro e tutela del lavoratore, in quanto soggetto debole ed esposto a eventuali abusi, sembrava necessario limitare l'interposizione soltanto a un soggetto, evitando la frammentazione ulteriore del rapporto, inserendo altri soggetti interposti. Se ciò intervenisse, infatti, il rapporto non sarebbe più trilaterale, ma

---

<sup>(40)</sup> Per questi profili cfr. M. TIRABOSCHI, *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, cit.



« quadrilaterale » e verrebbero meno « le garanzie date dalla immediata e totale identificabilità (...) della struttura organizzativa abilitata » <sup>(41)</sup>.

Occorre sottolineare inoltre che, secondo il parere del Consiglio di Stato, la messa in atto della pratica dell'esternalizzazione delle attività oggetto dell'autorizzazione determina la caducazione dell'autorizzazione.

Sulla scorta di questo parere, e della elaborazione dottrinale che lo aveva preceduto, la nuova normativa in materia di somministrazione di lavoro, in particolare attraverso le precisazioni del decreto ministeriale, ha voluto recepire questa impostazione. Pur legalizzando la somministrazione di lavoro altrui per i soggetti che siano all'uopo autorizzati e quindi, in tale ambito, la dissociazione fra datore di lavoro e utilizzatore della prestazione lavorativa, essa ha sostanzialmente ribadito il divieto generale di interposizione nei rapporti di lavoro e conseguentemente l'illegittimità dell'attribuzione di un mandato a terzi per svolgere, per nome e conto dell'agenzia autorizzata, l'attività oggetto dell'autorizzazione. Si è inteso in questo modo garantire ulteriormente l'esigenza di tutela, prevalentemente, del lavoratore, il quale potrebbe trovarsi a rischio di abusi e sfruttamento, in particolare se non esistesse chiarezza sulla titolarità del rapporto di lavoro. Tale chiarezza e trasparenza nel rapporto di lavoro potrebbe essere ridotta nel caso della presenza di più soggetti interposti, come nel caso in cui il lavoratore trattasse con un agente mandatario di una agenzia di somministrazione, che poi invia il lavoratore a un'impresa utilizzatrice.

In questa ottica, la circolare 24 giugno 2004, n. 25, ha ribadito il divieto di esternalizzazione delle attività oggetto di autorizzazione e quindi anche dell'attività di ricerca e selezione dei candidati, della gestione delle banche dati, ma anche della stipulazione di contratti. Avendo la circolare 2 luglio 2004, n. 27, rettificato la circolare precedente, eliminando solo il divieto del procacciamento di contratti — oltre alla gestione e all'organizzazione delle attività dell'agenzia attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente — ha di fatto consentito unicamente il ricorso all'ausilio di procacciatori d'affari, e cioè alla raccolta degli ordini dei clienti da trasmettere alla agenzia da cui il procacciatore ha ricevuto l'incarico, senza vincolo di stabilità, cioè senza obbligo in tal senso, ed in via del tutto occasionale o episodica (Cassazione 8 ottobre 1983, n. 5849 e Cassazione 4

---

(41) Cfr. parere del Consiglio di Stato della seduta del 29 settembre 1999.

dicembre 1989, n. 5322). Si deve ritenere escluso il ricorso sistematico ad altri contratti di natura commerciale e segnatamente al contratto di agenzia e al contratto di mediazione, infatti l'attività del procacciatore differisce da quella dell'agente di commercio la quale ha, invece, carattere di stabilità e comprende l'obbligo, e non la facoltà, di promuovere verso corrispettivo la conclusione di affari fra il proponente e i terzi nell'ambito di una determinata zona (Cassazione 12 dicembre 1980, n. 6421). Così come differisce dalla attività del mediatore perché quest'ultimo agisce nell'interesse di ambedue le parti, percependo un compenso da entrambe, al contrario del procacciatore che riceve l'incarico da un solo proponente (Cassazione 17 dicembre 1996, n. 11244).

Data questa impostazione e l'esplicitazione del divieto di ricorso a contratti commerciali con i quali cedere a terzi parte dell'attività oggetto dell'autorizzazione, si deve ritenere che anche all'interno della nuova normativa, la messa in atto dell'esternalizzazione di dette attività comporti la caducazione dell'autorizzazione.

Stante il principio dell'intrasferibilità dell'autorizzazione, ne consegue che in caso di trasferimento d'azienda o di fusione, decade l'autorizzazione esistente e risulta necessaria la richiesta di una nuova autorizzazione provvisoria. È evidente anche in questo caso l'intento di tutela, volto a garantire che l'esercizio delle attività sul mercato del lavoro che richiedono una autorizzazione, siano sempre svolte nel rispetto dei requisiti imposti e sia impossibile aggirare la relativa normativa.

## **7. Disposizioni di raccordo.**

Le disposizioni di raccordo del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 regolano la gestione del passaggio fra la molteplicità delle norme relative alle attività di fornitura di lavoro temporaneo, di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale e la normativa che ora disciplina unitariamente queste attività.

Per le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, in possesso di autorizzazione definitiva *ex* legge n. 196/1997, il decreto ministeriale stabilisce che possono richiedere direttamente il rilascio di una autorizzazione a tempo indeterminato per l'esercizio della attività di somministrazione di lavoro. Tale autorizzazione a tempo indeterminato sarà rilasciata previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti ai sensi degli articoli 4, 5 e 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n.

276, e della regolare contribuzione ai fondi per la formazione dei lavoratori temporanei e il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, nonché il rispetto del contratto collettivo nazionale per i lavoratori temporanei, applicabile precedentemente alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo e ora alle agenzie di somministrazione di lavoro. Analogamente anche le agenzie di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, autorizzate *ex* articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, potranno presentare direttamente domanda per l'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento della attività di intermediazione. Anche in questo caso, essa sarà rilasciata previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dal decreto legislativo.

Sembra peraltro opportuno sottolineare che il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 stabilisce espressamente che l'ottenimento dell'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento dell'attività di somministrazione e di intermediazione, da parte di agenzie di fornitura di lavoro temporaneo e di intermediazione, già autorizzate a tempo indeterminato ai sensi della normativa previgente, è subordinato « alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo e di ogni altro adempimento previsto da norme di legge e di regolamento ». Questo significa quindi che all'atto della richiesta di autorizzazione a tempo indeterminato le agenzie dovranno aver provveduto alle modifiche necessarie, in base ai nuovi requisiti. In particolare dovranno aver adeguato il capitale versato e modificato l'oggetto sociale della società, che da esclusivo deve essere trasformato in prevalente, nonché aver contribuito regolarmente ai fondi per la formazione, versato i contributi previdenziali e assistenziali e rispettato gli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale applicabile alle società di fornitura di lavoro temporaneo.

Per contro, *ex* articolo 11, comma 2, decreto ministeriale 23 dicembre 2003, soltanto dopo l'ottenimento della autorizzazione ai sensi della nuova normativa, decade l'obbligo di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *a*), legge 24 giugno 1997, n. 196, relativo all'indicazione nella ragione sociale della dicitura « società di fornitura di lavoro temporaneo », quindi soltanto a seguito dell'ottenimento dell'autorizzazione alla somministrazione le agenzie potranno eliminare dalla loro ragione sociale questa indicazione.

Nel concreto, il problema che sorge per le agenzie è la necessità di svolgere due distinte assemblee straordinarie, una per la modifica dell'oggetto sociale, prima della richiesta dell'autorizzazione alla somministrazione e una, a seguito dell'ottenimento, per la modifica della

ragione sociale. Per superare le difficoltà relative allo svolgimento delle due assemblee straordinarie, sembra possibile apporre una condizione sospensiva alle modifiche stesse. Nel caso dell'oggetto sociale, la condizione sospensiva è subordinata alla presentazione delle domande di autorizzazione a tempo indeterminato alla somministrazione di lavoro; mentre in riferimento alla ragione sociale, la condizione sospensiva sarà subordinata all'ottenimento dell'autorizzazione. Di conseguenza, l'avveramento delle condizioni determineranno le modifiche statutarie. La prima condizione si avvererà con la presentazione della ricevuta della richiesta di autorizzazione e la seconda con la comunicazione da parte del Ministero della concessione dell'autorizzazione.

Per quanto riguarda, in particolare, le agenzie di intermediazione, rilevante diventa l'adeguamento del requisito relativo alla diffusione territoriale, in altre parole la presenza in almeno quattro regioni. Questo adeguamento potrebbe risultare difficoltoso per le agenzie di intermediazione già autorizzate ai sensi della normativa previgente. Se esse non dovessero riuscire ad adeguarsi in tempo per la presentazione della richiesta di autorizzazione a tempo indeterminato, cioè entro i 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale, posto che le autorizzazioni rilasciate ai sensi della normativa previgente saranno revocate di diritto, l'unica possibilità per continuare la loro attività resterebbe la richiesta di una autorizzazione regionale alla intermediazione, per l'ottenimento della quale, stante gli altri requisiti, non è previsto il requisito della presenza in quattro regioni, appunto per il fatto che l'autorizzazione rilasciata consente lo svolgimento dell'attività nell'ambito del territorio regionale.

Il decreto correttivo del decreto legislativo n. 276/2003 ha inoltre previsto un regime transitorio per i soggetti autorizzati ai sensi della normativa previgente e che intendano svolgere la loro attività esclusivamente a livello regionale. Esso consente a questi soggetti di continuare a svolgere la loro attività oggetto di autorizzazione, in attesa della normativa regionale, previa comunicazione al Ministero.

Tuttavia se l'agenzia di intermediazione già autorizzata non ha richiesto entro il termine previsto l'autorizzazione a tempo indeterminato, ma si limitasse a richiedere una autorizzazione regionale e in un secondo momento, soddisfatto il requisito relativo alla presenza in quattro regioni, volesse richiedere una autorizzazione per svolgere l'attività sul territorio nazionale, dovrebbe però in questo caso richiedere una autorizzazione provvisoria.

D'altra parte, il fatto che le agenzie di intermediazione dovessero,

secondo la nuova normativa, soddisfare il requisito della presenza su quattro regioni è noto, quanto meno, dal momento della entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quindi da svariati mesi. Per questo motivo si ritiene che le agenzie già autorizzate, intenzionate a continuare la loro attività a livello nazionale, abbiano affrontato per tempo tale problema.

Soffermandosi invece sul fatto che alle agenzie in possesso di una autorizzazione definitiva, ai sensi della normativa previgente, venga concesso di richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato, si può osservare che il possesso della autorizzazione costituisce una garanzia della professionalità e della affidabilità della agenzia stessa, del rispetto degli obblighi imposti alle agenzie, anche se relativi alla normativa precedente. In sostanza si ritiene che il periodo trascorso nel rispetto della normativa preesistente possa valere alla stregua di un « periodo di prova » per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato, sostituendo in questo modo i due anni di autorizzazione provvisoria, che hanno appunto la funzione di verificare il rispetto da parte della agenzia degli obblighi imposti.

In attesa della autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento della attività di somministrazione, alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo è concesso svolgere l'attività di somministrazione ai sensi dell'articolo 20, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quindi sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato, ovviamente soltanto alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo che abbiano presentato richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro <sup>(42)</sup>.

Considerato che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha eliminato il requisito della temporaneità della esigenza aziendale, come base della somministrazione di lavoro, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, legge 24 giugno 1997, n. 196, risulta dunque subito fruibile il c.d. « causalone » di cui all'articolo 20, comma 4, il quale prevede che — dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale in materia di autorizzazioni e per le agenzie che abbiano richiesto l'autorizzazione alla somministrazione — « la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore » <sup>(43)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Sul regime transitorio da fornitura di lavoro temporaneo a somministrazione di lavoro, cfr. G. BOCCHIERI, M. TIRABOSCHI, *Dalla fornitura di lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro: il regime transitorio*, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

<sup>(43)</sup> Sulla questione, si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro*,

Rispetto all'impianto della legge 24 giugno 1997, n. 196, viene meno inoltre il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione dei casi di ricorso alla somministrazione a tempo determinato, anche se rimarranno in vigore, fino a scadenza dei contratti collettivi, le clausole previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro ai sensi dell'articolo 1, legge n. 196/1997. Questo però, come dispone espressamente l'articolo 86, comma 3, è vero con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato.

Nella nuova normativa, invece, alla contrattazione collettiva nazionale è rinviata l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato in conformità con la disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Per quanto attiene alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo in possesso di autorizzazione provvisoria, ad esse è riconosciuta la decorrenza del termine per la richiesta dell'autorizzazione a tempo indeterminato allo svolgimento della somministrazione di lavoro, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dalla data di rilascio dell'autorizzazione provvisoria (ai sensi della legge n. 196/1997). Anche in questo caso si intende riconoscere alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo il tempo già trascorso nell'ambito della normativa previgente ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione a tempo indeterminato all'attività di somministrazione, in quanto anche ai sensi di quella normativa era necessario il rispetto di molti requisiti, peraltro del tutto simili a quelli previsti dalla normativa in materia di somministrazione di lavoro e comunque requisiti posti a garanzia della professionalità dell'agenzia e a tutela del lavoratore.

Alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo e alle agenzie di mediazione di domanda e offerta di lavoro autorizzate ai sensi della normativa previgente è concesso un termine di 60 giorni dalla entrata in vigore del decreto ministeriale per presentare la richiesta di autorizzazione all'attività di somministrazione di lavoro o di intermediazione di lavoro, scaduto tale termine le autorizzazioni precedenti vengono revocate di diritto.

Le società di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale che abbiano presentato domanda di accreditamento ai sensi dell'articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997 devono presentare

---

*appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

domanda di autorizzazione provvisoria, subordinata al rispetto dei requisiti giuridici e finanziari richiesti per l'esercizio di queste attività. Nel caso in cui tali agenzie fossero già accreditate ai sensi della normativa previgente, per continuare a esercitare la loro attività devono anche in questo caso presentare richiesta per l'autorizzazione provvisoria secondo la nuova normativa in materia di agenzie per il lavoro. È previsto un termine di 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale per presentare tale richiesta, scaduto tale termine gli accreditamenti rilasciati secondo la normativa previgente saranno revocati di diritto.

Nel caso delle agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale, è necessario in sostanza in tutti i casi la presentazione della richiesta per l'autorizzazione provvisoria allo svolgimento di dette attività, dal momento in cui i requisiti imposti dalla nuova normativa sono più numerosi e più severi rispetto a quelli richiesti per l'accredimento, così come definito nella normativa previgente.

## **8. Considerazioni conclusive.**

In riferimento alla nuova organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, si può sicuramente sottolineare come l'aspetto principale risieda nella volontà da parte del legislatore di riorganizzare e razionalizzare tale materia, mediante la definizione di un unico regime di autorizzazioni che introduca organicità e superi la frammentarietà dovuta alla presenza di diversi sistemi di abilitazione allo svolgimento delle varie tipologie di attività all'interno del mercato del lavoro, in particolare con la distinzione fra autorizzazioni e accreditamenti (ai sensi della normativa previgente), nonché la presenza di un Albo della società di fornitura di lavoro temporaneo e gli elenchi relativi alle altre tipologie di attività.

Nonostante la riforma del lavoro abbia legalizzato la somministrazione di lavoro altrui, essa non è stata completamente liberalizzata, esiste ancora un generale principio di divieto, in quanto infatti tale attività, come le altre attività di cui all'articolo 4, comma 1, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, possono essere svolte soltanto in regime di autorizzazione amministrativa.

La scelta della non completa liberalizzazione e del mantenimento del regime di autorizzazione per lo svolgimento di dette attività, vuole essere un modo per garantire una selezione degli operatori presenti sul mercato del lavoro, in quanto soltanto quelli che soddisfano tutti i requisiti richiesti possono ottenere l'autorizzazione per lo svolgimento della relativa attività. I requisiti richiesti infatti tendono ad accertare in

particolare l'affidabilità, la professionalità e la solvibilità degli operatori, quindi costituiscono una prima tutela nei confronti dei soggetti che si rivolgono alle agenzie, ovviamente in particolare dei lavoratori in cerca di occupazione, che sono maggiormente soggetti ad abusi o frodi.

D'altra parte l'esistenza delle norme di struttura che definiscono l'organizzazione del mercato del lavoro mirano anche a una maggiore trasparenza del mercato, obiettivo perseguito mediante tante altre disposizioni all'interno della nuova normativa in materia.

La modalità con cui si è intesa garantire massimamente la trasparenza del mercato del lavoro e quindi la massima circolazione delle informazioni, in particolare, in questo caso, relative alla disponibilità di posti di lavoro e di lavoratori in cerca di occupazione, è sicuramente l'istituzione della borsa continua nazionale del lavoro, che dovrebbe appunto diventare un luogo virtuale di incontro di domanda e offerta di lavoro, relativo a tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di aumentare la qualità e quantità dell'incontro domanda e offerta di lavoro e renderlo al contempo più efficace.

Per questa ragione, a tutti gli operatori del mercato del lavoro viene richiesto, come requisito, l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, per amplificare al massimo l'effetto che la borsa persegue, attraverso la comunicazione delle informazioni relative ai lavoratori in cerca di occupazione (nel rispetto dell'articolo 8 del decreto legislativo) e delle imprese alla borsa stessa, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo. Tale requisito non è immediatamente operativo perché deve essere costruita la rete, ma nel momento in cui esisterà, sarà di estrema importanza il rispetto degli obblighi delle agenzie rispetto all'interconnessione e alla fornitura delle informazioni e consentirà una vigilanza completa sugli operatori.

A completamento del controllo sugli operatori presenti sul mercato, attuato attraverso l'obbligo dell'autorizzazione per lo svolgimento delle varie tipologie di attività all'interno del mercato del lavoro, interviene il divieto sancito dall'articolo 9 del decreto legislativo, in base al quale non possono essere svolte comunicazioni, con ogni mezzo, relative alle attività oggetto di autorizzazione se non da soggetti autorizzati. Questo quindi consentirà di eliminare gli abusi, costituiti ad esempio dai siti internet che svolgono attività di intermediazione, senza autorizzazione. Soltanto operatori autorizzati potranno eventualmente svolgere l'attività di intermediazione, anche mediante siti internet, ma sempre nel rispetto dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro.



## LE AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

GIANNI BOCCHIERI

SOMMARIO: 1. La nuova organizzazione del mercato del lavoro: dal divieto di mediazione e di interposizione di manodopera al decreto legislativo n. 276/2003. — 2. Dal lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro. — 3. Le agenzie di somministrazione: attività e classificazioni. — 4. Il regime di autorizzazione. — 5. Il regime di accreditamento. — 6. Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie di somministrazione e le politiche attive e di *workfare*.

### **1. La nuova organizzazione del mercato del lavoro: dal divieto di mediazione e di interposizione di manodopera al decreto legislativo n. 276/2003.**

Tra le varie prospettive possibili, nondimeno si può vedere che il processo di modernizzazione del mercato del lavoro si è sviluppato lungo le direttrici della trasformazione di due divieti storici: il divieto di mediazione e il divieto di interposizione di manodopera. Il primo divieto si basava sul presupposto che il monopolio pubblico del collocamento garantisce un controllo sociale del mercato del lavoro e una distribuzione equa delle opportunità di lavoro. Il secondo invece reprimeva tutti i casi di scissione tra la titolarità formale del rapporto di lavoro e l'effettiva fruizione della prestazione lavorativa <sup>(1)</sup>.

Seppure riguardassero fattispecie diverse, i due divieti avevano in comune l'esclusione di ogni frapposizione tra datore di lavoro e prestatore, anche nel momento precedente alla costituzione dello stesso

---

<sup>(1)</sup> Sui processi descritti cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003 cui adde M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

rapporto di lavoro. Per di più, l'avviamento al lavoro era regolato dalla richiesta numerica dei lavoratori da assumere, riducendo la funzione di mediazione pubblica tra domanda ed offerta di lavoro ad un mero contatto burocratico-amministrativo.

Il processo di superamento di questa organizzazione del mercato del lavoro <sup>(2)</sup> parte proprio dalla sostituzione della regola della richiesta numerica con la facoltà di chiamata nominativa da parte del datore di lavoro per sfociare poi nella generalizzazione della assunzione diretta, pur rimanendo nell'ambito di una struttura centralizzata del collocamento pubblico. La fase successiva è rappresentata, prima, dal decentramento dallo Stato alle Regioni delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche attive, poi, dall'attribuzione alle stesse Regioni di una potestà legislativa concorrente in materia di lavoro. Allo stesso tempo, si è previsto che la mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro possa essere svolta da soggetti privati, nell'ambito di una liberalizzazione controllata che prevede provvedimenti pubblici di autorizzazione e di accreditamento. In tal modo, sono stati delineati i prodromi di un modello organizzativo del mercato del lavoro a carattere regionale e con funzioni concorrenti tra soggetti pubblici e soggetti privati. Contemporaneamente, l'introduzione del lavoro temporaneo ha derogato l'altro storico divieto di interposizione di manodopera, prefigurando allo stesso tempo una revisione della disciplina del decentramento produttivo più funzionale alle mutate esigenze delle organizzazioni aziendali.

D'altra parte, questa evoluzione ha ricevuto una forte spinta anche dall'adozione di un modello di coordinamento a livello europeo delle politiche nazionali del lavoro, sicché la revisione dei servizi all'impiego ha costituito una delle priorità dei governi nazionali <sup>(3)</sup>. Anche negli altri Paesi europei il processo di riforma del mercato del lavoro è stato contrassegnato da una spinta verso la liberalizzazione e il decentramento delle funzioni di intermediazioni tra domanda ed offerta di lavoro <sup>(4)</sup>. In altre parole si può affermare che la modernizzazione del

---

<sup>(2)</sup> Per l'analisi dell'evoluzione del mercato del lavoro e la gestione dell'incontro domanda e offerta di lavoro, cfr. M. BIAGI (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, in particolare capitolo IV.

<sup>(3)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per l'occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 40.

<sup>(4)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un*

mercato del lavoro ha determinato un arretramento dello Stato ed una correlativa attuazione del principio di sussidiarietà verticale a vantaggio delle Regioni ed orizzontale a vantaggio dei soggetti privati che intervengono nel mercato del lavoro <sup>(5)</sup>.

Con riguardo al mercato del lavoro, la riforma Biagi rappresenta la chiave di volta di questi processi <sup>(6)</sup>. Con l'obiettivo della creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente, essa definisce nuovi sistemi di autorizzazione e di accreditamento degli operatori privati, che, a vario titolo, intervengono nel mercato del lavoro nazionale e regionali; identifica forme di coordinamento e raccordo tra gli stessi operatori privati e quelli pubblici, per il migliore funzionamento del mercato del lavoro; prevede misure di politica attiva e di *workfare* per la realizzazione di una borsa continua del lavoro per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati. Per altro verso, viene modificato il divieto di interposizione di manodopera e viene ampliato l'ambito operativo della somministrazione di lavoro, attraverso la previsione di altre forme di fornitura di lavoro anche a tempo indeterminato <sup>(7)</sup>.

In altre parole, la riforma Biagi decreta il definitivo coinvolgimento degli operatori privati che si frappongono tra datore di lavoro e prestatore, sostanziando così il principio di sussidiarietà orizzontale tra soggetti pubblici e privati <sup>(8)</sup>.

## 2. Dal lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro.

Oltre alla necessità di requisiti giuridici e finanziari minimi, il primo modello di coinvolgimento dei privati nella regolamentazione del mercato del lavoro era incardinato sul principio della esclusività

---

*quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit. e M.P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003*, n. 30, cit.

<sup>(6)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del commentario di M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 477-633.

<sup>(7)</sup> Cfr. su tutto ciò, M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(8)</sup> Sulla sussidiarietà, cfr., G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

dell'oggetto sociale. Le società che richiedevano l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di mediazione o di fornitura di lavoro temporaneo non potevano svolgere altre attività. In questo modo, veniva fin da principio eliminata ogni possibilità di svolgimento sinergico di tutti le attività della filiera dei servizi per il lavoro.

Le società di collocamento privato hanno maggiormente sofferto la concorrenza delle società di ricerca e selezione, che di fatto svolgevano le stesse attività senza averne gli oneri dimensionali ed organizzativi. In tal senso, la previsione di un regime di accreditamento per le società di ricerca e selezione distinto dall'autorizzazione non ha prodotto alcun effetto e, certamente, non ha aiutato l'incompiuta riforma del collocamento ordinario, che era rimasto ancora legato agli strumenti della normativa previgente.

Le società di fornitura di lavoro temporaneo hanno invece conseguito un rapido successo. In pochi anni, esse sono state capaci di realizzare una presenza capillare su tutto il territorio nazionale, con vetrine su strada visibili e attrattive dell'offerta di lavoro. Nell'assenza di azioni da parte degli uffici pubblici di collocamento, questi operatori sono diventati il punto di primo approdo dei soggetti in cerca di occupazione, realizzando al contempo forti azioni di facilitazioni per circoli virtuosi del mercato del lavoro. Con la loro interazione locale e la loro presenza multiregionale hanno promosso la mobilità funzionale e geografica della forza lavoro, compensando quegli squilibri territoriali che molto spesso vengono considerati i paradossi del nostro mercato del lavoro. Attraverso il loro fondo di formazione, hanno fortemente contribuito alla possibilità di riqualificazione delle professionalità anche in questo caso riscontrando le mutate esigenze del tessuto produttivo.

Purtuttavia, l'introduzione del lavoro temporaneo ha determinato un dibattito ancora lontano da soluzione, alimentato più dal timore di una destrutturazione del sistema delle tutele che dalle sue attitudini di promozione dell'occupazione, di contrasto del lavoro sommerso.

In effetti, i risultati delle prime indagini statistiche, sembrano confermare che il successo delle società di fornitura è dipeso dalle molteplici funzioni di *job matching* e di *job placement*. In altri termini, il ricorso al lavoro temporaneo da parte delle aziende è stato per buona parte funzionale all'accesso nel mondo del lavoro e al successivo impiego stabile. Una buona percentuale di lavoratori temporanei viene assunta dalle aziende. Certamente, si può obiettare che in tal caso si realizza un'estensione del periodo di prova, ma è altresì vero che il

lavoro temporaneo ha svolto funzioni supplenti di servizi all'impiego e di estensione delle tipologie flessibili di lavoro dipendente, in un mercato del lavoro caratterizzato da un'organizzazione burocratica-amministrativa del collocamento pubblico statale e dalla centralità paradigmatica del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Per altra via, si può dire che nella sua fase di *start up* parte del successo del lavoro temporaneo è stato dovuto anche alla sua disciplina legale. Seppure la dissociazione tra titolarità formale del rapporto di lavoro ed effettiva fruizione della prestazione lavorativa abbia messo in crisi uno dei cardini del nostro ordinamento, l'individuazione delle cause di ricorso al lavoro temporaneo affidata alla contrattazione collettiva, e quindi al controllo delle parti sociali, ha senz'altro consentito di vincere alcuni timori di eccessi. La previsione di un limite quantitativo di ricorso al lavoro temporaneo, anch'essa affidata alla contrattazione collettiva, ha mitigato la preoccupazione di una destrutturazione del lavoro stabile. Tuttavia, la più rilevante forma di tutela dei lavoratori temporanei è stata di sicuro rappresentata dalla previsione di costituire un fondo di formazione specifico per i lavoratori temporanei, affidato alla gestione bilaterale <sup>(9)</sup>. Il modello di funzionamento di questo fondo ha consentito alle società di lavoro temporaneo di attivare rapidamente percorsi formativi, secondo le specifiche esigenze delle aziende utilizzatrici e sulla base di un fabbisogno formativo rilevato quotidianamente sul campo.

Non possono però sottacersi le possibili distorsioni di utilizzo dell'istituto. La più rilevante critica riguarda il fatto che il lavoro temporaneo non dia garanzia di continuità, impedendo di fatto una piena attuazione di personali programmi di vita. Per altro verso, si parla di maggiore ricattabilità del lavoratore temporaneo per via della temporaneità del rapporto lavorativo, con effetti lesivi dei più elementari diritti e della dignità personale. In ultima istanza, sono state criticate anche le forme tecniche di disciplina dei casi di malattia e di infortuni che rimangano limitati alla durata prevista dal contratto temporaneo di lavoro. Si ritiene comunque che la possibilità di usi "patologici" di questa forma contrattuale debbano essere distinti dalla sua "fisiologia". Con impressionanti ritmi di crescita annuali, il lavoro temporaneo ha infine visto la presenza di 72 società, che hanno raggiunto l'impiego

---

<sup>(9)</sup> Sia consentito rinviare a G. BOCCHIERI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, Parte II, Sez. (B) di questo volume.

medio giornaliero di circa 90.000 lavoratori temporanei. La sua distribuzione settoriale ha registrato una maggiore concentrazione nel settore industriale, con una prevalenza decrescente degli uomini rispetto alle donne, a riprova che l'istituto ha assolto funzioni ulteriori rispetto alla semplice necessità di impiego flessibile di forza lavoro.

Tabella 1 - Analisi del mercato del lavoro temporaneo <sup>(10)</sup>

Anno	1999	2000	2001	2002	2003
Numero di Agenzie	600	1.400	1.600	2.200	2.600
Lavoratori attivi nell'anno	194.835	472.260	497.260	612.524	998.890
Uomini	62%	62%	58%	58,44%	57,28%
Donne	38%	38%	42%	41,56%	42,72%
Titolo di Studio					
Nessuno o licenza elementare	2,9%	2,9%	5,2%	8,4%	7,6%
Licenza Scuola media inferiore	33,6%	33,6%	38,8%	32,9%	33,0%
Licenza Scuola media superiore	53,1%	53,1%	47,0%	44,7%	43,9%
Diploma di Laurea	0,4%	0,4%	2,4%	1,9%	2,9%
Laurea	9,9%	9,9%	6,0%	11,9%	12,2%
Specialità post Laurea	0,1%	0,1%	0,6%	0,2%	0,4%
Numero Imprese Utilizzatrici	34.472	92.600	69.268	67.745	116.000
Settore di Attività dell'Impresa Utilizzatrice					
Industria	63,0%	54,0%	55,1%	51,0%	55,3%
Terziario	22,0%	24,0%	22,9%	34,3%	17,0%
Altri Settori	15,0%	22,0%	22,0%	14,7%	27,7%
Numero Contratti di Fornitura	97.282	224.885	308.871	310.465	440.000
Ore Lavorate (/000)	37.439	113.333	110.675	147.728	218.980
Numero Dipendenti diretti delle Agenzie	2.200	3.800	6.065	6.775	7.900

Fonte: Associazioni delle società di lavoro temporaneo

<sup>(10)</sup> La rilevazione statistica del mercato del lavoro temporaneo sconta la mancanza di un sistema informativo con un'unica base dati statistica. Ciò ha determinato l'inadeguatezza di alcuni metodi di rilevazione quantitativa del fenomeno, senza peraltro che le società di lavoro temporaneo abbiano contribuito adeguatamente, spinte più da una logica di riservatezza dei dati economici per motivi competitivi che da una condivisa esigenza di conoscenza del mercato di riferimento. Per le ricerche e studi promossi dal Ministero del lavoro, si veda in [www.minwelfare.gov.it](http://www.minwelfare.gov.it).

La riforma Biagi determina un ampliamento del mercato della somministrazione <sup>(11)</sup>, da una parte con l'eliminazione di ogni restrizione di carattere settoriale, dall'altra con la restrizione dei casi di divieto. Ora, infatti, il ricorso alla somministrazione è definitivamente ammesso anche in agricoltura e in edilizia, rimanendo confermata anche la possibilità per la Pubblica Amministrazione di ricorrere alla somministrazione di lavoro anche se unicamente per quella a tempo determinato. Allo stesso tempo, rispetto alla disciplina del lavoro temporaneo, i casi di divieto di ricorso al contratto di somministrazione sono limitati alle ipotesi di sostituzione di lavoratori in sciopero; in imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del decreto legislativo n. 626/1994 e presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione. Come per il lavoro temporaneo, rimane confermato il divieto di somministrazione di lavoro in unità produttive nelle quali si sia proceduto a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione, ma solo se i licenziamenti sono stati fatti nei sei mesi precedenti, anziché nei dodici mesi della previgente disciplina, e fatte salve diverse disposizioni degli accordi sindacali.

Tuttavia, la novità più rilevante è l'introduzione della nuova forma contrattuale di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, per le ragioni di carattere oggettivo elencate dallo stesso decreto ovvero nei casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali. Per le fattispecie tipizzate *ex lege*, la somministrazione a tempo indeterminato è ammessa: *a*) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati; *b*) per servizi di pulizia, custodia, portineria;

---

<sup>(11)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 207 ss. Per una visione comparata dell'argomento, cfr. L. CORAZZA, *Il modello statunitense dello staff leasing e la somministrazione*, ma anche M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Staff leasing e somministrazione professionale di manodopera in Europa: un quadro comparato*; dal punto di vista europeo cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, tutti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

c) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; d) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; e) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale; f) per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale; g) per la gestione di *call-center*, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali; h) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

Dalla stessa elencazione dei casi che legittimano il ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato, si può comprendere come questa tipizzazione risenta della contestuale abrogazione della legge n. 1369/1960 e della conseguente riformulazione della disciplina degli appalti di servizi, per l'individuazione di fattispecie che si sono prestate a configurazioni operative inidonee alla tutela sostanziale dei lavoratori oltre che fuori da una corretta disciplina legale. In secondo luogo, vengono individuate fattispecie di somministrazione a tempo indeterminato per ambiti innovativi del sistema produttivo, per i quali saranno necessari elevati profili di professionalità che presupporranno anche adeguate misure di fidelizzazione da parte delle agenzie di somministrazione <sup>(12)</sup>.

Anche per la somministrazione di lavoro a tempo determinato, però, sono rilevanti le novità rispetto al lavoro temporaneo. Essa è infatti ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. La ragione che legittima il ricorso alla somministrazione di lavoro non è più, quindi, riconducibile alla temporaneità individuata dalla contrattazione collettiva, ma viene ora ricondotta ai fabbisogni oggettivi dell'utilizzatore, riferibili anche alla sua ordinaria attività. La somministrazione a tempo determinato diventa così una forma strut-

---

<sup>(12)</sup> Sul punto cfr. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit., 209 ss.



turale di fruizione flessibile di lavoro per il sistema produttivo. Peraltro, ai fini della valutazione delle ragioni di ricorso a questo tipo di fornitura di lavoro, è espressamente previsto che il controllo giudiziale deve limitarsi alla verifica della loro esistenza e non può estendersi alla valutazione delle scelte tecniche, organizzative o produttive dell'utilizzatore.

Rimane invece alla contrattazione collettiva l'individuazione dei limiti quantitativi di utilizzazione rispetto ai lavoratori assunti a tempo indeterminato. Emerge così la simmetria tra l'istituto della somministrazione a tempo determinato e il contratto di lavoro a termine. E la conferma si trova nella previsione secondo cui il contratto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro è soggetto alla stessa disciplina del lavoro a tempo determinato. Scompare così la figura contrattuale tipica del « contratto di lavoro per prestazione di lavoro temporaneo », a tempo indeterminato o a tempo determinato corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'azienda utilizzatrice. Peraltro, anche nel caso di somministrazione a tempo indeterminato non sono previste figure tipiche o speciali di contratto di lavoro, limitandosi il decreto a prevedere che in tal caso i rapporti di lavoro sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali.

La conseguenza pratica della nuova disciplina dei rapporti di lavoro rispetto ai contratti di somministrazione di natura commerciale con l'utilizzatore sarà che le agenzie di somministrazione avranno anche un ruolo di organizzazione e destinazione delle risorse umane rispetto agli stessi utilizzatori. Si pensi alla possibile richiesta di variabilità delle risorse somministrate nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo indeterminato, a fronte di picchi di attività.

Se così sarà, diventa determinante per le stesse agenzie la possibilità di fidelizzare i propri lavoratori, il cui potere negoziale generalmente aumenta a fronte di un aumento delle occasioni di impiego<sup>(13)</sup>. Ed anche in tal senso, il decreto legislativo lascia spazio di intervento. La nullità della clausola diretta a limitare la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore è infatti limitata al caso di somministrazione e assunzione a tempo determinato, salvo che al lavoratore non sia corrisposta un'adeguata indennità secondo quanto stabilito dal contratto collettivo applicato dal somministratore.

---

(13) Sul tema della fidelizzazione dei lavoratori vedi A. Russo, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale*, Giuffrè, Milano, 2004.

Nell'ambito delle norme di tutela dei lavoratori, permangono previsioni di predeterminazione di forma e di contenuto del contratto di somministrazione e il contestuale obbligo della loro comunicazione per iscritto al prestatore di lavoro, al momento della stipulazione del contratto di lavoro ovvero al momento dell'invio del lavoratore presso l'utilizzatore. Alla tutela degli stessi prestatori di lavoro sono destinate anche le norme relative alla pubblicità delle offerte di lavoro, al divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori e al divieto per i soggetti autorizzati di esigere compensi dai lavoratori. La contrattazione collettiva potrà però stabilire che questo ultimo divieto non trovi applicazioni per categorie di lavoratori altamente specializzati o per specifici servizi prestati dai somministratori.

Rispetto alla disciplina del lavoro temporaneo, sono sostanzialmente confermati gli altri principi di tutela dei prestatori di lavoro, la disciplina dell'esercizio del potere disciplinare, il regime della solidarietà tra somministratore ed utilizzatore, la disciplina relativa ai diritti sindacali e alle garanzie collettive.

Rimane altresì confermato il diritto della parità di trattamento. I lavoratori dipendenti del somministratore hanno infatti diritto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Questo principio può però non trovare applicazione per i contratti di somministrazione conclusi nell'ambito di misure di raccordo pubblico-privato, erogate a favore di soggetti svantaggiati in concorso con Regioni, Province ed Enti locali ai sensi dell'articolo 13 dello stesso decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(14)</sup>.

Anche il regime sanzionatorio della somministrazione risente dell'abrogazione della legge n. 1369/1960. La regolamentazione delle ipotesi di somministrazione irregolare e fraudolenta hanno anche l'effetto di coprire le fattispecie di appalti di servizi non genuini e di interposizione illecita <sup>(15)</sup>. Qualora infatti il potere organizzativo e

---

<sup>(14)</sup> Sul raccordo pubblico-privato, cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*; ma anche G. BOCCHIERI, P. TIRABOSCHI, *Incentivi al raccordo pubblico-privato*, entrambi in Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(15)</sup> Sui profili sanzionatori, cfr. A. TUFFANELLI, *La somministrazione di lavoro altrui: nuovo quadro legale e regime sanzionatorio*; S. CAROTTI, *Il nuovo regime sanzionatorio in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro*; P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

direttivo dei lavoratori sia esercitato dall'appaltante, effettivo fruitore della prestazione lavorativa, viene meno il tratto distintivo dell'appalto rispetto alla somministrazione di lavoro, configurandosi quindi un caso di somministrazione di lavoro eseguita da un soggetto non iscritto all'Albo. Anche in tali casi di appalto come nel caso di somministrazione eseguita al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli articoli 20 e 21, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 c.p.c., notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo.

### 3. Le agenzie di somministrazione: attività e classificazioni.

È stato rilevato <sup>(16)</sup> che l'istituto della somministrazione è disciplinato nel titolo I del decreto legislativo n. 276/2003, relativo alla *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, prima ancora che nel titolo III, rubricato espressamente *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*. Inoltre, le finalità subito dichiarate di realizzare un sistema di strumenti tesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati, vengono perseguite, innanzitutto, attraverso l'identificazione di un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale.

Il decreto legislativo n. 276/2003 prevede l'istituzione di un unico Albo delle agenzie per il lavoro <sup>(17)</sup>. L'Albo è articolato in cinque sezioni, rispettivamente, per le agenzie di somministrazione di tipo « generalista », abilitate allo svolgimento di tutte le attività di somministrazione, per le agenzie di somministrazione di tipo « specialista » abilitate allo svolgimento esclusivo di una delle attività di somministrazione a tempo indeterminato, per le agenzie di intermediazione, per le agenzie di ricerca e selezione e per le agenzie di supporto alla ricollocazione professionale. Le regole di funzionamento dell'Albo prevedono un meccanismo di autorizzazione progressiva decrescente per cui l'autorizzazione allo svolgimento della somministrazione « generalista »

---

<sup>(16)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit., 205 ss.

<sup>(17)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

determina automaticamente l'autorizzazione allo svolgimento anche dell'attività di intermediazione, di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione professionale. E questo anche per le agenzie di intermediazione rispetto alle attività di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione professionale.

Da un punto di vista tecnico, quindi, il coinvolgimento delle agenzie di somministrazione nell'organizzazione del mercato del lavoro si realizza attraverso il superamento del modello operativo incardinato sull'esclusività dell'oggetto sociale. Le agenzie di somministrazione potranno adesso svolgere tutte le attività soggette ad autorizzazione, individuate dal decreto legislativo. Peraltro, queste attività dovranno essere svolte in regime di prevalenza e non di esclusività, consentendosi così un'operatività ulteriore rispetto allo stesso concetto di polifunzionalità autorizzata. Tuttavia, è previsto che l'attività per cui si richiede l'autorizzazione debba essere quantitativamente prevalente rispetto a tutte le altre attività eventualmente esercitate<sup>(18)</sup>. Alle agenzie per il lavoro è quindi consentito svolgere ogni attività per la realizzazione delle più ampie sinergie nella filiera dei servizi al lavoro. La polifunzionalità può così determinare una diversa qualificazione del ruolo dell'agenzia stessa nel suo intervento nel mercato del lavoro. Sempre meno intermediari, le agenzie di somministrazione possono svolgere un ruolo importante nella correzione degli squilibri tra domanda ed offerta di lavoro, assistendo le aziende produttive sia nelle fasi di espansione economica attraverso la provvista di forza lavoro flessibile e adeguatamente formata, sia nelle fasi di recessione economica attraverso lo svolgimento di attività di intermediazione e di supporto alla ricollocazione professionale. Per questa via, le agenzie per il lavoro possono determinare circoli virtuosi di qualificazione e riqualificazione professionale, processi di mobilità funzionale e geografica, processi di inserimento o reinserimento lavorativi di soggetti a rischio di esclusione sociale. In breve, esse possono diventare « stanza di compensazione » del mercato del lavoro.

L'articolazione dell'Albo delle agenzie per il lavoro ha determinato la previsione di diversi e ulteriori requisiti giuridici e finanziari, « generali », per tutte le agenzie per il lavoro e requisiti « particolari » per ciascuna tipologia di agenzia. Inoltre, si è proceduto ad una loro modulazione decrescente, in modo che per le società di somministra-

---

<sup>(18)</sup> *Ibidem*, § 5.2.

zione sono previsti i requisiti più rigorosi per la maggior tutela necessaria dei prestatoti di lavoro nei confronti dell'agenzia datrice di lavoro. Attraverso l'innalzamento dei loro standard minimi di qualità, i nuovi requisiti sono, infatti, sempre posti a tutela dell'impianto complessivo dell'intervento dei privati nel mercato del lavoro, con particolare finalità di contrasto delle forme abusive di esercizio e dei rischi di sfruttamento dei lavoratori.

Come già anticipato, il nuovo Albo delle agenzie per il lavoro prevede di due tipi di agenzie di somministrazione: le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo « generalista » e le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo « specialista ». Le prime sono abilitate allo svolgimento sia di tutte le forme di somministrazione di lavoro a tempo determinato sia di tutte quelle a tempo indeterminato. Le seconde, invece, potranno svolgere attività di somministrazione di lavoro solo a tempo indeterminato e limitatamente ad una delle fattispecie tipizzate *ex lege*. Le agenzie di somministrazione specialistiche non potranno quindi svolgere le attività di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato previste dalla contrattazione collettiva e dovranno chiedere distinte autorizzazioni qualora intendano esercitare più fattispecie tipiche di somministrazione a tempo indeterminato. Correlativamente, per le agenzie « specialiste » sono previsti requisiti meno stringenti relativamente all'ammontare del capitale sociale minimo e del deposito cauzionale e alla garanzia che l'attività interessi un ambito territoriale minimo di 4 regioni. Inoltre, non è prevista l'indicazione dell'attività di somministrazione « specialista » quale oggetto sociale prevalente. Le agenzie di somministrazione « specialista » potranno quindi svolgere anche altre attività sinergiche, senza la necessità che l'attività di somministrazione sia quantitativamente prevalente rispetto a tutte le altre esercitate.

Con riferimento ai requisiti giuridici e finanziari, rispetto alla previgente disciplina del lavoro temporaneo, per le agenzie di somministrazione sono confermati quelli generali di natura oggettiva, quali la forma giuridica, la sede legale e l'idoneità dei locali allo specifico uso. Inoltre sono confermati tra i requisiti generali quelli di natura soggettiva, quali le competenze professionali degli addetti e l'assenza di condanne penali in capo a coloro che hanno la rappresentanza legale. Come prima è confermata la condizione che l'attività riguardi un ambito territoriale non inferiore a quattro regioni, mentre viene meno l'obbligo per le agenzie di somministrazione di lavoro di includere alcuna dicitura nella denominazione sociale. I requisiti specifici di

carattere finanziario prevedono un ammontare minimo di capitale sociale differenziato per i due tipi di agenzie di somministrazione: le agenzie di somministrazione « generalista » devono avere un capitale sociale minimo pari a 600.000 euro, mentre per quelle « specialiste » è previsto un ammontare minimo di capitale sociale pari a 350.000. Differenze quantitative sono previste anche per il requisito specifico della costituzione di un deposito cauzionale a garanzia dei crediti nei confronti dei lavoratori, sostituito dopo il primo biennio di attività da una fideiussione bancaria o assicurativa pari al 5 per cento del fatturato dell'anno precedente: le agenzie di somministrazione « generaliste » devono costituirlo nell'ammontare minimo di 350.000; quelle « specialiste » nell'ammontare minimo di 200.000.

Le novità più rilevanti in tema di requisiti specifici sono rappresentate dalla necessaria regolarità nella contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, dal regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dal rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile. La polifunzionalità e la conseguente necessità di verifica della prevalenza dell'attività per cui si è chiesta l'autorizzazione determinano la necessità che siano costituite distinte divisioni operative per ogni tipo di attività svolta, gestite con strumenti di contabilità analitica, che consenta di conoscere tutti i dati economici e gestionali specifici <sup>(19)</sup>.

Sempre con riguardo ai requisiti richiesti, particolare enfasi è posta alla tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito dallo stesso indicato. In questo stesso ambito, è infine previsto l'obbligo di interconnessione con la borsa nazionale del lavoro.

Questi due requisiti di carattere generale per tutte le agenzie per il lavoro comprovano l'importanza riconosciuta dalla riforma Biagi alla costruzione di un sistema informativo funzionale al miglioramento delle opportunità di inserimento lavorativo dei soggetti in cerca di occupazione, attraverso un collegamento informatico di tutti i soggetti che intervengono nel mercato del lavoro.

Si era già tentato di soddisfare questa esigenza già con il Sistema informativo lavoro (SIL), concepito più che altro come un sistema di informazione amministrativo-politico per il controllo dei servizi ma chiuso ai lavoratori. La borsa continua nazionale del lavoro, invece, è

---

<sup>(19)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., in particolare § 5.2.

concepita come un sistema aperto e trasparente di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, alimentato da tutte le informazioni utili immesse sia dagli operatori pubblici e privati sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese <sup>(20)</sup>. Inoltre, il sistema dovrà essere accessibile liberamente da tutti, senza doversi necessariamente rivolgere ad alcun intermediario. Gli operatori pubblici e privati autorizzati dovranno invece mettere a disposizione accessi appositamente dedicati ed hanno l'obbligo di conferire i dati acquisiti, secondo le indicazioni dei lavoratori e delle imprese riguardo all'ambito temporale e territoriale prescelto.

La borsa continua nazionale del lavoro si basa su una rete di nodi regionali e si articolerà su un ambito nazionale ed un ambito regionale. A livello nazionale, si definiranno gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio, l'interoperabilità dei sistemi regionali e la definizione dell'insieme delle informazioni che consentono l'efficace funzionamento del processo di scambio tra domanda e offerta di lavoro <sup>(21)</sup>. A livello regionale, invece, si procederà alla realizzazione dell'integrazione tra i sistemi pubblici e privati presenti sul territorio e alla definizione dei modelli dei servizi al lavoro. Le Regioni sono anche chiamate alla cooperazione nella definizione degli standard nazionali di intercomunicazione. In ogni caso, il coordinamento tra il livello nazionale e regionale dovrà garantire la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro nell'ambito nazionale e comunitario, nel rispetto dei principi costituzionali. E per questo fine, è previsto che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali renda disponibile l'offerta degli strumenti tecnici alle Regioni e alle Province autonome che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

Dalla stessa definizione dei principi di funzionamento della borsa nazionale continua del lavoro emerge con chiarezza come il decreto legislativo n. 276/2003 tenti di evitare il dibattito che si sta sviluppando sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, privilegiando invece un'effettiva realizzazione di un sistema aperto di incontro tra

---

<sup>(20)</sup> Sulla borsa lavoro, cfr., in particolare, M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573.

<sup>(21)</sup> Cfr. M. MEZZANZANICA, M. FUGINI, *Prospettive di sviluppo della borsa continua nazionale del lavoro* e S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime*, Parte III, Sez. (A) di questo volume.

domanda e offerta di lavoro. In tal senso si è ritenuto che con l'apertura del sistema agli utenti finali sarà il mercato a regolare se stesso <sup>(22)</sup>.

Sebbene sia certo che la costruzione di un sistema informativo del mercato del lavoro possa aumentare l'efficienza dei servizi all'impiego e l'efficacia delle politiche attive, molto dipenderà dal modello organizzativo che si riuscirà a realizzare. In particolare, si ritiene che le basi informative della borsa continua nazionale del lavoro, le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e le schede anagrafiche e professionali debbano convergere non solo per la costituzione di una base statistica unica e omogenea ma anche nella realizzazione di un unitario sistema informativo del lavoro. Peraltro, è già previsto che l'elenco anagrafico dei lavoratori registri anche tutti i soggetti disoccupati, inoccupati ed occupati in cerca di altro lavoro e che sia integrato ed aggiornato sulla base delle informazioni fornite dal lavoratore e, d'ufficio, sulla base delle comunicazioni obbligatorie provenienti dai datori di lavoro. Secondo questo modello, quindi, il modello organizzativo potrebbe essere costituito da un'unica base dati, seppure accessibile dai nodi regionali, contenente la scheda anagrafica, la scheda professionale del lavoratore e la sua corrente condizione lavorativa, a sua volta, ricavabile dagli adempimenti comunicativi del datore di lavoro. Innestata su questa base informativa, la borsa continua nazionale del lavoro dovrebbe essere una sezione interattiva in cui si confrontano le dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro. In tal modo, se da una parte sarebbe comunque garantita l'apertura agli utenti finali, lavoratori e imprese, dall'altra si consentirebbe agli intermediari pubblici e privati, autorizzati e accreditati di meglio assolvere i loro ruoli e le loro funzioni nel mercato del lavoro, anche nella gestione di politiche attive e nella gestione delle misure di ammortizzatori sociali.

#### **4. Il regime di autorizzazione.**

Come rilevato, attraverso il superamento del monopolio pubblico del collocamento e il definitivo coinvolgimento dei privati, il processo di modernizzazione del mercato del lavoro persegue l'obiettivo di realizzare una politica attiva di proposizione, di orientamento e di sostegno delle parti coinvolte nella costituzione del rapporto di lavoro.

---

(22) Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, cit., 577.



Ciò ha richiesto la preventiva determinazione dei ruoli e delle funzioni dei diversi attori coinvolti, da un lato, nella definizione delle regole di funzionamento del mercato del lavoro, dall'altro, nell'esecuzione delle diverse tipologie di servizi e nella gestione del modello organizzativo dello stesso mercato del lavoro.

Da questo punto di vista, la riforma Biagi ha incrociato il dibattito dottrinale sulla riforma del titolo V della Costituzione in merito alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. I tentativi di soluzione proposti sono delineati in chiave di una loro sinergia funzionale al perseguimento del diritto costituzionale all'accesso al lavoro e, quindi, alla garanzia di unitarietà del sistema<sup>(23)</sup>. Ai fini della regolamentazione dell'intervento degli operatori privati, il decreto legislativo risolve a favore della legislazione statale la questione della loro abilitazione. Ciò anche per il fatto che il regime delle autorizzazioni ha rilevanza solo in funzione della tutela dei diritti dei lavoratori e quindi rientrerebbe nella più ampia nozione di ordinamento civile, che rimane di competenza nazionale. Peraltro, questa soluzione evita ogni questione di mutuo riconoscimento tra le diverse normative regionali<sup>(24)</sup>.

L'autorizzazione è quindi il provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale. La procedura di autorizzazione è gestita dalla Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione, che provvede altresì alla tenuta dell'Albo delle agenzie per il lavoro. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla verifica della sussistenza delle condizioni previste agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003. L'autorizzazione ministeriale è rilasciata in via provvisoria entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorsi due anni, l'autorizzazione è rilasciata a tempo indeterminato entro i novanta giorni successivi alla richiesta da parte dell'agenzia di somministrazione. Rispetto alla precedente disciplina di autorizzazione delle società di lavoro temporaneo, il decreto legislativo introduce il principio del silenzio-assenso, nell'ottica di semplificazione della procedura amministrativa<sup>(25)</sup>. Anche

---

(23) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit., § 3.

(24) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., 29 ss.

(25) Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., in particolare § 4.

attraverso gli organi periferici del Ministero, alla Direzione generale per l'impiego sono attribuite funzioni di verifica dello svolgimento dell'attività di somministrazione e sulla permanenza dei requisiti della regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, del regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e del rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile.

La disciplina transitoria e di raccordo dettata dal decreto ministeriale del 23 dicembre 2003 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 marzo 2004) prevede che le società di fornitura di lavoro temporaneo già in possesso di autorizzazione definitiva secondo la disciplina previgente, possono richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento dell'attività di somministrazione di lavoro. Dal giorno di presentazione della richiesta, queste agenzie potranno svolgere somministrazione di lavoro a tempo determinato e a tempo indeterminato, secondo le previsioni della nuova disciplina del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(26)</sup>.

## 5. Il regime di accreditamento.

Chiarita la competenza del livello nazionale per l'abilitazione delle agenzie per il lavoro, viene però prevista la possibilità delle Regioni di procedere all'accreditamento di operatori privati.

L'accreditamento è provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta <sup>(27)</sup>.

Le Regioni, potranno quindi istituire appositi elenchi per l'iscrizione degli operatori pubblici e privati accreditati che operano nel proprio territorio. Le procedure di accreditamento dovranno perseguire le finalità di implementazione delle politiche per l'impiego, dei

---

<sup>(26)</sup> Sulla disciplina transitoria, cfr. G. BOCCHIERI, M. TIRABOSCHI, *Dalla fornitura di lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro: il regime transitorio*, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

<sup>(27)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

servizi all'impiego e delle politiche per la riduzione della disoccupazione. In tema di requisiti minimi, le procedure di accreditamento dovranno definire le capacità gestionali e logistiche, le competenze professionali, la situazione economica e l'esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento. Anche i regimi di accreditamento dovranno prevedere l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro. Dovranno poi essere disciplinate le forme della cooperazione tra i servizi pubblici, gli operatori privati autorizzati o accreditati e il sistema regionale degli organismi di formazione accreditati, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, di sostegno alla mobilità geografica del lavoro.

Infine, i provvedimenti regionali dovranno disciplinare le misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003.

#### **6. Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie di somministrazione e le politiche attive e di *workfare*.**

Nella ridefinizione dei ruoli e delle funzioni richiesta dalla nuova organizzazione del mercato del lavoro, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 incentiva le ipotesi di raccordo tra operatori pubblici e privati per l'accompagnamento al lavoro di lavoratori svantaggiati, al fine di un miglioramento quantitativo e qualitativo delle occasioni di impiego <sup>(28)</sup>. In prima istanza, queste previsioni costituiscono un momento di sintesi e di programma del definitivo coinvolgimento degli operatori privati nell'organizzazione del mercato del lavoro e nella gestione delle attuali misure di *welfare* in termini di politiche attive e di *workfare*. Alle società di somministrazione è infatti affidato il compito di promuovere l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati attraverso un sistema di incentivazione economica, che tiene conto delle diverse azioni del loro intervento. Il ruolo che viene loro assegnato è peraltro coerente con il nuovo modello operativo polifunzionale, che prevede già il loro intervento nella ricollocazione professionale, oltre

---

<sup>(28)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

che nelle attività di intermediazione e di ricerca e selezione. Come si è visto, rispetto alle attività soggette ad autorizzazione, le società di somministrazione potranno poi svolgere ulteriori attività che potranno completare il quadro del loro intervento nei servizi per il lavoro. Il modello operativo si completa con la gestione dei fondi per la formazione e l'integrazione del reddito <sup>(29)</sup>, alimentati dall'attività di somministrazione di lavoro. In breve, le società di somministrazione possono realizzare un circolo virtuoso di intervento per l'inserimento e il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati attraverso l'attivazione di molteplici azioni e misure, che derivano già dal loro modello operativo. In questa ottica, le misure dell'articolo 13 rappresentano una sollecitazione verso particolari categorie di lavoratori, attraverso la previsione di misure premiali in termini di riduzione costo del lavoro.

L'applicazione dell'articolo 13 richiede però una ricostruzione interpretativa ed operativa del modello, al fine di individuare preliminarmente i destinatari delle misure di politica attiva e di definire il modello di intervento.

L'articolo 13 prevede misure di incentivazione per l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori svantaggiati, per la cui definizione la lettera *k*) dell'articolo 2 rimanda al regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 <sup>(30)</sup>, relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381. In linea generale, si tratta di qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro senza assistenza.

Sempre con riferimento all'individuazione dei destinatari delle misure in esame, il comma 1 dell'articolo 13 prevede due fattispecie diverse a secondo che i soggetti siano o meno destinatari di misure di carattere previdenziale o assistenziali la cui erogazione sia collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione. Per tale via, al fine di ricomprendere tra i destinatari delle misure di cui all'articolo 13 tutti i soggetti privi di lavoro, si ritiene che le previsioni del comma 1 dell'articolo 13 richiamino lo stesso quadro definitorio di cui al decreto legislativo n. 181/2000.

In questo modo, le previsioni dell'articolo 13 incrociano inoltre le discipline vigenti di cui alla legge n. 223/1991 per i lavoratori in

---

<sup>(29)</sup> Cfr. G. BOCCHIERI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(30)</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Aiuti di Stato*.

mobilità, la legge n. 407/1990 per i disoccupati di lunga durata e il decreto legislativo n. 81/2000 per i lavoratori impegnati in progetti di lavori socialmente utili, ponendo in sede di pratica applicazione del modello operativo un preliminare problema di cumulo delle misure agevolative, in termini retributivi e contributivi <sup>(31)</sup>.

Sul piano applicativo, il sistema dell'articolo 13 prevede la possibilità per le agenzie di somministrazione di derogare al regime della parità di trattamento del lavoratore somministrato presso un utilizzatore, rispetto ai dipendenti di pari livello dell'utilizzatore stesso, per assunzioni con contratto a tempo determinato con durata non inferiore a 6 mesi. Inoltre, è previsto che per assunzioni con contratto a tempo determinato con durata non inferiore a 9 mesi e per un periodo massimo di dodici mesi, sia possibile determinare il trattamento retributivo del lavoratore somministrato detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore stesso 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.

Da una ricostruzione letterale della norma, sembra che le due condizioni possano operare contemporaneamente, mentre pare che il piano individuale di inserimento o di reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei, e il coinvolgimento del tutore con adeguate competenze e professionalità siano le condizioni sempre necessarie per la deroga al principio della parità di trattamento del lavoratore somministrato. Ed, in effetti, la costruzione di un particolare percorso di accompagnamento al lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale rappresenta il contrappeso, anche economico, che giustificano il modello operativo così delineato. Peraltro, l'effettivo successo di questa misura incentivante dipenderà dal modello di convenienze che si determinerà tra tutti i soggetti coinvolti nel rapporto trilatero

---

<sup>(31)</sup> Per particolari categorie di soggetti, in passato, è stato espressamente previsto che misure incentivanti diverse fossero applicabili congiuntamente ed anche in questa sede non si vede come possa ritenersi esclusa la possibilità, in particolare, di applicare riduzioni contributive, dopo aver concluso per l'inclusione nella definizione di lavoratore svantaggiato di tutti coloro che sono in cerca di lavoro. In questo senso, non sembrano esservi dubbi sull'applicabilità delle previsioni di cui al comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 223/1991 che prevede una quota di contribuzione pari a quella degli apprendisti. Già per le società di fornitura di lavoro temporaneo autorizzate ai sensi della legge n. 196/1997 ciò era stato precisato dall'Inps con la circolare 27 luglio 1999 n. 157.

della somministrazione. A parte i lavoratori che dovranno mantenere l'impegno a completare il percorso per loro definito, le società di somministrazione dovranno traslare sugli utilizzatori il vantaggio economico in termini di costo del lavoro.

Per questo aspetto, nei riguardi dei lavoratori percettori di sussidi e di trattamenti assistenziali, l'articolo 13 prevede un sistema sanzionatorio di decadenza dai trattamenti stessi. In particolare, questi lavoratori decadono dai trattamenti assistenziali quando rifiutino di essere avviati a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiutino di essere avviati a un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore. Per questi stessi lavoratori è previsto un ulteriore caso di decadenza qualora non accettino l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza. Tuttavia, è previsto che queste ipotesi di decadenza non si applichino 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 <sup>(32)</sup>.

Come anticipato, l'applicazione delle misure previste dall'articolo 13 dovranno essere disciplinate dalle legge regionali. Il comma 6 dello stesso articolo 13 prevede però che fino alla loro entrata in vigore, le misure previste si applicheranno solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione del lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e i Comuni, le Province o le Regioni stesse. Queste convenzioni potranno quindi determinare tutti gli aspetti pratici del modello operativo, finanche alla concorrenza o meno delle due diverse ipotesi di incentivi e alla modalità di ripartizione degli incentivi nel sistema negoziale trilatero della somministrazione. Qualora poi le convenzioni riguardino progetti che prevedano l'erogazione di ulteriori misure

---

<sup>(32)</sup> Anche in questo ambito, si può determinare una sovrapposizione di diverse previsioni normative, per il fatto che specifiche previsioni per alcune categorie di lavoratori prevedono a loro volta meccanismi di decadenza dai trattamenti assistenziali. In particolare, con riguardo ai lavoratori in mobilità, si pone il problema della concorrenza tra il sistema sanzionatorio di cui al comma 2 dell'articolo 13 con quello previsto all'articolo 9 della legge n. 223/1991.

premiali, la scelta delle agenzie di somministrazione da coinvolgere nel progetto dovrà essere effettuata attraverso procedura di evidenza pubblica <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> Un esempio europeo è costituito dal caso delle PSA tedesche, cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

## 8.

### LE AGENZIE DI INTERMEDIAZIONE

GIULIANA CIOCCA

SOMMARIO: 1. Il concetto di intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro nella legge n. 30/2003 e nel decreto legislativo n. 276/2003. — 2. Confronto con l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997. — 3. Le agenzie di intermediazione fra sussidiarietà e pluralismo. — 4. I requisiti. — 5. La funzione delle agenzie di intermediazione e il decreto ministeriale 23 dicembre 2003.

#### **1. Il concetto di intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro nella legge n. 30/2003 e nel decreto legislativo n. 276/2003.**

La riforma del mercato del lavoro prevista dalla legge n. 30/2003 ed attuata dal decreto legislativo n. 276/2003 ha portato a termine un lungo processo di trasformazione che ha caratterizzato il mondo del lavoro negli ultimi anni.

È noto come il problema del collocamento sia da sempre al centro delle questioni connesse al mercato del lavoro, in quanto costituisce quel momento nel quale si incontrano la domanda e l'offerta di lavoro. L'occupazione, però, ha risentito delle conseguenze di un sistema di collocamento, come quello italiano, che, sulla base della legge n. 264/1949, si è basato per lungo tempo sul monopolio pubblico. Le innovazioni che si sono avute solo a partire dal 1997 hanno fatto sì che il sistema di collocamento mutasse non solo struttura, ma anche funzione <sup>(1)</sup>: non più una gestione riservata agli uffici pubblici, con la funzione, anch'essa pubblica, del collocamento, ma un sistema integrato che, in adempimento di precise indicazioni delle fonti internazionali <sup>(2)</sup>, prevedesse una pluralità di soggetti, pubblici e privati,

---

<sup>(1)</sup> Cfr. P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(2)</sup> Cfr. R. FOGLIA, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario del legislatore nazionale?*, in *ADL*, n. 2, 1998,



nel collocamento stesso (articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997).

Tuttavia, è lo stesso concetto di collocamento che gradualmente ha perso consistenza per essere sostituito da una serie di misure volte a facilitare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, ma in un contesto nel quale l'assunzione diretta non è più vietata <sup>(3)</sup>, mentre nuovi strumenti vengono identificati per favorire l'occupazione, coinvolgendo anche i profili della formazione professionale, della ricollocazione e della selezione del personale.

Questi obiettivi, insieme con altri, come la flessibilità, sono stati al centro di quel processo iniziato con il *Libro Bianco* del 2001 <sup>(4)</sup> e proseguito con la legge n. 30/2003 ed il decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(5)</sup>.

Non tanto la modifica del collocamento, dunque, è stata prevista, quanto una complessiva revisione del sistema di incontro fra domanda ed offerta di lavoro, tale da rendere quasi desueto il termine stesso di « collocamento », che sembra dover essere usato con molta cautela. Infatti, mentre la legge delega n. 30/2003 lo utilizza per prevedere un sistema misto pubblico-privato, seppure all'interno della revisione della disciplina dei cosiddetti « servizi per l'impiego » <sup>(6)</sup>, nel decreto legi-

---

539 ss.; M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 49 ss.

<sup>(3)</sup> Si veda l'articolo 9-bis del decreto legge 1° ottobre 1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 608/1996, oggi in parte abrogato dall'articolo 85, del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(4)</sup> Cfr. F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002; T. TREU, *Il Libro bianco sul lavoro e la delega del Governo*, in RGL, 2002, n. 1, 115 ss.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004; R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004; M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003.

<sup>(6)</sup> Anche l'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 30/2003 utilizza il termine « collocamento »; infatti la norma prevede, tra i criteri direttivi, l'obiettivo della « modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo », lasciando intendere, quindi, che deve permanere il collocamento pubblico, seppure coordinato con le forme private, lettera f).

slativo n. 276/2003 di collocamento non si parla e si adottano termini come « organizzazione e disciplina del mercato del lavoro » (titolo II), oppure espressioni come « realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro » (articolo 3, comma 1) già contenuta nell'articolo 1 della legge n. 30.

Al di là di rilievi terminologici, che, comunque, appaiono indicativi dell'intento del legislatore, la riforma Biagi, nel suo complesso, rende possibile oggi, più che con il decreto legislativo n. 469/1997, che soggetti privati autorizzati e soggetti pubblici, più numerosi di prima, gestiscano l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, cosicché l'utente possa meglio esercitare la propria libertà di scelta <sup>(7)</sup> dell'operatore per essere non più "collocato", ma per essere aiutato a trovare lavoro in un contesto occupazionale che muta.

Si tratta, allora, di comprendere la portata e persino l'utilità dell'intermediazione, che comunque permane, anche per verificare se il nuovo sistema delle agenzie per il lavoro <sup>(8)</sup> sia effettivamente in grado di incentivare l'occupazione, dal momento che la domanda e l'offerta di lavoro si possono oggi incontrare attraverso strumenti nuovi, come, ad esempio, la *borsa continua nazionale del lavoro* <sup>(9)</sup>, — articoli 15 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003 —, o forme diverse rispetto al passato, come il lavoro a chiamata, la somministrazione di lavoro, il lavoro ripartito <sup>(10)</sup>.

L'intermediazione, però, anche se non è più indispensabile come nel "vecchio" collocamento <sup>(11)</sup>, nella legge n. 30/2003 ed nel decreto legislativo n. 276/2003 è presa in considerazione ed anzi viene definita per la prima volta (vedi *infra*), ritrovandosi, poi, nella previsione delle agenzie di intermediazione, ricondotte nell'alveo delle agenzie per il lavoro (articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003). Si tratta, però, non solo di un concetto diverso rispetto al passato, ma, soprattutto, di

---

<sup>(7)</sup> Sul punto, cfr. il contributo di G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, nella Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(8)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

<sup>(9)</sup> Cfr. i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 107 ss.

<sup>(11)</sup> Per una ricostruzione complessiva si veda P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 30 ss.

una sua diversa applicazione, anche in confronto alla disciplina che ha aperto la strada alla fine del monopolio pubblico del collocamento (articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997) strada proseguita dal decreto legislativo n. 297/2002 <sup>(12)</sup>, ma, soprattutto, dal decreto legislativo n. 276/2003, che, da un lato, ha abrogato esplicitamente l'articolo 27 della legge del 1949, ma, dall'altro, sembra aver ricompreso l'intera legge nell'ampia abrogazione di « tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro » (lettera e) dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 276/2003). Pertanto anche il divieto di intermediazione privata, contenuto nell'articolo 11, comma 1, della legge n. 264/1949, e sopravvissuto al decreto legislativo n. 297/2002, che concretizzava l'esatta antitesi di quanto disposto dalla riforma Biagi, deve essere oggi considerato abrogato <sup>(13)</sup>.

Per cogliere, allora, l'esatto significato dell'odierna intermediazione, occorre considerare che già la legge n. 388/2000, aggiungendo il comma 1-*bis* all'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, aveva contribuito ad identificare il contenuto dell'attività di mediazione, qui usato come sinonimo di intermediazione <sup>(14)</sup>. Con il decreto legislativo n. 276/2003, poi, che dedica l'intero articolo 2 alla spiegazione dei

---

<sup>(12)</sup> Questo percorso ha visto un importante punto di arrivo nell'abrogazione esplicita dell'articolo 7, della legge n. 264/1949, quindi, nell'eliminazione della funzione pubblica del collocamento, da parte del decreto legislativo n. 297/2002, mentre il divieto di intermediazione privata di manodopera (articolo 11, comma 1) non è stato eliminato da quel provvedimento, né, a ben guardare, ciò è stato previsto dall'articolo 85, del decreto legislativo n. 276/2003, che ha abrogato esplicitamente molte norme precedenti, anche se la norma potrebbe essere ricompresa fra quelle « incompatibili » con le nuove disposizioni, abrogate dall'articolo 3, lettera e), del decreto legislativo n. 276/2003. Sul decreto legislativo n. 297/2002 cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; cfr. I. DI SPILIMBERGO, *Riforma Biagi e decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297*, nella Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(13)</sup> Il primo comma dell'articolo 11, della legge n. 264/1949, infatti, prevedeva: « È vietato l'esercizio della mediazione anche se gratuito quando il collocamento è demandato agli uffici autorizzati ». Tuttavia, secondo un'interpretazione letterale della norma, avulsa dal contesto complessivo della legge n. 264/1949, oramai in gran parte abrogata esplicitamente, si potrebbe anche ritenere non incompatibile tale norma con le disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 276/2003 qualora si considerassero « uffici autorizzati » anche quelli predisposti dalle agenzie di intermediazione.

<sup>(14)</sup> Mi permetto di rinviare a quanto già esposto in G. CIOCCA, *La gestione del collocamento: l'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e le riforme in atto*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 138 ss.

termini usati nel testo legislativo <sup>(15)</sup>, l'intermediazione, riprendendo in gran parte la nozione precedente, viene definita dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 2 come l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, con una formula, seppure non troppo felice lessicalmente, che tenta di cogliere in quel momento, la mediazione, appunto, il *proprium* di un'importantissima funzione all'interno del mercato del lavoro che cambia. Infatti subito la norma, dopo aver posto una particolare attenzione all'inserimento nel lavoro dei disabili e dei « gruppi » di lavoratori svantaggiati <sup>(16)</sup>, riempie di contenuto la formula « attività di mediazione », definendola « comprensiva, tra l'altro, » <sup>(17)</sup> della raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori <sup>(18)</sup>, della preselezione e costituzione della relativa banca dati, della promozione e della gestione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, dell'effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute sulla base dell'attività di intermediazione, dell'orientamento professionale, della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.

Due caratteristiche emergono subito: innanzitutto, come già nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, il concetto di intermediazione è considerato sinonimo di quello di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro; in secondo luogo, però, a differenza delle precedenti definizioni, ora viene fatto un esplicito riferimento alle attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo. Quest'ultimo elemento

---

<sup>(15)</sup> Cfr. M.L. VALLAURI, *Le definizioni del Decreto legislativo n. 276/2003*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 75 ss.

<sup>(16)</sup> Cfr. il capo II del decreto legislativo n. 276/2003, sul quale si veda C. TAMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali*, in L. GALANTINO, *op. cit.*, 131 ss.; C. CORBO, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 269 ss.

<sup>(17)</sup> Tale inciso lascia intendere che l'elencazione che segue non ha carattere tassativo o cogente, ma risulta solo indicativa; pertanto si potrebbe sostenere l'inserimento di altre tipologie di attività nell'ambito della « mediazione fra domanda ed offerta di lavoro ».

<sup>(18)</sup> Si noti che anche la nozione di « lavoratore » viene fornita dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003, alla lettera *j*), che definisce il lavoratore come « qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro », ricomprendendo, quindi, anche l'inoccupato, con una sorta di innovazione non priva di conseguenze sul piano della disciplina giuridica e delle conseguenti tutele.

segna, come si vedrà, un passo avanti di notevole importanza nei servizi per l'impiego svolti dagli operatori privati.

Per meglio comprendere le innovazioni apportate all'« intermediazione » dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003 e, di conseguenza, il ruolo effettivo delle attuali agenzie di intermediazione, appare utile confrontare questa norma con l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, anche per verificarne l'abrogazione totale <sup>(19)</sup>.

## 2. Confronto con l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997.

Nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, come modificato dall'articolo 117 della legge n. 388/2000, in effetti, la nozione di mediazione — non quella di intermediazione — era ugualmente definita come attività di raccolta di *curricula* dei potenziali lavoratori, di preselezione e costituzione della banca dati, di orientamento professionale dei lavoratori, di promozione e gestione dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, con l'attenzione, però, alla ricollocazione professionale. Inoltre, unitamente alla comunicazione delle assunzioni avvenute grazie alla società di mediazione, veniva prevista la gestione di attività dei servizi per l'impiego secondo convenzioni con le pubbliche istituzioni <sup>(20)</sup>. Quest'ultima previsione non si ritrova, al contrario delle altre, nell'articolo 2, lettera *b*), del decreto legislativo n. 276/2003: pertanto oggi le agenzie autorizzate non dovranno più convenzionarsi con gli enti pubblici per poter agire legittimamente.

Dall'articolo 10, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 469/1997 non si evinceva, però, una definizione che identificasse l'attività di mediazione innanzitutto nell'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, obiettivo che era addirittura elencato come quarto dalla norma, insieme con le altre attività, strumentali o conseguenti ad esso. Nel decreto legislativo n. 276/2003, invece, questo punto critico sembra superato, in quanto è la stessa intermediazione ad essere definita attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, con la focalizzazione,

---

<sup>(19)</sup> In tal senso cfr. M. MISCIONE, *Le agenzie per il lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 129.

<sup>(20)</sup> Come già segnalato (G. CIOCCA, *La gestione del collocamento ecc.*, cit., 141), per stipulare le convenzioni veniva identificato come criterio « preferenziale » il possesso dell'autorizzazione alla mediazione: ciò poteva dare adito a dubbi interpretativi sulla possibilità che anche altri soggetti, privi di autorizzazione, potessero svolgere attività di mediazione.

dunque, del fine primario, declinato, poi, nelle altre attività già ricordate.

Inoltre, nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, si faceva riferimento all'orientamento professionale dei lavoratori, ricompreso nell'attività di mediazione, mentre oggi, molto opportunamente, sono state inserite nella nozione di intermediazione anche la progettazione e l'erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo. Questa è una novità rilevante, come accennato, in quanto tutta la riforma del mercato del lavoro, anche attraverso le innovazioni relative al contratto d'inserimento ed al nuovo apprendistato, sembra aver dato il giusto rilievo alla formazione professionale, oggi divenuta, ancor più che nel passato, indispensabile per poter entrare nel mutato mondo del lavoro, anche attraverso una riqualificazione professionale, necessaria per la « ricollocazione » nel mercato.

Per quanto concerne, poi, le previsioni contenute nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 relative all'autorizzazione e all'accreditamento, ovvero gli strumenti richiesti per permettere l'ingresso dei soggetti privati nel sistema di collocamento, esse apparivano modulate sulla distinzione oggettiva più che soggettiva, fondata, cioè, sul tipo di attività svolta da quei soggetti, con determinati requisiti patrimoniali e, soprattutto, con l'esclusività dell'oggetto sociale: infatti l'autorizzazione ministeriale era prevista per i soggetti che svolgevano l'attività di mediazione (articolo 10, comma 3) mentre l'accreditamento era destinato ai soggetti che effettuavano ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale (articolo 10, comma 4).

Il decreto legislativo n. 276/2003 supera queste previsioni dettando nuove regole sia per l'autorizzazione, sia per l'accreditamento e, soprattutto, modificando i precedenti requisiti, richiesti ai soggetti privati per esercitare l'attività di mediazione, che ne avevano decretato il rischio di paralisi, almeno per i soggetti più piccoli, ma, forse, più vicini al territorio ed ai lavoratori in cerca di occupazione.

Le nuove condizioni richieste alle agenzie di intermediazione inducono a ritenere abrogate, quindi, quelle previsioni dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 che risultano incompatibili con le norme che hanno modificato il regime autorizzatorio e quello di accreditamento, nonché la configurazione stessa dei soggetti privati come imprese o gruppi di imprese, società cooperative ed enti non commerciali ed anche società di persone per la ricerca e selezione del personale, nonché per la ricollocazione professionale: si tratta dei commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7 dell'articolo 10, oltre che, naturalmente, il

comma 13, che prevedeva la deroga rispetto alla legge n. 264/1949 per i soggetti autorizzati o accreditati. Dovendosi oggi ritenere abrogata tutta la legge del 1949, in quanto incompatibile con le nuove norme, risulta ancor più incompatibile una norma derogatoria al precedente divieto, anche per il mutamento di *ratio* oramai avvenuto nel mercato del lavoro, che indica l'attività privata di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro come una modalità tipica, non eccezionale e tanto meno derogatoria. Per quanto concerne le altre previsioni dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, però, ed in particolare i commi 8, 9 e 10 (divieto di discriminazione, tutela della *privacy*, gratuità delle prestazioni per i lavoratori), non essendo incompatibili con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 276/2003, appare sostenibile una loro permanenza nell'ordinamento, con la conseguente non totale abrogazione dell'articolo 10 <sup>(21)</sup>.

### 3. Le agenzie di intermediazione fra sussidiarietà e pluralismo.

Si tratta, ora, di analizzare quali siano le innovazioni apportate dal decreto legislativo n. 276/2003 non solo al concetto di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro, ma anche alla struttura e alla funzione dei soggetti privati che la svolgono, ovvero le agenzie di intermediazione.

Esse costituiscono una tipologia delle agenzie per il lavoro, che sono disciplinate e definite dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003 come i soggetti che svolgono attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, i quali, per poter operare, devono iscriversi all'Albo delle agenzie per il lavoro, previsto dal medesimo articolo 4, ma solo di recente istituito dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 23 dicembre 2003 <sup>(22)</sup>.

La previsione delle agenzie per il lavoro rappresenta una innovazione assai significativa, in quanto inserisce nella medesima ottica, pur

---

<sup>(21)</sup> Peraltro la Corte cost. ha ritenuto legittimo l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, con la sentenza n. 125/2003, emanata successivamente alla legge n. 30/2003: cfr. Corte cost., 16 aprile 2003, n. 125, in *DML*, 2003, n. 3, 665 ss., con nota di G. CIOCCA, *La Corte costituzionale, la sussidiarietà ed il collocamento*.

<sup>(22)</sup> Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 è stato pubblicato in *GU*, 3 marzo 2004, n. 52 ed è consultabile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

con delle differenziazioni, molti degli strumenti, o forme giuridiche, rivolti a favorire l'occupazione, superando anche, come si vedrà, l'ostacolo dell'esclusività dell'oggetto sociale dei soggetti che pongono in essere ciascuna di tali attività. Opportunamente, quindi, tali agenzie sono denominate « per il lavoro »: occorre abbandonare la logica settoriale, legata a vecchi stereotipi, che, nella vigenza delle leggi n. 264/1949 e n. 1369/1960, con i divieti ivi previsti, aveva dovuto seguire la strada della disciplina in deroga e restare, inevitabilmente, all'interno di parametri rigidi.

La legge n. 30/2003 ha disposto il superamento di quegli schemi e di quelle concezioni <sup>(23)</sup> e il legislatore delegato, attraverso le abrogazioni, esplicite o implicite, delle precedenti norme, ha delineato una nuova configurazione, sia soggettiva, sia oggettiva, del mercato del lavoro, nella quale le agenzie per il lavoro si affiancano, e non si sostituiscono, alle strutture pubbliche previste dal decreto legislativo n. 469/1997: infatti l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 mantiene ferme le competenze delle Regioni e delle Province in materia di organizzazione e di funzioni amministrative nel mercato del lavoro <sup>(24)</sup>, al fine di realizzare « un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro » (articolo 3, comma 1).

La coesistenza di soggetti pubblici istituzionali con quelli privati, indirizzata, seppure nella nuova prospettiva tracciata dalla legge n. 30/2003, a potenziare i servizi all'impiego, conferma, quindi, ciò che le Province stanno realizzando attraverso i centri per l'impiego e le Regioni attraverso le politiche per l'occupazione <sup>(25)</sup>, con differenze, però, fra le varie legislazioni regionali <sup>(26)</sup>.

Il pluralismo gestionale nel campo del mercato del lavoro sembra,

---

<sup>(23)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento ecc.*, cit., 25 ss.

<sup>(24)</sup> In senso critico cfr. S. ROSATO, *Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi autorizzatori e accreditamento: il ruolo delle Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 505.

<sup>(25)</sup> Cfr. P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in LPA, 2002, n. 1, 122 ss.

<sup>(26)</sup> Cfr. G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali*



in tal modo, diventare effettivo, vista la sostanziale parificazione tra i soggetti pubblici e quelli privati, seppure sempre autorizzati. Dovrebbe, quindi, essere stata superata definitivamente quella logica, in fondo sottesa al decreto legislativo n. 469/1997, secondo la quale i soggetti privati potevano agire nel collocamento, ma la gestione primaria dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro spettava ancora agli uffici pubblici.

Ora, però, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 30/2003, compie un altro passo verso una diversa configurazione dell'intermediazione, inserendo in questo campo, per la prima volta, altri soggetti, sia pubblici, sia privati, autorizzati a svolgere tale attività: si tratta delle Università, pubbliche e private, delle fondazioni universitarie, dei Comuni, delle Camere di commercio, degli istituti di scuola superiore di secondo grado, statali e paritari, delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, delle associazioni con rilevanza nazionale per la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, degli enti bilaterali, delle apposite fondazioni, o altro soggetto con personalità giuridica, costituite dall'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro <sup>(27)</sup>.

Letta unitamente all'articolo 3 del decreto legislativo n. 276/2003, questa norma dimostra che il mercato del lavoro non si è "privatizzato", ma che, essendo gestito oggi da soggetti pubblici, più numerosi di prima, e da soggetti privati, anch'essi aumentati, ma tutti autorizzati, seppure in forme e modi molto diversi <sup>(28)</sup>, può essere definito un

---

*dei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 241 ss.

<sup>(27)</sup> Per un approfondimento dei regimi particolari di autorizzazione si rinvia a S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in questa sezione; B. MAIANI, *Le agenzie per il lavoro. I requisiti soggettivi, i regimi autorizzatori, e gli accreditamenti. Commento agli artt. 4, 5, 6, 7, 11, 18 e 19*, in L. GALANTINO, *op. cit.*, 90 ss. Il decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del decreto legislativo n. 276/2003 riconduce esclusivamente alle Regioni le autorizzazioni per i Comuni, le Camere di commercio e gli istituti scolastici e, sostituendo il comma 8 dell'art. 6, prevede che siano le Regioni a disciplinare le procedure di autorizzazioni di cui al comma 7. A questo si aggiunge l'istituzione di un regime transitorio per i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi della normativa previgente, che non vogliono richiedere l'autorizzazione nazionale e attendano la definizione della procedura per l'autorizzazione regionale.

<sup>(28)</sup> Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha precisato che le Università,

mercato pluralista, nel quale il lavoratore o il datore di lavoro possono scegliere realmente a quale intermediario rivolgersi.

Questa può essere considerata un'applicazione della sussidiarietà orizzontale<sup>(29)</sup>, in quanto i soggetti privati possono agire per realizzare l'intermediazione, ma lo Stato, attraverso le autorizzazioni, e le Regioni e le Province, attraverso le competenze che hanno nel mercato del lavoro, garantiscono comunque lo svolgimento di quella funzione che, pur non essendo più pubblica, come sanciva la legge n. 264/1949, ora abrogata, è da considerare di interesse pubblico, in quanto realizza diritti civili e politici: se i soggetti privati non ne danno realizzazione piena, subentrerà, appunto, il servizio pubblico.

Alla sussidiarietà orizzontale, com'è noto, si accompagna, nella riforma del titolo V della Costituzione, la sussidiarietà verticale, cosicché la potestà legislativa concorrente in materia di « tutela e sicurezza del lavoro » (articolo 117 della Costituzione, comma 3) e, soprattutto, una possibile competenza esclusiva delle Regioni in materia di mercato del lavoro<sup>(30)</sup> aprono nuove prospettive all'intervento delle leggi regionali nell'ambito del mercato del lavoro<sup>(31)</sup>.

Tutto il contesto delineato, però, impone di superare il possibile rischio di suppelletta, da parte dei soggetti privati, rispetto alle carenze dei servizi pubblici, rischio che spesso, invece, sembra essere presente nel considerare la fine del monopolio pubblico del collocamento, causata dalla sua stessa inefficienza: invece la sussidiarietà ed il plura-

pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, non necessitano di provvedimento autorizzatorio purché l'attività di intermediazione sia svolta senza fini di lucro (articolo 12, comma 1). Ciò non toglie che esse siano autorizzate, seppure attraverso regimi particolari, previsti dallo stesso legislatore all'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003. Infatti la suddetta norma ministeriale fa riferimento all'autorizzazione di quei soggetti, prevedendo che essa non possa essere ceduta o concessa ad altro soggetto.

<sup>(29)</sup> Cfr. G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, cit.

<sup>(30)</sup> Sul punto cfr. M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, n. 1, 32; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, *ivi*, 75 ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro fra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, n. 1, 80 ss.; M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *LD*, 2001, n. 3, 495; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *ADL*, 2002, n. 1, 60; M. MAGNANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, n. 2, 645 ss.

<sup>(31)</sup> Cfr. V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, n. 3, 344; G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, cit., 232 ss.

lismo, principi fondamentali dell'assetto costituzionale italiano, indicano indubbiamente un'altra via e l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 pare confermarlo nell'ampliare il novero dei soggetti gestori, sia pubblici, sia privati.

#### 4. I requisiti.

Per quanto concerne i requisiti richiesti alle agenzie di intermediazione, nel decreto legislativo n. 276/2003 viene ribadita la necessità dell'autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che permette l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro <sup>(32)</sup>, di recente costituito con il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, ed in particolare alla sezione delle « agenzie di intermediazione », articolo 4, lettera c), che si affianca alle altre quattro sezioni, ovvero quelle per le agenzie per la somministrazione, sia « generaliste » <sup>(33)</sup>, lettera a), sia « specialiste », lettera b) <sup>(34)</sup>, per le agenzie di ricerca e di selezione del personale, lettera d), per le agenzie di supporto alla ricollocazione professionale. Il requisito dell'autorizzazione ministeriale, già richiesto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, pone qualche dubbio in relazione alla dimensione pluralista e sussidiaria sottolineata poc'anzi, tanto da indurre taluno a sostenere l'ipotesi di un ritorno ad un accentramento implicito da parte dello Stato <sup>(35)</sup>.

In realtà, l'autorizzazione sembra essere diventata lo strumento con il quale lo Stato esercita un controllo sui soggetti privati che entrano nella gestione di settori nevralgici della società civile: basti ricordare, quali esempi, la legge sul volontariato n. 166/1991, il decreto legislativo n. 124/1993 sui fondi pensione, la legge n. 196/1997 sul lavoro interinale. Il punto è che, però, questo controllo non venga esercitato dal potere statale violando, oggi più di prima, il principio di sussidiarietà, esplicitamente sancito dalla Costituzione. In altri termini, vanno evitati sia il rischio di supplenza, già segnalato, sia quello di accentramento statale, vista la nuova configurazione istituzionale.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

<sup>(33)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Le agenzie per il lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 132 ss.

<sup>(34)</sup> Anche il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 utilizza questa terminologia all'articolo 2.

<sup>(35)</sup> Cfr. P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in RGL, 2003, n. 2, 421; B. MAIANI, *op. cit.*, 75.

Il legislatore del 2003, poi, ha aggiunto anche un requisito territoriale per le agenzie di intermediazione, richiedendo la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e « comunque non inferiore a quattro regioni ». L'intento del legislatore nell'inserire questa condizione, assente persino nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, probabilmente è stato quello di voler garantire la consistenza e la presenza sul territorio di soggetti che, vedendo ampliate le proprie competenze, acquistano maggiore incidenza nel mercato del lavoro nel suo complesso.

Tuttavia l'articolo 6, comma 6, prevede poi, fra i regimi particolari di autorizzazione, quello delle Regioni e delle Province autonome, le quali possono concedere l'autorizzazione alle agenzie di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale che abbiano una presenza solo nel territorio regionale (o provinciale) e che siano comunque in possesso dei requisiti richiesti dagli articoli 5 e 6, salvo, ovviamente, quello territoriale <sup>(36)</sup>. Pertanto potranno esistere anche agenzie di dimensione regionale (o provinciale nelle Province autonome), legittimamente costituite ed autorizzate dalle Regioni (o dalle Province autonome): questo consentirà di valorizzare esperienze più vicine ai lavoratori, ma sempre fornite delle garanzie richieste dal legislatore nazionale.

Questa potrebbe essere un'esplicazione anche della sussidiarietà verticale, che si collega alla potestà concorrente fra Stato e Regioni prevista nell'articolo 117 della Costituzione nella materia « tutela e sicurezza del lavoro », indicata nell'articolo 1 della legge n. 30/2003 come criterio per la revisione del « sistema del collocamento, pubblico e privato nel rispetto delle competenze delle Regioni ». Infatti nella precedente legislazione non era stata mai prevista una differenziazione nel regime autorizzatorio, mentre ora la possibilità dell'autorizzazione regionale sembra indicare una posizione pariorinata fra Stato e Regioni (articolo 114 della Costituzione) <sup>(37)</sup>, con la sola discriminante della dimensione territoriale delle agenzie di intermediazione. Ciò appare in linea con quanto previsto dalla riforma del titolo V della

---

<sup>(36)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in questa sezione.

<sup>(37)</sup> Cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in LR, 2002, 380 ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa delle Regioni*, in LR, 2002, 346 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in LR, 2001, 1247 ss.

Costituzione e con l'attuazione del federalismo. Resta, tuttavia, qualche dubbio interpretativo nel confronto fra queste previsioni e la definizione di « autorizzazione » fornita dall'articolo 2, comma 1, lettera *e*) del decreto legislativo n. 276/2003, secondo la quale quest'ultima è un provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati (agenzie per il lavoro) allo svolgimento delle attività di somministrazione, di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, di supporto alla ricollocazione professionale. Sembrerebbe, dunque, che l'autorizzazione rientri nell'ambito della competenza statale esclusiva; ma, in tal caso, il potere autorizzatorio delle Regioni apparirebbe non originario, né concorrente, ma quasi “delegato” dallo Stato. Non è più questa, però, la dimensione nella quale si muovono le Regioni oggi.

Per quanto concernel'accreditamento, poi, esso era già stato previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 per le società di ricerca e selezione del personale e per quelle di supporto alla ricollocazione professionale, da richiedere al Ministero del lavoro. Ora, invece, l'accreditamento viene definito dall'articolo 2, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 276/2003 come « un provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta »<sup>(38)</sup>. Pertanto gli accreditamenti divengono totalmente di competenza regionale e l'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003 ne definisce le modalità attuative, garantendo anche la libera scelta degli utenti all'interno della rete di operatori qualificati, nonché il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione<sup>(39)</sup>.

Tra i requisiti per ottenere l'autorizzazione, merita particolare attenzione, poi, quello previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003, relativo all'oggetto sociale: questo non deve essere più esclusivo per ogni tipologia di agenzia, come in passato, bensì solo

---

(38) Secondo S. ROSATO, *op. cit.*, 507, « si delinea una razionalità del sistema, nel quale spetta allo Stato “abilitare”, mentre è riservato alle Regioni riconoscere “l'idoneità ad erogare servizi al lavoro” »; l'A., poi, definisce l'accreditamento come « una sorta di prequalifica per il possibile affidamento (...) di funzioni di pubblico servizio », 508.

(39) Cfr. V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 191 ss.

prevalente, anche se la norma non specifica il concetto di « prevalenza » (40). Ora, però, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha specificato come debba essere accertata la prevalenza dell'oggetto sociale, che dovrà sussistere, attraverso una modifica statutaria, anche per le agenzie già autorizzate o accreditate: l'articolo 6, comma 3, infatti, ha adottato un criterio quantitativo, prevedendo che l'oggetto sociale si considera prevalente quando riguarda il 50,1 per cento dell'attività dell'agenzia, con un calcolo che si riferisce alle unità operative di quest'ultima, anche se il decreto legislativo n. 276/2003 ha utilizzato il criterio delle « divisioni operative » (41).

Ciò permetterà, quindi, un ampliamento delle competenze di ogni singola agenzia per il lavoro e renderà possibile l'iscrizione automatica delle agenzie di intermediazione, articolo 4, comma 6, anche alla sezione delle agenzie di ricerca e selezione del personale e a quella delle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale. Ciò comporta che tali agenzie, potendo — non dovendo, però — svolgere anche queste attività, decideranno quale servizio al lavoro offrire, da quello minimale, ma fondamentale, dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, con le innovazioni previste per quanto riguarda la borsa continua del lavoro (42), a quello più completo di sostegno al lavoratore espulso dal mercato (ricollocazione professionale), ma anche di ausilio alle imprese nelle assunzioni e nel reperire i profili professionali necessari (ricerca e selezione del personale). L'obiettivo è quello di favorire l'occupazione in un senso polifunzionale, considerata anche l'ampia accezione di « intermediazione » fornita dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003.

Nulla si prevede, invece, per l'automatica iscrizione delle agenzie di intermediazione alla sezione delle agenzie di somministrazione. Ciò potrebbe indurre a ritenere, tuttavia, che, pur senza meccanismi automatici, ben potrebbero le agenzie di intermediazione svolgere anche attività di somministrazione, chiedendo l'autorizzazione specifica e l'iscrizione nell'apposita sezione dell'albo. Se questa possibilità fosse preclusa, invero, perderebbe di effettiva consistenza quella importante modifica relativa all'oggetto sociale, tanto più che tale percorso è possibile in senso inverso: infatti le agenzie di somministrazione « ge-

---

(40) Cfr. B. MAIANI, *op. cit.*, 78.

(41) Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

(42) Cfr. i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

neraliste », che possono svolgere tutte le attività relative alla somministrazione, sono automaticamente iscritte a tutte le altre sezioni <sup>(43)</sup>, esclusa, ovviamente, quella di cui alla lettera *b*) dell'articolo 4 (agenzie « specialiste ») <sup>(44)</sup>.

Ancora altri requisiti, poi, sono richiesti alle agenzie di intermediazione, sia particolari, sia generali. Per quanto riguarda i requisiti specifici, il comma 4 dell'articolo 5 prevede l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 50.000 euro, mentre l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, richiedeva almeno 200 milioni di lire: e questa rappresenta un'innovazione con importanti riflessi concreti, in quanto apre la strada a molti soggetti, in precedenza esclusi per l'eccessiva onerosità del requisito patrimoniale. Infatti si è verificato un « alleggerimento » <sup>(45)</sup> dei requisiti patrimoniali delle agenzie di intermediazione, mentre si può rilevare un inasprimento per gli altri tipi di agenzie.

Il comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003 ha previsto anche requisiti generali per tutte le agenzie per il lavoro, quindi pure per le agenzie di intermediazione, ai fini dell'iscrizione all'albo <sup>(46)</sup>.

La forma, innanzitutto, deve essere quella della società di capitali o della cooperativa, o del consorzio di cooperative, sia a livello nazionale, sia di un altro Stato membro dell'Unione europea. La società di persone, invece, può essere scelta solo dalle agenzie di ricerca e selezione del personale e da quelle di supporto alla ricollocazione professionale. Non si parla più, dunque, delle imprese o dei gruppi di impresa per le agenzie di intermediazione, come nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997: il comma 2 di tale norma, pertanto, è da intendersi sicuramente abrogato. Ciò dovrebbe favorire soggetti privati che imprese non sono, ma che spesso realizzano forme di incontro fra domanda ed offerta di lavoro vicine ai lavoratori, anche in attuazione del principio di solidarietà e di sussidiarietà.

Gli altri requisiti generali riguardano la sede legale, che deve essere

---

<sup>(43)</sup> Così M. MISCIONE, *op. cit.*, 148 ss., il quale osserva come, invece, « agli uffici pubblici sono lasciati i vecchi poteri, con esclusione del potere fondamentale che è proprio la somministrazione », 149.

<sup>(44)</sup> Cfr. M. LANOTTE, *Il contratto di somministrazione di lavoro: tipologie e condizioni di liceità*, in L. GALANTINO, *op. cit.*, 192 ss.

<sup>(45)</sup> Cfr. B. MAIANI, *op. cit.*, 83.

<sup>(46)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione europea, lettera *b*); la disponibilità di uffici idonei all'attività dell'agenzia, nonché di competenze professionali adeguate <sup>(47)</sup>; l'assenza di condanne penali per specifici delitti, elencati nella lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 5, e di sottoposizione a misure di prevenzione in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari delle agenzie per il lavoro.

Va posto in evidenza, poi, il requisito richiesto dalla lettera *e*) dell'articolo 5, che prevede la presenza di distinte divisioni operative nei soggetti polifunzionali, ovvero senza un oggetto sociale esclusivo. È evidente che, letta *a contrario*, la norma conferma che, comunque, possono esistere agenzie con oggetto sociale esclusivo: ma il punto è che non sia la legge ad imporlo, come in passato, e che vi sia una differenziazione gestionale.

Anche un altro requisito richiesto dalla lettera *f*) dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003 costituisce un'ulteriore novità: è l'interconnessione con la borsa continua del lavoro, disciplinata dall'articolo 15, da realizzarsi attraverso il « raccordo con uno o più nodi regionali » e l'invio al Ministero di « ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro ».

Il ruolo della borsa continua nazionale del lavoro <sup>(48)</sup> viene definito dallo stesso legislatore come la realizzazione di un « sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda ed offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali » (articolo 15, comma 1). Si tratta di una funzione importantissima, che doveva essere svolta dal sistema informativo per il lavoro, previsto dal decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(49)</sup>, il quale, però, non ha conseguito i risultati attesi.

Ora, invece, la borsa continua dovrebbe rendere effettivo il godimento del diritto al lavoro, di cui all'articolo 4 della Costituzione, nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, che, al comma 1, vieta alle Regioni di limitare proprio il diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, prevedendo poi, al comma 2, il potere sostitutivo del Governo anche in caso di mancato rispetto della tutela

<sup>(47)</sup> Ora si veda anche l'articolo 8 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003.

<sup>(48)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in ID. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss.

<sup>(49)</sup> Cfr. M. MEZZANZANICA, M.G. FUGINI, *Il Sistema informativo per il mercato del lavoro: modelli, metodi ed esempi di progettazione*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 165 ss.



dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (articolo 117 della Costituzione, comma 3).

La borsa continua del lavoro, strutturandosi attraverso « nodi regionali », deve costituire un punto di raccolta di tutte le informazioni utili all'incontro fra domanda ed offerta di lavoro liberamente immesse dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, ai lavoratori e alle imprese. Parimenti, poi, la borsa deve essere accessibile liberamente dai lavoratori e dalle imprese e consultabile da qualunque punto della rete.

Sussiste anche un obbligo, ai sensi del comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 276/2003, per gli operatori pubblici e privati, di conferire alla borsa continua del lavoro i dati acquisiti. In tal modo sarà proprio la borsa, anche per espressa volontà del legislatore, articolo 15, comma 4, lettera *b*), a contribuire all'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio: se verrà realizzata secondo le intenzioni del legislatore, questo potrà essere uno strumento realmente innovativo di incentivazione dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, dal momento che anche la borsa continua del lavoro svolgerà, in qualche misura, un ruolo di « intermediazione », seppure informatizzato. Sembra di percepire, in questo nuovo strumento « per il lavoro », una potenziale attuazione di quella dimensione pluralistica nel mercato del lavoro, che incentiva e realizza anche una maggiore libertà ed iniziativa dei lavoratori o di gruppi di lavoratori, modificando il ruolo stesso dell'intermediazione, che diverrà necessaria solo se gli utenti la riterranno tale.

Alle agenzie di intermediazione, così come a tutte le agenzie per il lavoro, è infine richiesta, all'articolo 5, lettera *g*), la tutela del diritto del lavoratore al trattamento e diffusione dei propri dati, prevista dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 276/2003, il quale sancisce che le agenzie per il lavoro e gli operatori pubblici e privati debbano assicurare ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, anche in questo caso con riferimento esplicito all'articolo 4 della Costituzione <sup>(50)</sup>.

## **5. La funzione delle agenzie di intermediazione e il decreto ministeriale 23 dicembre 2003.**

Dalle norme esaminate si può evincere, dunque, che le agenzie di intermediazione, come, in genere, le agenzie per il lavoro, sono chia-

---

<sup>(50)</sup> Cfr. F. CIMA, G. D'ANGELO, *Privacy e incontro tra domanda e offerta di lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

mate a svolgere una funzione fondamentale nel mercato del lavoro, nel quale pubblico e privato coesistono alla stessa stregua, anche se, come si è visto, non si può affermare di essere in presenza di un sistema completamente privato.

Infatti, dal momento che, accanto alle agenzie di intermediazione, esistono e continuano ad operare anche i soggetti pubblici già costituiti, ai quali si aggiungono quelli previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003, si configura la necessità di vera concorrenza fra pubblico e privato nel cosiddetto "collocamento", volta ad evitare possibili discriminazioni, anche se il fatto che agli uffici pubblici siano precluse le competenze in materia di somministrazione di lavoro ha indotto una parte della dottrina <sup>(51)</sup> a sostenere che solo le agenzie private « generaliste » possono « fare tutto ».

Cambiando, quindi, definitivamente, il modello gestionale dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, cambia anche, ed ancor più significativamente, la funzione stessa dell'intermediazione. Se letta congiuntamente al ruolo della borsa continua del lavoro, infatti, essa acquista una valenza di supporto complessivo all'occupazione, quindi ai lavoratori, ma anche ai datori di lavoro, vista la congiunzione fra l'aspetto occupazionale in senso stretto (mediazione fra domanda ed offerta di lavoro) e quello della selezione del personale e della ricollocazione professionale.

Se si considera, poi, la definizione di « intermediazione », contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003, nella quale sono ricomprese anche le attività formative, le agenzie di intermediazione sembrano oggi acquistare una funzione molto diversa rispetto a quella configurata nel decreto legislativo n. 469/1997: se, in quel momento, si è trattato di legittimare l'ingresso di soggetti privati accanto a quelli pubblici, seppure con i limiti già posti in luce e, soprattutto, in un'ottica ancora derogatoria rispetto al divieto della mediazione privata, oggi questa dimensione pare superata da una concezione oramai assodata non solo di coesistenza fra pubblico e privato, ma anche, in attuazione dei nuovi principi costituzionali contenuti nel titolo V, della sussidiarietà orizzontale prevista dall'articolo 118 della Costitu-

---

<sup>(51)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *op. cit.* 148 ss.; l'A. sostiene che « il monopolio anche formale per la somministrazione fa sorgere il dubbio di un monopolio *di fatto* su tutto il collocamento », 150.

zione <sup>(52)</sup>, con conseguente sviluppo di una reale concorrenza fra soggetti gestori dell'intermediazione, la quale di certo contribuisce ad offrire servizi migliori.

Nel mercato del lavoro, come nell'intero contesto sociale, i soggetti privati, che pongono in essere iniziative volte a rispondere ai bisogni della società civile, sono considerati, in virtù di quel principio, i protagonisti di un nuovo modello istituzionale, nel quale è venuto meno il ruolo preponderante dello Stato, oggi pari ordinato a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni nella nuova configurazione della Repubblica <sup>(53)</sup>.

Quindi, essendo mutato, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, il ruolo stesso delle agenzie di intermediazione, si amplia anche la funzione della mediazione, che diventa contemporaneamente quella di sostegno complessivo al lavoratore in cerca di occupazione, ma anche, e non senza uguale importanza, al datore di lavoro alla ricerca di personale qualificato o riqualificato ed adeguato alle nuove esigenze delle imprese e quella della realizzazione della sussidiarietà orizzontale.

Le agenzie di intermediazione così rinnovate, allora, possono svolgere una funzione ben più significativa di quella del mero collocamento, realizzando una delle finalità della riforma Biagi <sup>(54)</sup>: favorire l'occupabilità, e non solo l'occupazione, anche in adempimento degli obiettivi dell'Unione europea, e quindi "accompagnare", per così dire, le imprese ed i datori di lavoro in genere in una strada che, con maggiore fiducia e libertà di azione, possa garantire l'esplicarsi dell'iniziativa economica privata che genera lavoro, con i limiti e le garanzie posti dall'articolo 41 della Costituzione e, nel contempo, l'attuazione del diritto al lavoro, previsto dall'articolo 4 della Costituzione, all'interno del modificato contesto costituzionale.

Il diritto al lavoro, infatti, che è anche un dovere al lavoro, si realizza attraverso una serie di interventi che tengano conto della complessiva realtà del lavoro, considerata sotto tutti i possibili angoli

---

<sup>(52)</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il "modello costituzionale di welfare" in Italia*, in DML, 2003, 537 ss.

<sup>(53)</sup> Cfr. A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in LR, 2001, 667 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, 93 ss.

<sup>(54)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in DRI, 2002, n. 2, 157 ss.; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., 5 ss.

visuali. Infatti « la funzione del diritto del lavoro consiste nella realizzazione del reciproco ed equilibrato contemperamento del valore proprio del lavoro umano e del valore dell'impresa, in quanto la realizzazione di quest'ultimo condiziona necessariamente quella del primo »<sup>(55)</sup>.

In tal senso la riforma del mercato del lavoro può essere considerata come lo strumento principale per rispondere alle esigenze dell'occupazione globalmente intese: se si aiutano i datori di lavoro ad assumere, ovviamente i lavoratori troveranno più posti di lavoro, così come accadrà se essi si formeranno e si riqualificheranno per essere, in qualche modo, competitivi sul mercato.

Considerate le nuove prospettive, si apre, dunque, un periodo di verifica per le agenzie di intermediazione, che, dopo la pubblicazione del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, potranno diventare operative, essendo stato istituito l'Albo delle agenzie per il lavoro, con la suddivisione nelle cinque sezioni (articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003) e la previsione delle sub-sezioni regionali riservate a quelle agenzie di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale, previste dal comma 6 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003.

Accanto alle nuove agenzie per il lavoro, nazionali, interregionali o regionali, però, restano in vita quelle già poste in essere ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997. Opportunamente il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 detta, dunque, alcune disposizioni di raccordo, assenti, invece, nel decreto legislativo n. 276/2003: in particolare l'articolo 11 prevede che le agenzie già autorizzate a svolgere attività di intermediazione, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, « possono » richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento di quell'attività, previa la verifica dei requisiti richiesti, mentre le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale che hanno presentato domanda di accreditamento « devono » presentare la domanda di autorizzazione provvisoria all'attività.

Posto che, giustamente, si vogliono mantenere in attività i precedenti soggetti privati, autorizzati o accreditati nell'ambito del collocamento, si profilano, però, alcuni problemi di coordinamento normativo che potrebbero provocare questioni procedurali di non facile solu-

---

<sup>(55)</sup> Cfr. M. PERSIANI, *op. cit.*, 28. Si veda anche M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, n. 1, 71 ss.

zione, anche per i soggetti che devono diventare agenzie di somministrazione. L'articolo 15 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, infatti, nel dettare le disposizioni finali, prevede che, per le agenzie già autorizzate all'intermediazione, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, vi fossero sessanta giorni di tempo dall'entrata in vigore del decreto <sup>(56)</sup> per richiedere l'autorizzazione all'attività di intermediazione. Similmente le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale già accreditate avrebbero dovuto presentare domanda di autorizzazione provvisoria entro sessanta giorni. Decorso questo termine, le agenzie di intermediazione già esistenti si vedranno revocare « di diritto » le autorizzazioni già in loro possesso, mentre per le altre società hanno cessato di avere efficacia gli accreditamenti già ottenuti.

Si possono compiere alcuni rilievi critici: innanzitutto l'articolo 11 del decreto ministeriale sembra prevedere una facoltà di richiedere l'autorizzazione per lo svolgimento a tempo indeterminato dell'attività di intermediazione da parte delle agenzie già in possesso di autorizzazione, mentre, per il medesimo scopo, vi è un obbligo per le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione del personale. La sanzione per la mancata richiesta della nuova autorizzazione, però, appare più severa per le prime rispetto alle seconde e ciò è contraddittorio, se si considera che sembra trattarsi di una facoltà.

Quanto disposto dall'articolo 11 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 rischia, poi, di non apparire pienamente rispondente alla finalità del provvedimento, che sembra voler consentire la prosecuzione delle attività già in essere al momento di emanazione del decreto, ma poi restringe questa possibilità prevedendo una revoca dell'autorizzazione ben più severa rispetto a quella prevista dall'articolo 7 del medesimo decreto per i nuovi soggetti che non ottemperino agli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 276/2003. In quest'ultimo caso, infatti, la revoca si giustifica per la mancanza di alcuni requisiti richiesti dalla legge ed interviene dopo l'informazione all'agenzia delle irregolarità riscontrate da parte della direzione competente, addirittura con un termine di almeno

---

<sup>(56)</sup> Il primo comma dell'articolo 15 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 prevedeva che l'entrata in vigore fosse contestuale a quella del decreto ministeriale 5 maggio 2004, emanato, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 276, per definire (la norma, invero, usa il termine « precisare », sollevando qualche dubbio) l'organizzazione degli uffici e le competenze del personale relativo per l'organizzazione delle agenzie per il lavoro.

trenta giorni per sanare quelle irregolarità o per fornire chiarimenti. Solo a quel punto scattano i sessanta giorni per adeguarsi a quanto richiesto e, in caso negativo, viene disposta la revoca definitiva dell'autorizzazione, con cancellazione dall'albo.

Inoltre è prevista anche la sospensione dell'autorizzazione in caso di soggetti che non abbiano ottemperato agli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 276/2003 e « dalle norme ordinarie sul collocamento », che dovrebbero essere quelle precedenti, specie il decreto legislativo n. 469/1997, ritenuto, quindi, implicitamente in vigore, nonché dalla regolamentazione attuativa ministeriale.

Ponendo a confronto la disciplina per le nuove agenzie, quanto disposto per quelle già autorizzate appare eccessivamente rigido, anche perché, in tal modo, si rischia di penalizzare soggetti che già hanno cominciato ad operare nel mercato del lavoro regolarmente autorizzati e di far ciò solo per la mancanza di un'autorizzazione ulteriore: se tale previsione può essere più giustificabile per le agenzie di somministrazione, ampiamente modificate rispetto alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo di cui alla legge n. 196/1997, resta meno condivisibile per quelle di intermediazione.

Si poteva semplicemente prevedere che le agenzie già in possesso di autorizzazione si adeguassero alle norme del decreto legislativo n. 276, così da potersi iscrivere all'albo, magari entro un certo termine per poter sanare le eventuali irregolarità, come accade per le nuove agenzie per il lavoro. Un termine, invece, che sembra perentorio, viene previsto solo per richiedere la nuova autorizzazione: decorsi inutilmente i sessanta giorni, si procederà alla revoca della precedente autorizzazione, peraltro rilasciata dalla medesima autorità.

Potrebbero, quindi, insorgere problemi applicativi per le “vecchie” agenzie di mediazione, con il rischio di compromettere un servizio all'impiego già in atto dal 1997 <sup>(57)</sup>.

Il problema, però, che appare più grave è la mancanza di operatività delle norme ministeriali appena esaminate, legata all'entrata in vigore del decreto attuativo relativo alle competenze professionali degli operatori, previsto dall'articolo 5, lettera c), del decreto legislativo n. 276/2003, che non è stato ancora emanato, pur se già predisposto.

Le agenzie di intermediazione, comunque, sia quelle precedenti che dovranno adeguarsi, sia quelle nuove, potranno svolgere la loro

---

(57) Cfr. l'analisi delle agenzie già autorizzate in M. MISCIONE, *op. cit.*, 122-123.

funzione fondamentale nel mercato del lavoro se poste in grado di agire come soggetti della società civile, all'interno di un pluralismo gestionale, generatore di vera concorrenza pubblico-privato, e in piena libertà di azione, per raggiungere, con strumenti nuovi e diverse modalità, l'obiettivo dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, contribuendo, in tal modo, a rendere effettivo il diritto al lavoro, senza che la regolamentazione sia di ostacolo, ma sia, invece, solo garanzia di trasparenza, di efficienza e di operatività.

## LE AGENZIE DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE

ROBERTO CORNO

SOMMARIO: 1. Premessa: scopo e valore della ricerca e della selezione. — 2. Evoluzione storica della ricerca e selezione di personale in Italia. — 3. Soggetti ed oggetto: le dimensioni del mercato della ricerca e selezione in Italia oggi, ed il suo oggetto prevalente. — 4. L'inquadramento normativo previgente al decreto legislativo n. 276/2003. — 5. Caratteristiche e prerogative delle agenzie di ricerca e selezione nel nuovo contesto del decreto legislativo n. 276/2003.

### 1. Premessa: scopo e valore della ricerca e della selezione.

La ricerca e la selezione del personale sono attività da sempre svolte da parte di chiunque abbia strutturato una attività avvalendosi di collaboratori. Le grandi e le piccole organizzazioni, lo Stato (da quando questo concetto è stato introdotto), l'esercito, le Chiese, gli artigiani e gli artisti e da ultimo le aziende (da quando l'attività economica ha assunto questa dimensione), hanno in vario modo affrontato il tema della ricerca di collaboratori e della scelta di questi.

Non si tratta quindi di un tema e di una materia di stretta competenza aziendale, né di una moda legata all'evolvere del *business*, né di un'esigenza creata solo dalla frammentazione delle funzioni e dei compiti tipica dell'epoca post-tayloristica; si tratta invece di una necessità che ogni insieme aggregato di persone ha avuto e, presumiamo, sempre avrà.

Recentemente, invece, hanno iniziato ad occuparsi di questo tema le strutture produttive o di servizi in modo sistematico e tendenzialmente scientifico. Fino a non molti anni orsono (fino al secondo dopoguerra) sole le organizzazioni molto complesse, esercito e Chiesa Cattolica ad esempio, possedevano e vantavano un sistema articolato ed abbastanza efficace, per reclutare e selezionare i propri membri. Non a caso ancora pochi anni fa nelle aziende resisteva il termine reclutamento al posto di ricerca e selezione ed il termine inglese *recruitment*



tutt'ora in uso, non lascia molto spazio alla fantasia se ci si domanda da dove provenga. Perché, quindi, solo di recente le organizzazioni più piccole e sostanzialmente meno complesse, come le aziende hanno avvertito il bisogno di strutturarsi per ricercare e selezionare in modo più efficace i propri dipendenti o collaboratori?

Molte sono le cause che hanno reso necessario lo sviluppo di questa specifica competenza e di organizzazioni specializzate dentro e fuori le aziende, dedite alla ricerca e selezione di personale.

Quando fonda un'azienda di successo, l'imprenditore utilizza la sua innata capacità di selezionare le persone di cui ha bisogno. In seguito, specie se è dotato di carisma, esercita un forte potere di attrattiva su persone che successivamente diventeranno i suoi più fidati collaboratori; quindi, non ha alcun bisogno né di utilizzare strumenti sofisticati né di strutturare un servizio/ufficio selezione né di avvalersi di società specializzate in questo genere di attività. Ha innate quelle caratteristiche necessarie per strutturare la prima linea o almeno per individuare i primi collaboratori chiave. Mano a mano che l'azienda cresce, però, il tempo da dedicare a questa attività diminuisce fino ad annullarsi, ovvero le dimensioni organizzative dell'azienda crescono a tal punto da rendere impensabile una selezione e soprattutto una ricerca di personale, affidata ad una sola persona, per di più normalmente impegnata in molte altre attività. A questo punto nasce l'esigenza di *delegare la ricerca e la selezione dei propri collaboratori*, passaggio molto delicato.

Un altro motivo, per cui, a partire circa dagli anni Cinquanta, in tutto il mondo ed anche in Italia ha cominciato a svilupparsi il fenomeno della ricerca e selezione di personale, va ricondotto al progressivo aumento della difficoltà di reperire personale idoneo. Ciò può essere spiegato da due fenomeni interconnessi, un aumento delle esigenze di personale da parte delle aziende, in senso numerico, e contemporaneamente un aumento della necessità di specializzazione da parte dei lavoratori.

Prima l'industria ed in seguito i servizi, hanno assorbito un numero sempre più rilevante di persone, creando di conseguenza situazioni di carenza di personale in alcune zone d'Italia a cui si è data risposta prima attraverso fenomeni di immigrazione interna ed ora attraverso la manodopera extracomunitaria. Nel contempo, nelle aziende, le esigenze relative alla professionalità e competenza delle persone da assumere sono andate progressivamente aumentando.

Tutto questo ha radicalizzato ed esasperato la *ricerca di personale* e

ha portato le aziende ad “inventare” nuovi modi e nuovi modelli per individuare e successivamente attrarre le persone di cui necessitavano. È a questo punto che nasce una nuova esigenza: specializzarsi ed organizzarsi per ricercare e attirare i potenziali collaboratori attraverso il marketing della selezione.

La legislazione del lavoro, sviluppatasi tra gli anni 1950-1979, fortemente propensa a considerare il “posto” di lavoro come un diritto pressoché inalienabile della “persona lavoratore”, e la presenza di un tipo soltanto di rapporto di lavoro, ovvero il dipendente a tempo pieno ed indeterminato, “ingabbiano” i datori di lavoro. Essi, infatti, non possono né scegliere i lavoratori all’ingresso in azienda (ricordiamo gli avviamenti numerici previsti dalle norme sul collocamento fino almeno alla legge n. 56/1987) né tantomeno rescindere rapporti di lavoro non soddisfacenti — per entrambe le parti — (divieto di licenziamento).

Il rapporto di lavoro diviene un vincolo giuridico ed economico molto pesante; emerge, quindi, la “paura” da parte di molti imprenditori di inserire le persone sbagliate, visto che difficilmente si può rimediare ad un errore effettuato in fase di assunzione. Nasce così la ricerca di strumenti e metodi che rendano meno aleatoria la scelta e più prevedibile il futuro comportamento e le future performance delle persone che si intende assumere; è in questo momento che si enfatizza, quindi, il ruolo della selezione.

Di conseguenza, le esigenze a cui la ricerca e selezione di personale va incontro sono almeno due:

— ricercare personale in un mercato del lavoro che diviene sempre più complesso e nel quale la competizione per le competenze diviene sempre più esasperata;

— individuare, scegliere, selezionare le persone che promettono le migliori performance nel tempo.

Tutto questo dà vita alla delega di una attività tipicamente e squisitamente imprenditoriale: scegliere i collaboratori attraverso cui l’idea imprenditoriale si materializzerà e produrrà i risultati attesi.

Questo è lo scopo, il senso ed il valore, della attività che andiamo a descrivere. Si badi bene, inoltre, che l’importanza di questa attività aumenta all’aumentare della difficoltà del problema che ci si trova dinnanzi. Ancora oggi l’impresa ricerca, individua e sceglie in modo occasionale e senza alcun metodo le figure professionali che è più semplice ricercare, non necessariamente di basso livello, mentre ricorre a società esterne specializzate, ovvero si struttura *ad hoc*, quando

ricerca sistematicamente figure professionali il cui reperimento e la cui scelta risultano relativamente complessi.

Come spesso mi trovo a sottolineare, il nostro ruolo, quello per intenderci di chi fa professionalmente ricerca e selezione, esiste per risolvere i casi difficili, non per l'ordinaria amministrazione.

Ma anche il nostro ruolo sta evolvendo, la parcellizzazione spinta dei processi lavorativi, la ricerca costante dell'ottimizzazione delle performance mediante la concentrazione sul proprio *core business* e lo sviluppo di servizi evoluti, portano le aziende ad esternalizzare tutte le attività non specifiche, così che uno degli scenari che ci si para dinnanzi è proprio quello della realizzazione di attività di ricerca e selezione anche in situazioni standard. Un'anticipazione di questo fenomeno è costituito dalle società di lavoro interinale — oggi il loro posto è stato preso dalle società di somministrazione di personale <sup>(1)</sup> — che spesso suppliscono alla mancanza di un apposito ufficio in azienda assumendosi la responsabilità delle attività di ricerca in ogni caso e contesto.

Al di là di queste “fughe in avanti”, il fenomeno di cui trattiamo risulta circoscritto ai casi “difficili”, a quelle situazioni particolarmente complesse in cui è necessario impiegare professionalità, esperienza e metodi non comuni. I casi quindi in cui occorre raccogliere la delega imprenditoriale, e garantire il successo del proprio operare.

Sono questi i casi in cui risulta fondamentale adottare un metodo, utilizzare procedure e strumenti, affinati progressivamente e in continua evoluzione, al fine di garantire costantemente le migliori performance.

Parlare di ricerca e selezione quindi equivale a parlare di strumenti e procedure che garantiscano il risultato atteso in termini qualitativi e quantitativi.

## **2. Evoluzione storica della ricerca e selezione di personale in Italia.**

L'attività di ricerca e selezione del personale in Italia nasce nel contesto della consulenza di direzione e coerentemente oggi vi si muove, anche con il necessario riconoscimento giuridico <sup>(2)</sup>.

Le prime società di consulenza direzionale ed organizzativa in Italia nascono subito dopo il termine della Prima guerra mondiale a cura di alcuni “pionieri” che avendo appreso modelli organizzativi

---

(1) Cfr. G. BOCCHIERI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro*, in questa sezione.

(2) Cfr. l'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 276/2003.

aziendali in altri contesti — segnatamente Francia «Metodo Bedaux»<sup>(3)</sup> e USA «Scientific Management»<sup>(4)</sup> — li “importano” in Italia. Proprio in questo contesto si sviluppa, quasi occasionalmente, la ricerca di personale specializzato, come ricorda uno dei protagonisti di questa epoca: « (...) avevamo alcune grosse aziende come clienti (...) queste ci chiamavano, perché avevano bisogno di inserire una nuova tecnica, poniamo il controllo di gestione. Una volta inserita la tecnica mancava però, chi era in grado di gestirla. Allora molto spesso, succedeva che l’azienda chiedeva al consulente di trovargli anche l’uomo, visto che comunque conosceva i bisogni dell’azienda (...) ».

Dunque la selezione nasce come appendice alla consulenza, come un servizio aggiuntivo richiesto dalle aziende ai consulenti, gli unici attori in grado di poter capire e quindi soddisfare le esigenze dell’imprenditore. La selezione non ha origine da alcuna teoria ma si sviluppa attraverso l’esperienza sul campo fatta dai consulenti, che diventano profondi conoscitori dei sistemi aziendali ed organizzativi.

La selezione fino alla metà degli anni Sessanta era un’attività sporadica, non era ancora vista come un’opportunità di *business*. Le società di consulenza operanti in Italia erano circa una ventina, tra le quali alcune multinazionali<sup>(5)</sup>, per lo più localizzate nel triangolo industriale Torino-Milano-Genova.

Queste società, che per la maggior parte avevano la forma di studi professionali, annoveravano tra i loro servizi attività quali la revisione dei bilanci, la programmazione della produzione, la riorganizzazione aziendale, ecc.

Fino ad allora, però nessuna aveva colto le opportunità commerciali che poteva aprire la selezione e soprattutto non si era ancora compresa l’importanza strategica della selezione all’interno dei sistemi operativi di gestione del personale.

In Europa, ad ogni modo, la selezione era già un’attività consolidata da alcuni anni, specialmente in Francia.

Superata la crisi economica del 1964, in Italia nacquero nel giro di pochi anni nuove società di consulenza e alla selezione si applicarono

---

(3) Metodo di produzione, basato sulla misurazione dei tempi di lavoro e sull’introduzione di un efficace sistema di incentivi.

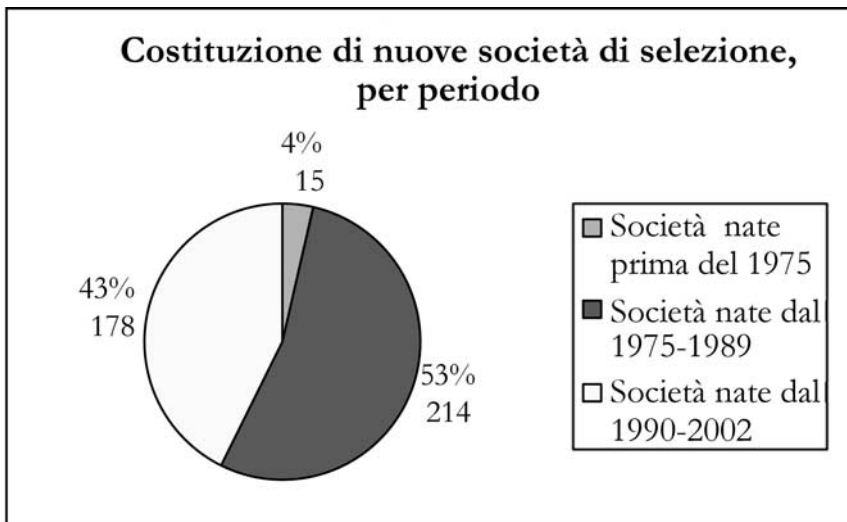
(4) Teoria organizzativa introdotta da Taylor nei primi anni del Novecento, basata sulla razionalizzazione e sulla parcellizzazione del lavoro.

(5) Ricordiamo A.T. Kearney, Poul Planus, Garedon Organization, Arthur D. Little, tutte arrivate in Italia agli inizi degli anni Sessanta.

tecniche psicometriche e si incominciarono ad analizzare, ad esempio, il contesto lavorativo in cui il candidato avrebbe operato. Fino ad allora, quando si svolgeva un colloquio di selezione i responsabili della selezione tendevano a valutare solamente l'aspetto tecnico. Allora, all'attività dei selezionatori si aggiunse il lavoro degli psicologi; come elemento di supporto alla selezione, si introdussero anche i test, sia tecnici sia della personalità. Comunque i test non facevano parte delle procedure standard di selezione, poiché il loro utilizzo e la loro implementazione, presentava costi elevati. Il loro utilizzo era lasciato come *optional* ai clienti quando dall'intervista sorgevano dei dubbi su alcuni aspetti del candidato.

Il periodo tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta fu un periodo molto travagliato per le aziende italiane, e di conseguenza per le società di ricerca e selezione del personale che negli stessi anni persero circa il 40 per cento del proprio mercato. Le aziende non assumevano più, veniva a mancare la selezione di crescita e rimaneva solo quella di sostituzione. Superata nel 1974 questa crisi, si apre per la selezione una nuova era, che continuò fino alla fine degli anni Ottanta.

Figura 1.

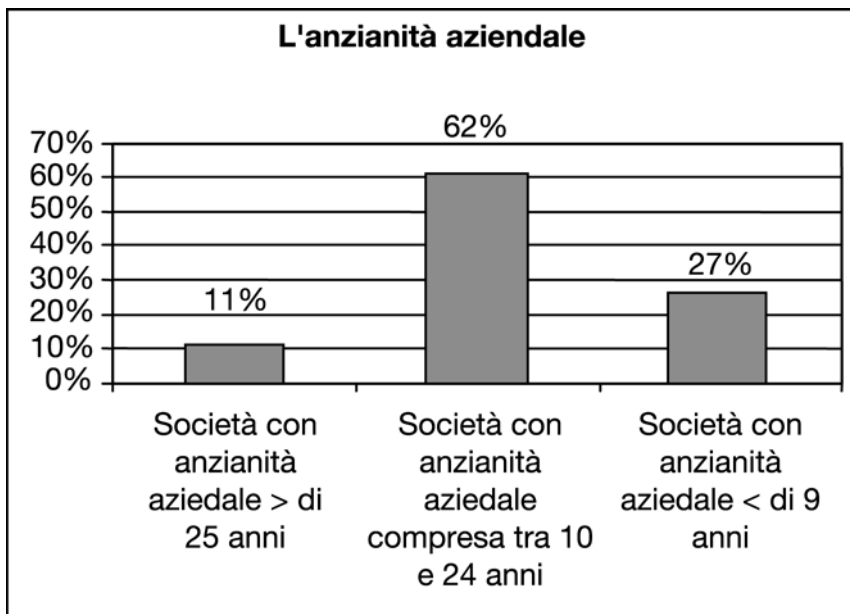


Fonte: Assores: mappa del settore

Questo è il periodo del boom del settore. Il grafico qui riportato, prende in considerazione un campione pari al 72 per cento delle società di selezione esistenti (che sono attualmente 571). Si può notare che

dopo il 1975, sono nate più del 95 per cento delle società di selezione. In particolare la crescita nel secondo periodo fu enorme. In pratica nel giro di quindici anni le società di selezione si sono più che decuplicate. Inoltre il grafico seguente, basato sempre sui dati precedenti, dimostra come il culmine venga raggiunto negli anni Ottanta, a cavallo del secondo boom economico.

Figura 2.



Fonte: Assores: mappa del settore

Le ragioni di questa crescita, vanno ricercate *in primis* nell'economia.

Dalla metà degli anni Settanta, in Italia, la piccola impresa diventa una componente essenziale del sistema economico. In regioni come Marche, Emilia Romagna e Veneto, decine di imprese raggiunsero livelli di fatturato tali da imporle come vere aziende pilota nei rispettivi campi di attività.

Le aree di intervento dei consulenti si amplificano significativamente. La domanda, soprattutto nei primi anni Ottanta, aumenta in modo considerevole ed anche banche ed assicurazioni iniziarono timidamente ad aprire le porte alle società di consulenza.

In questo periodo, in parallelo, si segnalò il netto accentuarsi degli *spin-off*, cioè della nascita di nuove società per gemmazione dalle maggiori, tramite l'uscita di alcuni professionisti, e parallelamente, verso la metà degli anni Settanta, le società di consulenza poco per volta capirono, che con la selezione poteva aumentare notevolmente l'immagine ed anche il fatturato.

### **3. Soggetti ed oggetto: le dimensioni del mercato della ricerca e selezione in Italia oggi, ed il suo oggetto prevalente.**

Ma qual è oggi la dimensione di questo mercato? Alcuni dati sono già stati riportati, ma occorre a nostro avviso sottolineare la dimensione del settore per poter valutare, all'interno del contesto in cui stiamo scrivendo, l'importanza e le peculiarità del settore medesimo.

Per fare questo ci serviremo dei dati raccolti da Assores (Associazione tra Società di Ricerca e Selezione del personale) ed elaborati dal sottoscritto. Va premesso che Assores non raccoglie tutti gli operatori del settore, infatti, ad oggi, i soci dell'associazione sono 143 società sulle circa 650 che dichiarano di occuparsi di ricerca e selezione di personale in Italia; va tuttavia sottolineato che molti degli operatori presenti sul mercato non hanno richiesto, per svariate ragioni, l'accreditamento ministeriale *ex lege* n. 388/2000 e presumibilmente non lo chiederanno in ottemperanza al decreto legislativo n. 276/2003, pertanto il numero di operatori che si stima operino "ufficialmente" in Italia è di circa 400 società.

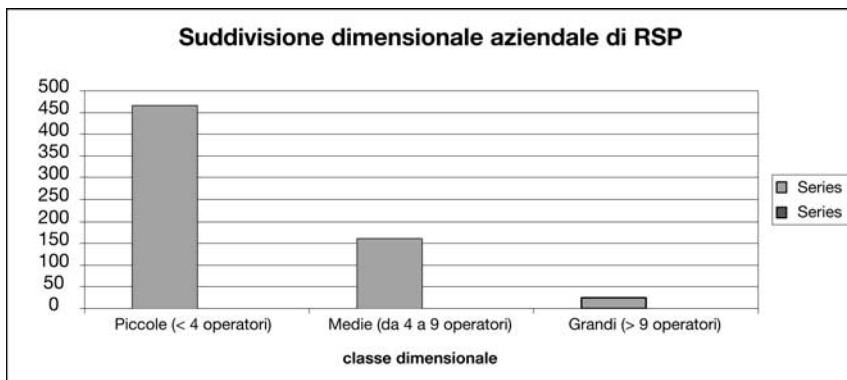
La "fetta" di questo mercato che fa riferimento ad Assores (pari ad oltre un terzo delle società legalmente operanti, ed in costante crescita) risulta quindi particolarmente significativa sia in termini dimensionali che qualitativi.

In ogni caso va detto che il mercato della selezione in Italia, per ora, è fatto soprattutto da piccoli e piccolissimi operatori. I due grafici di seguito presentati, che, diversamente da quelli successivi, sono stati elaborati a seguito di una indagine condotta da Assores sulla totalità delle aziende operanti nel settore (650), ben rappresentano un mercato polverizzato fatto da piccole e piccolissime realtà in termini dimensionali concentrate specialmente nelle aree a maggior industrializzazione.

Soltanto una società su 5 è affiliata a gruppi o a *network*.

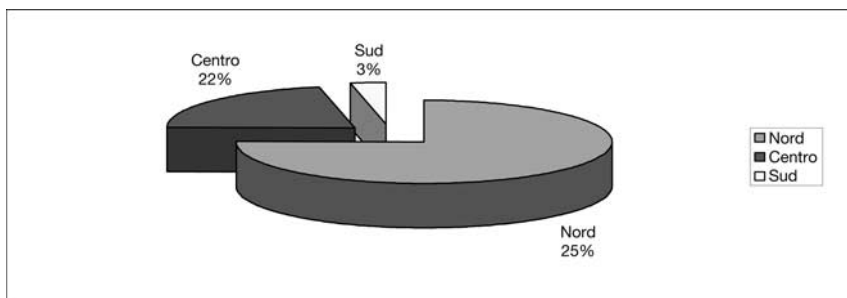
La distribuzione territoriale delle società è quella di seguito rappresentata.

Figura 3.



Fonte: Assores: mappa del settore

Figura 4.



Fonte: Assores: mappa del settore

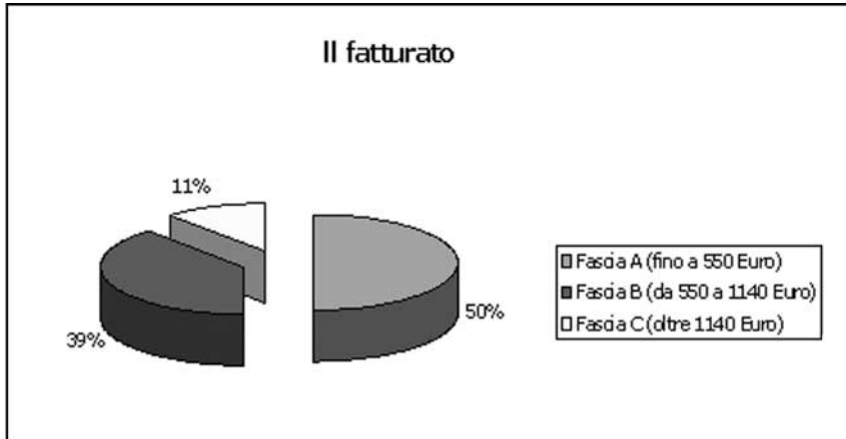
Il fatturato da queste generato risulta coerente a quanto sin qui visto.

Il settore nel complesso occupa circa 3.500 persone, a cui vanno aggiunte circa 1.500 persone con funzioni di staff e 2.500 consulenti, distribuite in circa 800 sedi locali, molte società possiedono infatti più di una sede, di norma dislocate nei centri di maggiore importanza (Milano, Roma, Padova, Torino, ecc.).

La genesi professionale del settore e la sua peculiare caratteristica di attività consulenziale ha una riprova nell'esame della "mappatura" umana degli addetti. Infatti oltre il 90 per cento di essi (90,2 per cento) risultano laureati, mentre l'età media e l'elevata presenza femminile "dicono" di una realtà fatta soprattutto da professionisti piuttosto che



Figura 5.



Fonte: Assores: mappa del settore

da operatori alle prime armi, intenti ad imparare tecniche e procedure che non sono evidentemente di facile replicabilità.

Figura 6.



Fonte: Assores: mappa del settore

In queste società (o agenzie), a giudicare dal rapporto consulenti/personale di staff, il contributo professionale diretto prevale sulle attività di servizio e di staff.

Figura 7.



Tra i settori di attività, quelli che rivestono una certa significatività sono: il finanziario (18 per cento), la grande distribuzione organizzata (18 per cento), l'informatica (17 per cento), il tessile e l'abbigliamento (16 per cento) ed il manifatturiero.

Le competenze più richieste sono quelle operanti nell'area commerciale/marketing (32 per cento), direzione generale (14 per cento), risorse umane (12 per cento), ma anche l'area tecnico produttiva e logistica sono sempre più frequentemente oggetto di attività di ricerca e selezione.

Gli strumenti normalmente impiegati per la ricerca del personale sono:

- inserzione sui quotidiani, sui periodici, sui siti *web*;
- la ricerca diretta (*head hunting*);
- la ricerca da *data base*;
- il *network* di contatti attivi.

Gli strumenti utilizzati per la valutazione risultano essere:

- colloquio individuale/intervista individuale;
- colloquio di gruppo (simulazione di ruolo);
- *assessment center*;
- test attitudinali o proiettivi;
- altre tecniche specialistiche.

#### 4. L'inquadramento normativo previgente al decreto legislativo n. 276/2003.

Prima del decreto legislativo n. 276/2003, che, in conformità alla

delega ricevuta dal Governo con la legge 14 febbraio 2003, n. 30 <sup>(6)</sup>, ha innovato la materia, la storia legislativa della ricerca e della selezione in Italia è stata relativamente breve.

Fino al dicembre 2000 infatti la materia non risultava specificatamente regolamentata. Se si eccettua la previsione contenuta nel decreto ministeriale (Ministero del lavoro) per la emanazione delle tariffe professionali dei consulenti del lavoro (ordine istituito con legge n. 12/1979) che prevedeva specificatamente la voce « ricerca e selezione di personale », definendone conseguentemente le tariffe minima e massima applicabili, dagli iscritti all'ordine, non vi era in Italia altra previsione legislativa in materia. Questa situazione di anomia ha generato, negli anni, non pochi problemi interpretativi ed applicativi specialmente in quei casi in cui da parte di alcuni (in speciale modo gli ispettorati del lavoro) si sollevavano dubbi sulla legittimità delle attività svolte da soggetti quali professionisti e società di consulenza da tutti conosciuti e stimati (come abbiamo visto quasi tutte le principali società di consulenza hanno negli anni sviluppato al proprio interno una divisione o una società specificatamente dedicata alla ricerca e selezione del personale, assecondando le esigenze dei propri clienti) ma che svolgevano una attività non regolamentata.

Gli organi giudiziari dovevano quindi operare in un contesto privo di riferimenti certi, nel quale occorreva ricorrere ad interpretazioni ed analogie.

Il fenomeno, a partire dagli anni Ottanta come già visto, era andato crescendo in modo significativo e non pochi operatori, privi di scrupoli e ben poco inclini ad attenersi a norme di carattere deontologico e meno ancora morale, si affacciavano sull'apparentemente promettente mercato della ricerca e selezione, promettendo a clienti e candidati prestazioni che poi non erano in grado di realizzare. Peggio ancora, in alcuni, non isolati casi, sedicenti selezionatori richiedevano (e spesso ricevevano) compensi dai candidati per prestazioni che erano già remunerate dalle aziende clienti. In questi casi il giudice non poteva che rifarsi agli usi e consuetudini "accettati" comunemente nella comunità professionale dei consulenti e delle società di ricerca e selezione, utilizzando, ad esempio, il codice deontologico elaborato proprio da Assores <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Sulla legge n. 30/2003, sul decreto legislativo n. 276/2003, e in generale sulla riforma del mercato del lavoro è consultabile la documentazione normativa e progettuale e altro materiale all'indirizzo: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(7)</sup> Cfr. sentenza del giudice di pace di Modena del 13 marzo 2001.

In ambito comunitario invero l'OIL (*International Labour Organization*) aveva già provveduto ad emanare norme regolamentari in tema di agenzie per il lavoro. La convenzione n. 181/1997 e con ancor maggior dettaglio la raccomandazione n. 188, sempre del medesimo anno <sup>(8)</sup>, dettano infatti norme precise e dettagliate su come dovrebbero essere organizzate e gestite le attività svolte dalle agenzie per l'impiego private.

Particolarmente significativo, anche in questo caso, risulta il riferimento a codici deontologici e buone prassi di selezione <sup>(9)</sup>. Queste norme integravano la richiamata anomia italiana dal punto di vista concettuale e di riferimento, per chi volesse accingersi a operare o a valutare la correttezza formale o sostanziale di atti e fatti compiuti dalle società di ricerca e selezione esistenti, ma, non essendo immediatamente applicabili in Italia, a causa di una mancante "traduzione" in termini di norme ordinamentali italiane, costituivano solo lo "sfondo" giuridico su cui si sarebbe dovuto costruire un sistema regolamentante l'attività.

Pur in assenza quindi di una previsione normativa specifica, per il settore della ricerca e selezione di personale, il sistema giuridico italiano, attraverso una sedimentazione legislativa continua e poco armonizzata, si è andato evolvendo, dai primi anni Sessanta — legge n. 1369/1960 <sup>(10)</sup> da leggersi in combinata interpretazione con la legge n. 264/1949 <sup>(11)</sup> — connotati da una decisa riserva a favore dello Stato delle funzioni di collocamento e dal divieto di ogni forma di interposizione ed intermediazione da parte dei privati, fino alla legge n. 196/1997 e al decreto legislativo n. 469/1997 che, sia pure in modo frammentato, recepiscono le istanze provenienti dal mercato stesso, e dagli orientamenti europei in materia (prime fra tutte le norme OIL già richiamate), ma che dimostravano una certa "timidezza" in materia di

---

<sup>(8)</sup> Esse sono consultabili all'indirizzo: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(9)</sup> Cfr. la raccomandazione OIL n. 188, I-disposizioni generali, comma 2, punto 2, « la legislazione nazionale applicabile alle agenzie per l'impiego private dovrebbe essere completata da norme tecniche, da direttive, da codici di condotta, da procedure di autodisciplina o da altri mezzi conformi alla prassi nazionale. »

<sup>(10)</sup> Legge 23 ottobre 1960, n. 1369, sul divieto di intermediazione ed interposizione in materia di lavoro.

<sup>(11)</sup> Legge 29 aprile 1949, n. 264, « provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati ».

apertura al privato delle attività di collocamento <sup>(12)</sup> e di intermediazione di quelle ad esse assimilabili come la ricerca e selezione.

Ci vollero infatti ancora 3 anni prima che la ricerca e selezione di personale trovassero, con la modifica dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, un loro posto ufficiale nell'ordinamento giuridico italiano.

Con la legge n. 388/2000 <sup>(13)</sup> infatti, ovvero la legge Finanziaria per il 2001 è stato modificato l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, inserendovi la fattispecie delle società di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. È stato necessario un percorso lungo oltre ottanta anni, perché la ricerca e selezione di personale trovasse un suo riconoscimento giuridico nel nostro ordinamento, ma va anche detto che tale riconoscimento è avvenuto finalmente, in modo da enfatizzare e valorizzare le peculiarità di tale attività rendendosi coerente con le istanze e la "storia" di questo specifico settore economico. Infatti il testo normativo rende ragione, recependo le istanze provenienti dal mondo professionale, della peculiare caratteristica consulenziale di tale attività recitando: « Per ricerca e selezione del personale si intende l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico di consulenza ottenuto dal datore di lavoro cliente, consistente nel ricercare, selezionare e valutare i candidati sulla base del profilo professionale e con le modalità concordate con il datore di lavoro cliente, approntando i mezzi ed i supporti idonei allo scopo » <sup>(14)</sup>.

A seguito di questa innovazione il Ministero del lavoro, emanando il previsto decreto ministeriale <sup>(15)</sup>, ha definito requisiti e forme del processo di accreditamento per i soggetti che desideravano esercitare tale attività.

Prima dell'entrata in vigore della Legge Biagi quindi, a partire dalla seconda metà del 2001 <sup>(16)</sup>, i requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività di ricerca e selezione, sono stati:

---

<sup>(12)</sup> Si noti che il lavoro interinale, regolamentato poi con la legge n. 196/1997, era stato previsto dall'accordo interconfederale del 1993.

<sup>(13)</sup> Legge 23 dicembre 2000, n. 388, articolo 117, comma 3.

<sup>(14)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 1-ter, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(15)</sup> Decreto ministeriale 18 aprile 2001.

<sup>(16)</sup> Le procedure di accreditamento sono state definite con il decreto ministeriale 18 aprile 2001 ed era previsto un periodo transitorio di 120 giorni durante il quale le società esercenti le attività di ricerca e selezione potevano continuare ad operare impegnandosi al rispetto di quanto previsto dal decreto medesimo. Nel medesimo

- forma societaria (anche di persone) con capitale sociale interamente versato di almeno 50 milioni di lire <sup>(17)</sup>;
- come oggetto sociale esclusivo l'attività di ricerca e selezione <sup>(18)</sup>;
- disporre di uffici idonei <sup>(19)</sup>;
- due operatori in possesso di specifiche competenze <sup>(20)</sup> — anche non dipendenti <sup>(21)</sup> — nella sede centrale ed almeno uno in ogni eventuale sede regionale. Uno di questi operatori poteva essere un componente del consiglio di amministrazione o dell'organo amministrativo della società <sup>(22)</sup>;
- essere accreditati <sup>(23)</sup>, attraverso la specifica procedura <sup>(24)</sup> ad essi riservata, presso il Ministero del lavoro.

Va ricordato che la distinzione tra l'atto di accreditamento e quello

---

periodo transitorio di 120 giorni le società che intendevano continuare ad operare in materia di ricerca e selezione dovevano procedere a richiedere l'accreditamento ministeriale. In virtù di tali norme le attività di accertamento da parte della competente direzione ministeriale sono avvenute a partire da luglio con il rilascio delle prime autorizzazioni a cavallo di agosto dello stesso anno.

<sup>(17)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 2, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(18)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 3, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(19)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 7, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e articolo 4 decreto ministeriale 18 aprile 2001, comma 1.

<sup>(20)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 7, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e articolo 6 decreto ministeriale 18 aprile 2001, comma 1.

<sup>(21)</sup> Articolo 4, comma 4, decreto ministeriale 18 aprile 2001.

<sup>(22)</sup> Articolo 4, comma 3, decreto ministeriale 18 aprile 2001.

<sup>(23)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 2, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(24)</sup> Tale procedura prevedeva in forma innovativa, che la domanda dovesse essere inoltrata a cura del Ministero, cui era indirizzata dai soggetti interessati, alle Regioni territorialmente competenti per acquisirne un motivato parere. Tale processo ha lasciato stupiti specie se si rileva che le Regioni benché abbiano da poco acquisito, in forza del novellato titolo V della Costituzione, ampia delega in materia di regolamentazione e gestione del mercato del lavoro, non avevano alla data di entrata in vigore della norma organi di vigilanza e competenze specifiche in materia di intermediazione di lavoro. Le attività delle Regioni, conseguentemente, si sono limitate all'esperimento di meri controlli formali, alcuni dei quali hanno effettivamente "bloccato" l'iter di qualche richiesta di accreditamento evincendo nella presenza all'interno dello statuto della società per la quale veniva richiesto il « parere motivato » la possibilità da parte di tali organizzazioni, di realizzare attività formative, una contraddizione con la necessità normativamente sancita, di avere un « oggetto sociale esclusivo ».

autorizzatorio vero e proprio, sin qui riservato alle altre realtà operanti nell'intermediazione, ha avuto un senso solo per consentire, in questa fase di transizione, agli operatori, di essere "riconosciuti" con una procedura veloce e snella, ma che tale riconoscimento ha di fatto valore di autorizzazione — vedi la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 maggio 2001, n. 57 <sup>(25)</sup>.

Tra le caratteristiche di questo provvedimento legislativo che vogliamo ricordare viene agli occhi di chi "legge" la storia della ricerca e selezione del personale, un elemento di raccordo tra la situazione anomica previgente e l'attuale sistema di regole, vi è l'esclusione degli operatori della ricerca e selezione (e dei "cugini" dediti alla ricollocazione professionale) dal novero dei soggetti tenuti ad elaborare i dati destinati al Sil (Sistema informativo lavoro) <sup>(26)</sup> « quale strumento per l'esercizio di funzioni di indirizzo politico-amministrativo » <sup>(27)</sup> del mercato del lavoro.

Raccogliendo le istanze degli operatori della selezione, infatti, il legislatore del 2000 non coinvolge i "nuovi" operatori nel meccanismo già previsto per gli altri intermediari del mercato (società di intermediazione e di fornitura di lavoro interinale). Nel normare questa "nuova" fattispecie di operatori viene infatti posta particolare attenzione alle specificità dimensionali <sup>(28)</sup> e alle prerogative di riservatezza richieste da parte dei candidati che ad esse si rivolgono <sup>(29)</sup>.

Vengono però inserite, finalmente, nel nostro ordinamento quelle indicazioni, provenienti anche, come abbiamo visto, dai testi elaborati in contesti internazionali (OIL), tese a regolamentare l'attività di ricerca e selezione nel suo operare concreto, delineando quindi, oltre ai confini giuridici richiesti per lo svolgimento dell'attività, anche i *modus*

<sup>(25)</sup> Circolare 24 maggio 2001, n. 57, articolo 2.

<sup>(26)</sup> Articolo 11, decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>(27)</sup> Comma 3, articolo 11, decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>(28)</sup> Vedi nel § 3 come le dimensioni delle società di ricerca e selezione del personale in Italia siano molto piccole e la necessità di conferire grandi masse di dati analitici costituirebbe per esse un aggravio di attività, non realizzabile dai singoli consulenti ma dal personale di staff, che porterebbe ad aumentare in modo sproporzionato il carico di lavoro del personale di supporto con la prevedibile conseguenza di doverlo incrementare andando quindi ad incidere su bilanci non eccessivamente pingui.

<sup>(29)</sup> Di norma come abbiamo visto si tratta di persone che si candidano per posizioni medio-alte in contesti organizzativi complessi ed intercorrelati tra di loro, i quali, conseguentemente non gradirebbero che la propria volontà di candidarsi ad altre posizioni fosse oggetto di comunicazione, anche solo verso organi amministrativi.

*operandi* che si reputano leciti e degni di riconoscimento giuridico da parte di chi esercita il mestiere di selezionatore.

Significativi sono i commi 8 e 10 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997.

Nel primo, con riferimento più alla normativa nazionale che non a quella internazionale per la verità, si afferma che, « Ai sensi delle disposizioni di cui alle leggi 20 maggio 1970, n. 300, 9 dicembre 1977, n. 903 e 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni ed integrazioni, nello svolgimento dell'attività di mediazione è vietata ogni pratica discriminatoria basata sul sesso, sulle condizioni familiari, sulla razza, sulla cittadinanza, sull'origine territoriale, sull'opinione o affiliazione politica, religiosa o sindacale dei lavoratori »<sup>(30)</sup>. Nel secondo, viceversa, si afferma perentoriamente, raccogliendo e assurgendo a valore normativo nazionale quanto già affermato, come si ricorderà dal codice deontologico di Assores e dalle norme internazionali emanate da OIL<sup>(31)</sup>, che « Nei confronti dei prestatori di lavoro l'attività (...) deve essere esercitata a titolo gratuito ». Il testo del 2000 fa sue anche le istanze di *privacy*, necessariamente collegate con l'attività di ricerca e selezione, prevedendo<sup>(32)</sup> che « La raccolta, la memorizzazione e la diffusione delle informazioni avviene sulla base dei principi della legge 31 dicembre 1996, n. 675 ». A quest'ultima previsione, come vedremo, farà seguito un provvedimento del Garante per la *privacy*, che, anche in virtù del novello riconoscimento giuridico degli operatori della selezione, definisce le norme cui questi devono attenersi, nel rispetto delle peculiari necessità della propria attività, per il trattamento dei dati dei candidati raccolti nei *curricula*<sup>(33)</sup>.

Il provvedimento di accreditamento consente, alle società che lo ottengono, lo svolgimento delle attività di ricerca e selezione di personale su tutto il territorio nazionale<sup>(34)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 8, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(31)</sup> Convenzione OIL n. 181/1997, articolo 7, comma 1.

<sup>(32)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10, comma 9, così come modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(33)</sup> Provvedimento del Garante per la *privacy* del 10 gennaio 2002 « in tema di raccolta e trattamento dei dati personali attraverso annunci di lavoro pubblicati su quotidiani da società di selezione e ricerca di personale o di lavoro temporaneo ».

<sup>(34)</sup> Articolo 5, comma 4, decreto ministeriale 18 aprile 2001.



## 5. Caratteristiche e prerogative delle agenzie di ricerca e selezione nel nuovo contesto del decreto legislativo n. 276/2003.

Ma, nonostante la “svolta” effettuata prima nel 1997 (Legge Treu) e poi nel 2000 con le modifiche di cui abbiamo parlato, il processo di modernizzazione del mercato del lavoro non era ancora giunto a conclusione, ed il mercato italiano continuava a patire una situazione di ritardo rispetto ai “concorrenti” europei, soprattutto per lo scarso avviamento dei sistemi privati di mediazione (solo le società di interinale sono riuscite in questi anni e non senza molte fatiche a crescere e consolidarsi).

Gli obiettivi europei di crescita e di sviluppo del mercato del lavoro <sup>(35)</sup> in Italia richiedono lo sviluppo di un mercato più efficace ed efficiente, obiettivo che ci si era prefissati con la legge n. 30/2003, che non poteva quindi non considerare tra gli attori di tale sviluppo anche coloro che si occupano di ricerca e selezione del personale. Infatti benché la quota di mercato del lavoro “gestita” da questi operatori non risulti di grande rilevanza numerica <sup>(36)</sup>, attestandosi ad una percentuale inferiore al 2 per cento, si tratta di una “fetta” di lavoratori di particolare pregio e importanza. *Manager*, quadri e specialisti, figure tipicamente oggetti e soggetti di ricerca e selezione da parte degli operatori di ricerca e selezione, sono coloro che spesso definiscono le *chances* di sviluppo delle proprie aziende e di interi comparti economici, contribuendo così alla creazione di nuovi posti di lavoro e alle condizioni per un armonico e virtuoso sviluppo socio-economico.

Particolare rilievo assumono poi questi lavoratori, in un momento in cui la forte competizione sul costo del lavoro attuata dai Paesi emergenti (*in primis* la Cina ed il sud-est asiatico nel suo complesso), rendono elemento di particolare valore aggiunto e caratteristica distin-

---

<sup>(35)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione della comunità europea del 13 novembre 2002, *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*.

<sup>(36)</sup> Il *Libro Bianco sul Mercato del Lavoro* — ottobre 2001 — (consultabile all'indirizzo: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) sostiene che solo il 4 per cento di chi trova lavoro passa dai centri per l'impiego pubblici. Una ricerca condotta dall'Istat tra il 1997 ed il 1999 afferma che chi trova il primo lavoro come dipendente in aziende private lo ha fatto per il 7,7 per cento attraverso i servizi pubblici, il 5,2 per cento attraverso agenzie private (principalmente agenzie di lavoro interinale) e il restante 87,1 per cento si è servito di canali informali e/o iniziative personali. Il Cnel (2002, *Rapporto sul mercato del lavoro*) limita l'intervento del “pubblico” al 4-5 per cento con punte del 7-10 per cento nel centro-nord Italia.

tiva dei Paesi occidentali, proprio la loro “forza” di innovatività e managerialità dei processi e delle organizzazioni.

Consapevole di tutto questo, il legislatore del 2003 con l’approvazione prima della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e successivamente, il 10 settembre dello stesso anno, del decreto legislativo n. 276/2003, ha innovato nuovamente l’inquadramento giuridico della ricerca e selezione del personale.

Raccogliendo idee e suggerimenti al proprio interno e all’esterno, il legislatore italiano ha operato nell’intento di razionalizzare l’intero comparto degli operatori privati del mercato del lavoro, e con l’obiettivo di coinvolgerli tutti nell’opera di ottimizzazione, in termini sia di efficacia che di efficienza, del mercato medesimo.

Così, oggi, il comparto della ricerca e selezione si trova in una situazione in cui, senza stravolgimenti rispetto alla situazione antecedente (il legislatore ha lavorato anche cercando di non “rompere con il passato” offrendo agli operatori un quadro giuridico che garantisca la continuità), viene ad esso riconosciuto un ruolo paritetico rispetto agli altri operatori del mercato. Questo avviene preservando ed evidenziando le peculiarità proprie dell’attività di ricerca e selezione.

Vi sono però, nel novellato quadro giuridico attinente la ricerca e la selezione, delle novità rispetto al contesto precedente che vale la pena di sottolineare.

In primo luogo, a giudizio di chi scrive, il primo articolo del decreto legislativo n. 276/2003 dà della attività di selezione una delle definizioni più appropriate e moderne anche nel paragone con altre esperienze internazionali. Infatti esso recita: « Le disposizioni di cui al presente decreto legislativo, nel dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge 14 febbraio 2003, n. 30, (...) sono finalizzate ad aumentare (...) i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, anche attraverso contratti (...) compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori »<sup>(37)</sup>.

Ruolo della ricerca e selezione del personale è, proprio come recita la lettera c) dell’articolo 2 del medesimo testo legislativo: « (...) l’attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell’organizzazione committente, (...) comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell’organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa (...); valutazione delle

---

<sup>(37)</sup> Decreto legislativo n. 276/2003, articolo 1, comma 1.

candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento (...)».

La ricerca e selezione di personale coglie in pieno quindi, ed esprime a livelli alti di professionalità (si tratta come vedremo di consulenza di direzione), l'istanza legislativa di aumentare i tassi di occupazione e la qualità e la stabilità dell'occupazione, attraverso una valutazione prima delle esigenze dell'azienda e dei candidati, e poi attraverso una conseguente azione di *matching* professionale tra esigenze dell'una e aspirazioni degli altri.

Ci troviamo di fronte quindi, con la novellata definizione di ricerca e selezione, ad un'attività che coglie appieno lo spirito e gli indirizzi, non solo italiani ma anche comunitari, di migliorare il sistema ed i processi che regolano il mercato del lavoro, a tutto vantaggio delle organizzazioni ma soprattutto delle persone che fanno ed animano questo mercato.

L'intento del legislatore ci appare infatti quello (analogamente a quanto ha inteso fare in merito alle ipotesi di inquadramento contrattuale del rapporto di lavoro) di fornire al datore di lavoro una molteplicità di forme di "acquisizione" dei collaboratori al fine di dotare quest'ultimo di una "batteria" di opportunità in cui poter scegliere lo strumento, il partner, più idoneo ad ogni specifica esigenza e situazione. In questo modo, regolamentando in modo affine tutti i soggetti che canalizzano e promuovono il mercato del lavoro, preservando nel contempo le peculiarità di ciascuna tipologia di operatori<sup>(38)</sup>, il legislatore intende, anche, porre le premesse per lo sviluppo qualitativo del mercato del lavoro.

Infatti, mentre da un lato si sono poste le corrette premesse affinché tutto il sistema dei "mediatori" possa lecitamente operare, nell'alveo di regole chiare e trasparenti, a vantaggio di coloro che intendono trovare o ritrovare un lavoro (anche non dipendente), dall'altro si auspica che una maggior trasparenza ed efficienza del mercato incoraggi l'utilizzo dei "mediatori", sia da parte delle aziende che delle persone, sottraendo una quota rilevante di spazio al sistema del "passa-parola" e alle sue possibili distorsioni e vischiosità.

Ma quali sono le principali caratteristiche del nuovo concetto di ricerca e selezione di personale all'interno della Legge Biagi?

---

<sup>(38)</sup> Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

*Consulenza di direzione.* Come abbiamo visto, appare pacifico ed è stato recepito nel previgente sistema normativo, che la ricerca e selezione sia un'attività di consulenza. L'innovatività del testo contenuto nel decreto legislativo n. 276/2003 sta tutta nel concetto di consulenza di direzione. Si intende infatti per consulenza di direzione <sup>(39)</sup>: « L'attività di libera professione finalizzata alla fornitura, intesa come progettazione ed erogazione, di servizi immateriali ed intellettuali, esercitata individualmente, in gruppo o sotto forma di società, i cui clienti/committenti, sono soggetti collettivi (imprese, organizzazioni/enti) ». Ed ancora: « L'attività esige professionalità e specializzazione nonché rispetto di valori e di regole di comportamento (etica). Si esplica mediante prestazioni professionali quali:

- consiglio, pareri e raccomandazioni;
- studio ed elaborazione di piani e progetti;
- indirizzo, supporto e partecipazione alla realizzazione degli stessi (...).

Ed inerenti a:

- (...) l'individuazione e il reperimento delle risorse (umane, tecnologiche, finanziarie, ecc.) ».

Appare, con tutta evidenza, la coerenza tra questa definizione (elaborata dall'UNI, ente di normazione italiano) e l'attività appena descritta, a sancire l'adeguatezza della definizione che il legislatore ha voluto dare di ricerca e selezione del personale.

*Esigenza aziendale.* L'attività si esplica non già e non solo nel ricercare persone e selezionarle, ma in primo luogo nel definire l'esigenza dell'azienda o dell'organizzazione cliente. Si tratta di un compito delicato e complesso che richiede una competenza specifica ed una buona esperienza aziendale da parte del selezionatore e che risulta decisivo per assicurare il risultato finale.

Il risultato atteso deve essere, lo ricordiamo, l'incontro delle esigenze aziendali con le aspirazioni del candidato. Diversamente da questo, in un mercato del lavoro in cui le professionalità dei lavoratori ed il loro livello culturale divengono sempre più elevate <sup>(40)</sup>, difficilmente avverrebbe un proficuo, soddisfacente e duraturo incontro tra i

---

<sup>(39)</sup> Norma UNI 10771 febbraio 1999.

<sup>(40)</sup> Nonostante i fenomeni di inversione di tendenza e di analfabetismo di ritorno, il *trend* avviato sembra muoversi in questa direzione, anche con riferimento all'ingresso di extra-comunitari e di lavoratori provenienti dai Paesi dell'ex blocco sovietico in possesso di un buon livello di scolarità.

due soggetti in esame. Compito del selezionatore è quindi proprio quello di raccogliere elementi, valutare ed elaborare sintetiche definizioni dell'esigenza aziendale anche fornendo all'azienda suggerimenti e ipotesi organizzative, al fine di ottimizzare nel comune interesse (di azienda e collaboratore) l'incontro tra le reciproche attese.

*Candidature idonee.* Analogamente a quanto indicato nel precedente capoverso, l'idoneità delle candidature potrà essere oggetto di asseveramento da parte del selezionatore professionista solo se egli, in possesso delle competenze organizzative e valutative necessarie, avrà saputo raccogliere gli elementi qualificanti di ogni singola candidatura attraverso, oltre che un esame "oggettivo" della stessa, anche e specialmente, mediante una valutazione mediata dei desideri e delle aspirazioni soggettive del candidato. Il selezionatore fornisce infatti al candidato un'attività di consulenza, benché gratuita, ogni qual volta esamina insieme allo stesso, in modo professionale e attento, le caratteristiche della posizione oggetto di ricerca.

*Pluralità di canali.* Questa previsione si rivela decisiva nel nuovo paradigma organizzativo del mercato del lavoro. Infatti oggi, grazie all'emergere e al costante sviluppo di nuovi o diversi sistemi di comunicazione, tutti questi possono diventare oggetto di interesse da parte sia dei candidati che dei selezionatori per creare contatti e comunicazioni.

*Valutazione dei candidati.* Viene qui sancito il ruolo di valutatori dei selezionatori, i quali operando all'interno di uno schema procedurale che parte dalla « 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 »<sup>(41)</sup> perviene a pianificare e realizzare un « programma di ricerca delle candidature e alla successiva valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi »<sup>(42)</sup>.

A questo proposito va detto che compito del selezionatore è proprio anche la valutazione del candidato, ma non in astratto e mai per finalità diverse dalla selezione<sup>(43)</sup>, che è un fatto mirante a valutare la convergenza di interessi e motivazioni tra i due soggetti (organizza-

---

(41) Decreto legislativo n. 276/2003, articolo 2, comma 1, lettera c).

(42) Decreto legislativo n. 276/2003, articolo 2, comma 1, lettera c).

(43) Cfr. decreto legislativo n. 276/2003, articolo 10, comma 1, e raccomandazione OIL n. 188/1997.

zione e persona) di cui è parte essenziale la valutazione della coerenza tra caratteristiche oggettive di entrambi i soggetti.

Se, come abbiamo visto, la valutazione delle esigenze dell'organizzazione committente è un fatto squisitamente organizzativo, che contempla però l'esame anche di variabili *soft* del contesto (quali clima, valori, obiettivi di medio-lungo periodo e strategie dell'azienda), sul fronte del candidato occorre che il selezionatore sappia cogliere anche le capacità e le competenze (sapere saper fare e saper essere) del candidato. Per questo egli deve poter e saper esaminare, con strumenti adeguati, le caratteristiche anche personali del candidato, avendo cura di utilizzare le competenze in proprio possesso ed evitando abusi <sup>(44)</sup> sia in termini di necessità sia in termini di professionalità posseduta.

Coerentemente al ruolo di consulente di direzione riconosciutogli e alle evidenti interrelazioni tra l'attività di ricerca e selezione e le altre attività concernenti la vita e lo sviluppo organizzativo aziendale, al selezionatore è stata riconosciuta la titolarità di altre attività che, prendendo spunto dalla realtà fattuale in cui la consulenza finalizzata alla ricerca e selezione si svolge, ne divengono spesso complemento ed accessorio decisivo.

Tra quelle che il legislatore ha ritenuto opportuno sottolineare vi sono:

— progettazione ed erogazione di attività formative <sup>(45)</sup> finalizzate all'inserimento lavorativo — quindi non già ogni e qualsiasi attività formativa ma bensì quelle anche realizzate in accordo con enti pubblici <sup>(46)</sup>;

— assistenza nelle fasi di inserimento;

— verifica e valutazione dell'inserimento — attività necessaria ad un costante miglioramento dell'attività di ricerca e selezione vera e propria e caratteristica distinta della consulenza di direzione <sup>(47)</sup>;

— verifica e valutazione del potenziale dei candidati, che è parte integrante della valutazione del candidato e deve essere effettuata con tecniche specifiche da personale in possesso delle adeguate competenze in relazione agli strumenti che si propone di utilizzare <sup>(48)</sup>.

<sup>(44)</sup> Cfr. sentenza Tribunale monocratico di Milano del 28 maggio 2003.

<sup>(45)</sup> Cfr. Norma UNI 10771.

<sup>(46)</sup> Cfr. raccomandazione OIL n. 188/1997, III parte e decreto legislativo n. 276/2003, articolo 3, comma 2, lettera c).

<sup>(47)</sup> Norma UNI 10771 febbraio 1999, punto 6.1.4.

<sup>(48)</sup> Cfr. legge 18 febbraio 1989, n. 56, istitutiva dell'Albo degli psicologi.

Sino ad ora abbiamo esaminato l'oggetto della ricerca e selezione nel nuovo contesto giuridico, rimane ora da prendere in considerazione quali caratteristiche il legislatore abbia previsto per il soggetto che intende esercitare tale attività, ovvero l'agenzia di ricerca e selezione del personale.

Anche in questo caso procedendo per punti.

In primo luogo va sottolineato il fatto che oggi vige un *unico regime autorizzatorio* <sup>(49)</sup> all'interno del quale le agenzie di ricerca e selezione risultano, come in una "filiera", appaiate agli altri soggetti che inter-mediano sul mercato del lavoro.

Sembra quindi che il legislatore abbia voluto creare un insieme di *tools*, per rendere il mercato il più efficiente possibile, e nel contempo evidenziare differenti peculiarità di prodotto/servizio, allo scopo di favorire la libera scelta da parte del cittadino/utente e dell'organizzazione/cliente, che consapevolmente informato dei diversi *output* prodotti dai differenti soggetti dell'intermediazione, si possa servire di quelli che reputa per sé più efficaci.

In questo si è superata una evidente distonia del precedente ordinamento che, prevedendo l'accreditamento in luogo dell'autorizzazione, sembrava voler creare soggetti intermediari di "classe A" e di "classe B", mentre il medesimo regolamentatore si era premurato di precisare <sup>(50)</sup> che il provvedimento di accreditamento era di fatto un atto autorizzatorio.

Più complesso appare invece il rapporto tra regime di autorizzazioni nazionale e regionale e di accreditamento regionale <sup>(51)</sup>. Le Regioni infatti hanno, nel nuovo contesto delle deleghe loro attribuite dal novellato titolo V della Costituzione <sup>(52)</sup>, assunto un ruolo decisivo in qualità di enti di sviluppo, promozione e controllo delle politiche del lavoro sul proprio territorio ed hanno, conseguentemente, visto riconosciuto questo loro ruolo con il "sistema" degli accreditamenti regionali degli operatori del mercato del lavoro.

Questi infatti appaiono finalizzati a regolamentare e segmentare a

---

<sup>(49)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

<sup>(50)</sup> Circolare del 24 maggio 2001, n. 57.

<sup>(51)</sup> Sulla questione, cfr. il contributo di S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

<sup>(52)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

livello locale i *players* del mercato del lavoro, al fine di aggregarli in gruppi omogenei, che possano partecipare in modo via via più coinvolgente alle attività di sviluppo del mercato del lavoro regionale anche attingendo a finanziamenti pubblici gestiti ed erogati dalle Regioni medesime. Tra i compiti demandati alla potestà regolamentativa e legislativa regionale vanno quindi ricordati <sup>(53)</sup> quelli tesi a garantire a livello regionale: « *a*) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio; *b*) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale (...); *c*) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse; (...). 2. I provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco di cui al comma 1 disciplinano altresì: (...) *d*) le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati; (...) ».

Come si vede l'attività della Regione in tema di accreditamento <sup>(54)</sup> è finalizzata innanzitutto, alla creazione di una rete di servizi che siano adeguati alle esigenze della popolazione locale e che garantiscano la libertà di scelta dei cittadini e delle imprese e questo, conseguentemente, coinvolge anche quegli operatori del mercato del lavoro, come le società di ricerca e selezione, che, una volta acquisiti nella "comunità" di coloro che contribuiscono a creare e gestire il mercato locale, vi debbono operare in modo responsabile ed all'interno di regole poste per incentivare una crescita virtuosa del mercato medesimo.

Decisamente rilevante appare poi la previsione contenuta sia nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003, che nei successivi articoli 15 e 17 relativamente all'obbligo, anche per le società in oggetto, di connettersi alla borsa continua del lavoro <sup>(55)</sup> facendovi poi affluire i dati di candidati ed organizzazioni clienti. Questo obbligo, consegue logicamente dalla impostazione, sopra ricordata, da parte del legislatore di equiparare il ruolo di questi operatori con quello degli altri mediatori del mercato del lavoro italiano.

Anche in questo caso si tratta di una previsione innovativa rispetto al precedente regime che, forse più in linea con le raccomandazioni

---

<sup>(53)</sup> Decreto legislativo n. 276/2003, articolo 7.

<sup>(54)</sup> Sul punto di veda il contributo di S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(55)</sup> Cfr. i contributi sulla borsa continua nazionale del lavoro, Parte III, Sez. (A) di questo volume.



internazionali <sup>(56)</sup> e con le ridotte dimensioni organizzative e di organico di queste realtà, limitava tale onere di “collaborare” allo sviluppo del mercato del lavoro, al solo conferire i dati relativi alla propria attività <sup>(57)</sup>. Allo stato risulta difficile comprendere quali dati dovranno essere veicolati, per il tramite delle società di ricerca e selezione, verso la borsa continua nazionale del lavoro, ma appare chiaro che tale aspetto potrà giocare un ruolo decisivo nella futura configurazione dell'intero settore. Infatti qualora la borsa continua nazionale del lavoro dovesse funzionare così come nelle intenzioni dei suoi estensori, essa creerebbe una situazione di mercato del tutto nuova nella quale i selezionatori, in particolare aziendali, non avrebbero più la necessità di approvvigionarsi di *curricula* con intense e costose ricerche, potendoli reperire sulla rete appositamente creata, dall'altra parte il mercato dei *media* (quotidiani e *job site*) accuserà il contraccolpo mentre qualcun altro (si pensa specialmente alle grosse multinazionali del lavoro, finanziariamente molto solide) potrà approfittare della straordinaria vetrina messa a disposizione dallo Stato e dalle Regioni <sup>(58)</sup> (per approvvigionarsi di *curricula* e metterli successivamente a disposizione delle aziende, togliendo di fatto spazio ad attività a maggior valore aggiunto quale la ricerca e la selezione). Le ipotesi evolutive in questo campo, allo stato in cui si scrive, come è ovvio, sono talmente vaste da non permettere in questo momento un ulteriore approfondimento. Approfondimento che si renderà interessante e ricco di spunti, anche per le prospettate evoluzioni della normativa di cui stiamo trattando, a valle di qualche anno di sperimentazione e di un nuovo consolidarsi di usi e costumi nel mercato del lavoro, a seguito delle innovazioni portate dal testo in esame.

Voglio dedicare un ultimo capoverso all'esame dei requisiti professionali richiesti per l'esercizio di questa professione <sup>(59)</sup>. Già si è detto e ripetuto, che si tratta di una consulenza di direzione, la quale richiede per sua natura competenze tecniche elevate e comunque in

---

<sup>(56)</sup> Convenzione OIL n. 181/1997, articolo 13, comma 3.

<sup>(57)</sup> Decreto legislativo n. 469/1997, articolo 10. Ai fini dell'autorizzazione i soggetti interessati si impegnano a « comunicare all'autorità concedente gli spostamenti di sede, delle filiali o succursali, la cessazione dell'attività ».

<sup>(58)</sup> Titolate come noto a realizzare i nodi regionali della borsa nazionale continua del lavoro.

<sup>(59)</sup> Sul punto, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

grado di garantire il raggiungimento dei risultati attesi dal committente <sup>(60)</sup>.

Tali competenze come è facile immaginare e come appare chiaro a valle di questa lunga carrellata sul settore, non possono che essere acquisite, a partire da un adeguato titolo di studio, lavorando per anni nel settore specifico delle risorse umane. Il percorso esperienziale può essere eventualmente affiancato, ed in parte surrogato, da percorsi formativi adeguati e magari certificati. Non è certo, quella del selezionatore, una competenza di poco conto, tenuti presenti anche gli impatti, più che rilevanti, che possono derivare da una scarsa professionalità o dall'incapacità di valutare a vantaggio di persone ed imprese il potenziale coniugarsi di interessi.

I selezionatori dovranno infatti sapere utilizzare le discipline, le tecniche e le metodologie organizzative e gestionali per la soluzione dei problemi del cliente oggetto del contratto nel pieno rispetto delle prerogative del lavoratore. Inoltre essi dovranno essere in grado di adottare metodi di selezione appropriati, equi ed efficaci <sup>(61)</sup>, dovranno aver cura di non proporre ai candidati posizioni di lavoro che comportano pericoli o rischi inaccettabili o qualora gli stessi possano essere vittime di abusi, discriminazioni di ogni tipo <sup>(62)</sup> ovvero possano essere inseriti nell'organizzazione in difformità alle norme vigenti in materia di rapporti di lavoro dipendente ed autonomo.

Gli addetti alla selezione devono anche adeguatamente informare i candidati sulle caratteristiche della posizione di lavoro e sulle condizioni d'impiego applicabili, se necessario nella lingua del candidato o in una lingua allo stesso comprensibile <sup>(63)</sup>.

Appare pertanto evidente che, a fronte della complessità della posizione e delle responsabilità affidate all'operatore professionale di selezione, tale ruolo richieda competenze adeguate, costruibili solo con percorsi *ad hoc*. Il panorama della ricerca e selezione, precedentemente descritto dice viceversa di un mercato ancora "artigianale", fatto da tanti ottimi professionisti, che purtuttavia non hanno ancora potuto o voluto, creare una "cultura" della selezione. Infatti pur in presenza di regole di comportamento definite <sup>(64)</sup>, mancano in Italia "scuole" e,

---

<sup>(60)</sup> Norma UNI 10771, punto 5.1 — competenza.

<sup>(61)</sup> Raccomandazione OIL n. 188/1997 — 13.

<sup>(62)</sup> Raccomandazione OIL n. 188/1997 — 8.

<sup>(63)</sup> Raccomandazione OIL 188/1997 — 8.

<sup>(64)</sup> Cfr. codice deontologico Assores.

mancando metodologie standard, appare difficile la trasmissione del sapere. Una delle principali sfide che il settore deve quindi oggi raccogliere e vincere appare proprio quella, anche per fare fronte alle cangianti situazioni di mercato che vanno creandosi, di modificare il proprio modello di *business* riflettendo e sviluppando le competenze che in esso, in tanti anni di attività, si sono sviluppate.

## 10.

### LE AGENZIE DI *OUTPLACEMENT*

GIANFRANCO QUADRIO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il contesto legislativo. — 3. Tutti i vantaggi dell'*outplacement*. — 4. Attori e contenuti. — 5. Le forme dell'*outplacement*. — 6. L'AISO.

#### 1. Premessa.

Con il termine *outplacement* si indica l'insieme di attività e servizi attraverso i quali società specializzate facilitano il processo di collocazione in una nuova posizione lavorativa di uno o più dipendenti in uscita da un'azienda in fase riorganizzativa. Si tratta di accompagnarli nel mercato del lavoro, per consentire loro di essere impiegati altrove, in tempi brevi. Dopo esperienze di azioni promosse dall'interno, si è convenuto che sia molto più produttivo affidare a organizzazioni esterne specialistiche questo compito (bisogna tenere conto del fatto che, in queste situazioni, la reciproca fiducia tra azienda e dipendenti è ai minimi livelli). Così come per acquisire risorse ci si affida ai professionisti della ricerca e selezione, altrettanto per « liberare risorse verso il mercato » si ricorre a specialisti, in questo caso di *outplacement*.

Il servizio di *outplacement* è nato negli Stati Uniti, alla fine degli anni Sessanta. Una delle sue prime applicazioni su ampia scala fu la riduzione dei dipendenti della NASA (l'ente spaziale americano) che erano stati impegnati nel Progetto « Apollo »: fu in quell'occasione che si decise di offrire a tutti un nuovo servizio, chiamato *outplacement*, per consentire la ricollocazione di molti collaboratori di elevata professionalità in altri contesti aziendali. Fu un enorme successo.

In Italia, questa attività è stata introdotta, come insieme di servizi strutturati e professionali, alla metà degli anni Ottanta. Rispetto ai principali Paesi europei, si tratta quindi di una professione giovane e innovativa, che solo in anni più recenti si sta diffondendo sia nel settore privato che in quello pubblico.

Oggi, nell'ambito della normativa che disciplina il mondo del lavoro, questi servizi sono definiti propriamente come «attività di supporto alla ricollocazione professionale».

Consulenza e assistenza possono essere offerte esclusivamente su mandato dell'azienda: i lavoratori — di ogni livello — possono così usufruire di interventi specialistici qualificati da parte di professionisti esperti in tutte le problematiche connesse alla riqualificazione professionale, alla gestione della carriera e al ri-orientamento nel contesto produttivo.

## 2. Il contesto legislativo.

L'esigenza di non mantenere inattive le risorse umane nella dinamica, ordinaria e straordinaria, del mondo delle imprese è sempre stata largamente condivisa, ma nella prassi quotidiana ha avuto scarsa soddisfazione. L'attaccamento al posto di lavoro, le tutele legislative e contrattuali, la mentalità degli attori dello scenario di riferimento hanno portato a veri e propri sprechi, evidenziati anche nel *Libro Bianco* dell'ottobre del 2001 <sup>(1)</sup>.

L'Associazione Italiana Società di *Outplacement* (AISO) ha collaborato fattivamente, fin dalle fasi iniziali, all'opera di modernizzazione del mercato del lavoro italiano — allora imperniato sulle leggi del 1997 (Pacchetto Treu) — sia dialogando con il professor Marco Biagi, sia inserendosi nella costruzione delle sostanziali modifiche culminate con la legge n. 388/2000 (Finanziaria 2001). In merito alle linee guida del *Libro Bianco*, AISO ne ha largamente condiviso il contenuto, salvo che per l'impostazione del nuovo rapporto tra pubblico e privato sulla «concorrenza», oltre che su cooperazione e collaborazione: non era possibile pensare di mettere in concorrenza soggetti così diversi. Il principio è stato accettato.

Successivamente, è entrato in vigore il decreto legislativo n. 276/2003, che dà esecuzione pratica (salvo la serie di decreti da emanare in tempi precisi e brevi) alla legge delega n. 30/2003 <sup>(2)</sup>.

Nel merito, l'*outplacement*, nella riconfermata definizione italiana

---

<sup>(1)</sup> Il *Libro Bianco sul mercato del lavoro* è consultabile all'indirizzo internet: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(2)</sup> Sulla legge n. 30/2003, sul relativo decreto attuativo, decreto legislativo n. 276/2003, e in generale sulla riforma del mercato del lavoro è consultabile varia documentazione all'indirizzo: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

di « supporto alla ricollocazione professionale » — articolo 2, comma 1, lettera *d*) —, è stata definita con precisione, come: « 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 realtà » <sup>(3)</sup>.

L'attività così descritta sposa l'esigenza di evitare sprechi di risorse umane, a volte ingabbiate in incomprensibili CIGS. In sostanza, porre direttamente in mobilità le risorse umane eccedenti, con l'aggiunta del « supporto alla ricollocazione », consentirebbe al lavoratore di avere sia il supporto economico, sia quello di un servizio che, in quel momento, gli è indispensabile per tornare rapidamente in attività.

Così si creano anche le condizioni per combattere il formarsi di situazioni di disoccupazione di lunga durata, tanto avversate dalla Commissione europea, la quale va ben oltre: infatti, negli incontri di Vienna di fine 1998, l'*High Level Group* di esperti del mercato del lavoro europeo ha raccomandato misure drastiche, partendo dal principio che « *the employer must be responsible of the future of their employees* ».

Sebbene ritenga che quella attuale sia un'ottima situazione legislativa, AISO è d'accordo con chi sostiene che il quadro è incompleto. Infatti mancano ancora la riforma degli ammortizzatori sociali <sup>(4)</sup> e gli incentivi all'occupazione, utili per realizzare il passaggio dalla tutela dell'« occupazione » alla tutela dell'occupabilità del lavoratore. In effetti si tratta di tutelare il suo reale patrimonio, la sua « *employability* », la sua capacità di stare sul mercato.

Sotto questi aspetti, AISO tiene contatti col nuovo mondo della formazione continua, per capire e far capire che, nel bagaglio culturale e formativo del lavoratore di qualsiasi livello, debbano esserci anche le conoscenze delle tecniche di approccio al mercato del lavoro.

---

<sup>(3)</sup> Sull'autorizzazione e i requisiti per le agenzie di ricollocazione professionale, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

<sup>(4)</sup> Sul punto, cfr. uno studio comparato di M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, Rapporto per il Cnel, Roma, 2003, consultabile all'indirizzo internet: [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Ammortizzatori sociali*.

Poter usufruire dei principi che stanno alla base dell'*outplacement* (bilancio di carriera, consulenza di carriera, *coaching*, ecc.) consentirebbe la crescita continua del lavoratore, specialmente di quello flessibile. Infatti i leader della somministrazione stanno indirizzandosi verso l'utilizzo della figura del consulente di carriera per il proprio personale.

I supporti alla ricollocazione, così come definiti e già applicati in Italia ormai da una quindicina d'anni, dovrebbero essere sempre a disposizione di chi rimane senza lavoro, certamente di chi ha un contratto a termine, o in prova, o nell'interinale. Esempi nel mondo sono numerosissimi. Solo per citare un'esperienza di un lavoro a termine: le 1800 persone dell'ultima Olimpiade di Atlanta, Usa, hanno avuto l'*outplacement* in sede di ingaggio. E perché no i futuri professionisti militari con ferma triennale? E così via.

AISO si rende conto che il costo di tali mosse da parte dell'impresa non può essere imposto. Pertanto, proprio nella prospettiva della revisione degli ammortizzatori sociali, AISO sta proponendo un modo per rendere fiscalmente conveniente da parte dell'impresa il ricorso a questi supporti per i lavoratori non più utilizzabili.

Ricordando anche alle imprese la loro attuale tendenza verso la *Corporate Social Responsibility*, CSR, è giusto chiedersi che cosa sia meglio, socialmente parlando, dell'assistere le persone che magari hanno collaborato ai successi dell'impresa e che ora andrebbero lasciate a casa perché non rientrano nelle attuali strategie.

Si realizzerebbe il famoso passaggio dalle politiche industriali alle politiche sociali, attraverso vere e reali politiche attive del lavoro.

### **3. Tutti i vantaggi dell'*outplacement*.**

La ricollocazione professionale rappresenta una soluzione vantaggiosa per tutte le componenti del sistema: l'azienda, che chiude un rapporto in modo definitivo, "costi" compresi; la persona, che si "ricollocata" partecipando attivamente all'operazione; la *business community*, che non sostiene costi di assistenza, ma si ritrova una risorsa prontamente disponibile.

In particolare, per i datori di lavoro, ossia le aziende, i vantaggi sono importanti. In primo luogo, una "separazione consensuale" tra il datore di lavoro e il dipendente rende il distacco più semplice e positivo, attenuando le reazioni emotive del personale che resta in azienda, a vantaggio anche dell'immagine aziendale. Inoltre, l'*outplacement* consente all'azienda di gestire il processo di uscita del dipen-

dente, evitando così anche l'eventualità della fase di "parcheggio", che è sempre costosa e nociva all'immagine aziendale. Infine, il servizio può figurare come *benefit* extra al "pacchetto d'uscita" già concordato con il dipendente, costituendo una valida alternativa ai costi connessi dalla monetizzazione degli accordi di separazione.

Per quanto riguarda invece i dipendenti, è necessario considerare che le risorse umane sono fatalmente coinvolte nell'evoluzione in atto che pretende, innanzitutto, un cambiamento culturale nel modo stesso di pensare al momento della ricerca (e della conservazione) del posto di lavoro. Per i lavoratori, l'*outplacement* si propone quindi come una soluzione concreta, per arrivare a porsi in modo positivo al mercato del lavoro. Innanzitutto questo processo aiuta a cambiare il modo di intendere il proprio obiettivo. Ci si allontanerà dall'idea di posto fisso, per iniziare a vedere la mobilità come strumento attraverso il quale sempre migliorare la propria posizione professionale.

Mutare il proprio orizzonte rispetto all'obiettivo significa anche assumere un atteggiamento di maggiore sicurezza in se stessi, avendo l'opportunità di gestire in prima persona la propria carriera, internamente o esternamente all'impresa.

Senza contare che orientamento ai risultati e flessibilità di fronte al cambiamento sono fattori determinanti per la crescita professionale.

Attraverso l'esperienza dell'*outplacement*, sarà possibile arrivare alla professione più adatta alla propria personalità ed esperienza: questo perché il percorso svolto presso le società di *outplacement* consentirà di raggiungere una maggiore consapevolezza di sé, delle proprie capacità e aspirazioni professionali e personali.

L'elaborazione di un nuovo progetto professionale permetterà di riproporsi al mercato in modo realistico e mirato, anche grazie a un percorso di riqualificazione professionale che potrà anche essere portato a termine con l'obiettivo di colmare le eventuali lacune tecnico-professionali individuate.

Avvalendosi delle conoscenze acquisite tramite una specifica formazione relativa alla propria presentazione e "autopromozione" sul mercato del lavoro il candidato dovrà personalmente attivarsi per individuare l'attività e la professione che più gli si addicono, arrivando allo svolgimento di una vera azione di *marketing* di se stesso.

#### **4. Attori e contenuti.**

Il processo di ricollocazione professionale vede la partecipazione di



tre soggetti fondamentali: l'azienda che, dovendo liberare un dipendente o gruppi dipendenti per i motivi più diversi (esubero di personale, problemi di ristrutturazione interna, *turnover* del *management*), richiede l'intervento della società di *outplacement* per poter gestire al meglio questa fase, facendosi carico del costo dell'operazione; la società di *outplacement*, che si impegna a seguire e ad aiutare il candidato che le viene affidato, fornendogli assistenza che, a livello individuale, risulta essere a tempo indeterminato; il candidato (licenziato o dimissionario), che si impegna a seguire il programma di *outplacement* con la metodologia proposta dalla società di *outplacement* alla quale si è affidato.

L'attività si esplica attraverso la promozione di un cambiamento radicale nella percezione delle vicende professionali. Posto che la vita di una risorsa umana all'interno di un'azienda si compone di tre fasi — entrata, permanenza, uscita — si supera la concezione classica e stereotipata secondo cui solo le prime due fasi hanno un'accezione positiva e costruttiva, per evidenziare gli aspetti vantaggiosi dell'ultima situazione.

Infatti, attraverso l'intervento dei professionisti dell'*outplacement*, il dipendente arriva a valutare il proprio valore e le proprie potenzialità, attribuendo rilevanza non tanto al suo attuale impiego, ma alla sua "impiegabilità" e spendibilità sul mercato del lavoro. Assume un peso dominante, dunque, la ricollocazione della risorsa umana.

L'intervento non si verifica sotto forma di partecipazione alla fase dell'estromissione del dipendente dall'azienda, né si traduce nel suo collocamento in un'altra azienda.

Piuttosto, si assiste il lavoratore in uscita fornendogli una consulenza continuativa, aiutandolo a compiere un importante lavoro di autoanalisi, individuando le aree di riqualificazione e fornendo tutte le informazioni utili a consentirgli un pronto reinserimento nel mondo del lavoro.

In sostanza, l'azione delle società specializzate in *outplacement* consiste nell'attribuire un ruolo attivo al dipendente (facendo sì che si muova verso altre destinazioni, coerenti sia con le sue caratteristiche sia con le sue aspirazioni) e, contemporaneamente, nel sostenerlo con aiuti finalizzati — di carattere logistico, metodologico, psicologico — il cui costo è a carico dell'azienda precedente.

## 5. Le forme dell'*outplacement*.

L'intervento di *outplacement* può essere individuale (ossia può

risultare frutto di un accordo diretto tra il dipendente e l'azienda) o collettivo (ossia è il risultato di accordi sindacali riguardanti gruppi di lavoratori).

Con l'*outplacement* individuale, il lavoratore è seguito fino al completamento del processo di ricollocazione, mentre la durata dell'*outplacement* collettivo è predefinita.

L'*outplacement* individuale avviene secondo un procedimento articolato, caratterizzato da alcune fasi fondamentali. Si inizia fornendo supporto psicologico al candidato, per aiutarlo a trovare nuove motivazioni, mediante interventi tesi alla valorizzazione della sua personalità ed esperienza, con conseguente minimizzazione del trauma — personale e professionale — subito. Si delinea così una sorta di bilancio di carriera, attraverso il quale emergono attitudini e competenze utilizzabili in altri contesti lavorativi, nonché punti deboli. Vengono inoltre colmate le eventuali lacune tecnico-professionali attraverso corsi di formazione e di aggiornamento. Al termine di questa fase, il candidato è in grado di elaborare un nuovo progetto professionale, per riproporsi sul mercato in modo realistico e mirato.

Nella seconda fase, il candidato riceve una specifica formazione relativa alla propria presentazione e promozione sul mercato del lavoro: dalla corretta stesura del *curriculum vitae* all'applicazione delle tecniche più efficaci per la ricerca sistematica di un'alternativa, alla preparazione al colloquio-intervista col potenziale nuovo datore di lavoro.

Nella terza e ultima fase il candidato si attiva personalmente per individuare l'attività e il posto di lavoro che più gli si addicono.

L'*outplacement* collettivo è utilizzato in Italia dai primi anni Novanta e ha ricevuto un forte impulso negli ultimi anni, giungendo a comprendere anche categorie di lavoratori non previste dall'*outplacement* individuale, come gli impiegati e gli operai.

Questa forma di *outplacement*, generalmente gestita con la collaborazione del sindacato, si sviluppa in due fasi. Innanzi tutto, viene attentamente esaminata la situazione aziendale, al fine di predisporre un progetto di ricollocazione *ad hoc*. Ogni aspetto del progetto è poi vagliato e, se necessario, ulteriormente precisato. Qualora il progetto sia ritenuto valido, è inserito come elemento di supporto nelle conclusioni dell'accordo sindacale.

In un secondo tempo, il progetto viene dichiarato attivo. Talvolta, l'attuazione di questi progetti può prevedere anche azioni di *job-search* (ricerca attiva di posizioni lavorative), che vengono condotte da specialisti incaricati.

## 6. L'AISO.

Nata in Italia nel 1988, l'AISO è l'associazione che riunisce la maggior parte delle società che svolgono attività di supporto alla ricollocazione professionale. È membro costitutivo di FITA — Federazione Italiana Terziario Avanzato — di Confindustria e fa parte di AOFCI — *Association Outplacement Consulting Firm International*.

Nel decennio dal 1994 al 2003, le società di AISO hanno assistito attraverso l'*outplacement* individuale oltre 8.000 persone; nel solo triennio 2001-2003, l'*outplacement* collettivo ha seguito oltre 10.000 persone.

Attraverso l'*outplacement* individuale si è raggiunto il 100 per cento di ricollocazioni (l'operazione termina a ricollocamento avvenuto), mentre l'*outplacement* collettivo ha avuto esito positivo nel 40-50 per cento dei casi per i candidati in CIGS e nell'80-90 per cento dei casi per i candidati in mobilità. La ricollocazione è avvenuta per il 71 per cento dei casi in altre situazioni di lavoro dipendente e, nel restante 29 per cento dei casi, con modalità diverse: consulenza, imprenditoria, *temporary management* e altre.

## 11.

# CONSULENTI DEL LAVORO E INTERMEDIAZIONE

VINCENZO BALZANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. I consulenti del lavoro e l'incontro domanda offerta. — 3. L'intermediazione e le comunicazioni. — 4. L'inserimento dei lavoratori svantaggiati. — 5. I consulenti del lavoro e la ricollocazione dei lavoratori. — 6. La Fondazione Consulenti per il lavoro.

### 1. Introduzione.

Il valore che il decreto legislativo n. 276/2003 dà al consulente del lavoro nel ruolo di operatore sociale all'interno del nuovo sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro va oltre le iniziative illustrate in queste pagine. Per spiegarlo niente è più efficace di una seria riflessione circa le competenze ed attribuzioni assegnate a questo professionista dalle norme per l'ordinamento della specifica professione, previste dalla legge 11 gennaio 1979, n. 12. L'oggetto dell'attività, su delega ed in rappresentanza degli interessati, si estrinseca nella competenza in ordine allo svolgimento di ogni funzione che sia affine, connessa e conseguente agli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente. A garanzia della fede pubblica, l'operato dei consulenti del lavoro, oltre che alla vigilanza esercitata dall'Ordine professionale (vige un regime sanzionatorio che prevede pene disciplinari che vanno dalla censura alla radiazione dall'Albo) e dal Ministero della giustizia, è soggetto alla vigilanza del Ministero del lavoro.

In una realtà in continua e velocissima trasformazione, l'operatività di persone esperte che veicolino la diffusione della legalità, che contribuiscano alla corretta applicazione delle norme e che selezionino le opinioni, le idee ed i comportamenti delle parti costitutive dei contratti di lavoro, risulta fondamentale, ancor più se detta operatività trae origine da percorsi formativi specifici e fonda la sua concreta positività su valide esperienze professionali nel settore delle risorse umane e delle

relazioni industriali. Da sempre i consulenti del lavoro hanno svolto un egregio ruolo di mediazione nel rapporto conflittuale tra imprenditori e lavoratori, intervenendo nel dibattito politico-sindacale che li vede impegnati nel moderare e nel difendere le esigenze di tutte le parti in causa.

Nel moderno diritto del lavoro, l'area afferente i servizi per l'impiego è quella nella quale si apprezzano le trasformazioni più rilevanti, laddove il vecchio vincolo gravante su un imprenditore nella scelta dell'altro contraente cede il posto a funzioni di pura mediazione in un meccanismo di protezione sociale attiva.

Uno degli obiettivi fondamentali delle politiche economiche e sociali della Comunità europea e dei suoi Stati membri è quello di promuovere l'occupazione, poiché la disoccupazione resta un grave problema in talune aree della Comunità, soprattutto per determinate categorie di lavoratori che incontrano particolare difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

La Strategia europea per l'occupazione elaborata per realizzare tale obiettivo giustifica l'adozione, da parte delle autorità pubbliche, di interventi che, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, sono volti ad incentivare le imprese al fine di aumentare il loro livello occupazionale, in particolare a beneficio dei lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate.

Demolito il monopolio pubblico della funzione di mediazione — contrario all'ordinamento comunitario <sup>(1)</sup> — e ridefinito il ruolo degli uffici, si è avviata quella fase di costruzione del sistema operativo <sup>(2)</sup> che, sostenuta da particolari regimi di autorizzazione <sup>(3)</sup>, intende svolgere un servizio il cui esito si compendia unicamente nel favorire il miglior incontro tra le parti interessate alla stipula di contratti di lavoro, tenuto conto delle esigenze provenienti anche dai sistemi di istruzione e di formazione.

Tra le misure di carattere generale, riscontrano significativo interesse quelle destinate ad assicurare i servizi di orientamento e di

---

<sup>(1)</sup> Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, 11 dicembre 1997, causa n. 55/96, consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(3)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione* e Id., *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

consulenza, quelle finalizzate all'assistenza o alla formazione dei disoccupati nonché le misure destinate a migliorare il quadro generale della legislazione del lavoro.

## 2. I consulenti del lavoro e l'incontro domanda offerta.

All'indomani della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, che dà concreta attuazione alla previsione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 (norma che abilita i consulenti del lavoro, a livello nazionale, a svolgere le attività di intermediazione), la categoria si prepara ad intraprendere questa importante attività professionale focalizzando gli aspetti salienti che la caratterizzano, convinta che l'adozione dei migliori requisiti di efficienza e trasparenza tornino a vantaggio del sistema dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente in un regime di libero incontro delle parti interessate.

Occorrerà innanzitutto individuare tre diversi strumenti classificatori per far conoscere alle imprese le effettive qualità delle offerte provenienti da lavoratori normalmente disponibili, lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili.

In quanto ai primi, grazie all'attività condotta dai consulenti del lavoro previo consenso degli interessati, la costituzione della relativa banca dati, che contribuirà a favorire l'incontro domanda-offerta di lavoro nel sistema della borsa continua del lavoro <sup>(4)</sup>, potrà avvenire attraverso un'acquisizione automatica ed immediata dei dati personali dei soggetti usciti dal circuito lavorativo per effetto dell'intervenuta risoluzione del rapporto di lavoro. Non solo interconnessione quale rispetto del requisito giuridico richiesto per l'iscrizione all'Albo delle agenzie del lavoro, ma interazione ed integrazione delle informazioni strategiche attraverso il raccordo con tutti i nodi regionali cui saranno collegate le distinte divisioni operative delegate dalla fondazione autorizzata, atteso che, in forza della predetta delega, l'autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale possa essere

---

(4) Cfr. S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime* e M. MEZZANZANICA, M. FUGINI, *Prospettive di sviluppo della borsa continua nazionale del lavoro*, in Parte III, Sez. (A) di questo volume; nonché M. TIRABOSCHI, *La borsa nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

concessa dalle Regioni e dalle Province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio. Si addiverrà ad una naturale semplificazione di tanti procedimenti amministrativi.

### 3. L'intermediazione e le comunicazioni.

L'adempimento di comunicare, entro cinque giorni, l'evento risolutivo del rapporto di lavoro al centro per l'impiego <sup>(5)</sup> costituisce un preciso servizio di utilità e di informazione sociale che, alla luce del nuovo ruolo di intermediazione svolto dai consulenti del lavoro, anche in relazione al reinserimento lavorativo di soggetti privi di lavoro, appare tranquillamente delegabile. Sollevare da tale incombenza le imprese assistite dai predetti professionisti, come è stato fatto per la comunicazione di avvenuta assunzione e sottrarre tali adempimenti dal regime sanzionatorio vigente in materia, significherebbe dare giusta interpretazione e vera attuazione alla riforma del mercato del lavoro.

Invero, l'articolo 2, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 276/2003, definendo il termine «intermediazione», include tra le attività correlate alla conduzione della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro quella della effettuazione, su richiesta del committente, di *tutte* le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito del suo svolgimento. L'attivazione di un rapporto di lavoro può avvenire ai sensi e per gli effetti di una miriade di norme, la cui indicazione sul modello unico di comunicazione dell'avvenuta assunzione può legittimare o meno il diritto a benefici normativi ed economici: una puntuale e completa informazione può avvenire solo se si è in possesso di conoscenze complessive che riguardano l'amministrazione del personale (limiti dimensionali dell'azienda, limiti posti dalla contrattazione collettiva alla stipula di particolari tipologie contrattuali, posizioni incrementalì del lavoratore nuovo assunto, osservanza delle norme in materia di sicurezza, etc.).

Affidando ai consulenti del lavoro l'espletamento di tale adempimento e disponendo di integrare la comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro con puntuali informazioni afferenti le esperienze formative e professionali del lavoratore, (quando non curata direttamente dal datore di lavoro, la registrazione sul "libretto formativo del cittadino" delle competenze acquisite durante la formazione in appren-

---

(5) Cfr. L. DEGAN, *Obblighi di comunicazione dei datori di lavoro e sanzioni: coordinamento e transizione*, in Parte I, Sez. (C) di questo volume.

distato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua durante il rapporto di lavoro, non potrà che avvenire ad opera del consulente del lavoro od altro professionista abilitato allo svolgimento degli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente) nonché sulle sue disponibilità, si favorirà la base di sviluppo di un servizio che, totalmente trasparente ed assente da trattamenti discriminatori dei dati, assicurerà, tra l'altro, ai lavoratori interessati il diritto di individuare ed indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, garantendone l'ambito di diffusione preferito <sup>(6)</sup>, proprio nel pieno soddisfacimento della norma che vuole tutelare il diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione. Un considerevole punto di partenza questo, che, nel rispetto delle modalità di trattamento dei dati personali di cui allo specifico decreto del Ministero del lavoro, costituirà elemento di informazione da comunicare e diffondere tra gli operatori che agiscono nell'ambito del sistema dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro.

#### **4. L'inserimento dei lavoratori svantaggiati.**

Relativamente all'inserimento lavorativo dei « disabili » e dei « lavoratori svantaggiati », ovvero persone appartenenti a categorie che abbiano difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, occorrerà modulare le attività di mediazione in funzione dei requisiti soggettivi ed oggettivi che integrano individualmente tali condizioni. La gamma dei possibili interventi spazia dalla semplice raccolta dei curricula alla più significativa attività di preselezione delle caratteristiche che incidano sulle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa connessa a particolari domande di lavoro, o che costituiscano un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa ad essa correlata (si pensi alle particolari condizioni di difficoltà e di pericolosità che caratterizzano alcune lavorazioni ed alle particolari esigenze di inserimento graduale negli ambienti di lavoro, evidenziate dalle aziende che elaborano le proposte di convenzione per l'assunzione di lavoratori disabili), dalla promozione e gestione della domanda e offerta di lavoro all'orientamento professionale, così come i predetti requisiti sono sostanzialmente diversi.

---

<sup>(6)</sup> Cfr. F. CIMA, G. D'ANGELO, *Privacy e domanda e offerta di lavoro*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.



L'attività di intermediazione si estende, infatti, all'inserimento lavorativo di gruppi di lavoratori svantaggiati, intesi per tali: qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni di età 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; qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro; 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; 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; qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; 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; qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; 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; qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; 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; qualsiasi donna di un'area geografica nella quale esistono determinati rapporti tra tassi di occupazione e disoccupazione maschile e femminile.

In ciascuno dei suddetti profili si configura una specifica, ampia e consolidata esperienza professionale dei consulenti del lavoro. Solo a titolo esemplificativo si ricorda l'impegno profuso da questi professionisti nell'attuazione della normativa che ha disciplinato i contratti di riallineamento (programmi d'adeguamento graduale delle retribuzioni, delle contribuzioni e del prelievo fiscale), di reinserimento (*ex* articolo 20 della legge n. 223/1991), della normativa comunitaria riguardante i contratti di formazione e lavoro (requisiti anagrafici dei formandi, percorsi formativi e connesse agevolazioni contributive) e, in genere, di quella afferente gli incentivi all'occupazione, senza sottovalutare la competenza professionale dimostrata nello svolgimento delle attività condotte in ambiti di regolarizzazione dei rapporti di lavoro dei

lavoratori extracomunitari clandestini e di emersione dal lavoro nero, nonché di gestione degli ammortizzatori sociali attivati sia nel corso sia al termine di rapporti di lavoro.

## **5. I consulenti del lavoro e la ricollocazione dei lavoratori.**

Non di minore importanza professionale, soprattutto per quanto concerne le capacità di mediazione, restano le attività conciliative che la categoria conduce nel corso delle procedure di licenziamento collettivo, cui fanno seguito le operazioni di collocamento dei lavoratori in mobilità. La normativa che soccorre tali fenomeni sociali vede il consulente del lavoro operare in prima linea al fianco d'impresе che intendono assumere lavoratori appartenenti a detta categoria di lavoratori disoccupati con contratti di lavoro a termine o a tempo indeterminato o che, secondo le procedure determinate dalle Commissioni regionali per l'impiego, intendano procurare ai lavoratori da loro stesse licenziati offerte di lavoro a tempo indeterminato professionalmente equivalenti od aventi omogeneità intercategoriale rispetto alle mansioni di loro provenienza. Sono attività che, di fatto, il consulente del lavoro svolge già dal lontano agosto 1991, epoca in cui entrò in vigore la legge 23 luglio 1991, n. 223, uno dei tasselli riformatori delle disposizioni in materia di mercato del lavoro, nell'ambito del quale il consulente del lavoro svolgerà un ruolo altrettanto significativo, interattivo ed integratore, operando sia all'interno sia all'esterno del sistema.

Lo troveremo attore, in veste di tutore, nelle attività d'orientamento professionale, di progettazione ed erogazione d'attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; professionista con adeguate competenze nelle attività di tutoraggio svolte in collaborazione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro; ideatore di piani individuali di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro a fronte dell'assunzione del lavoratore con contratto di durata non inferiore a sei mesi; operatore nella determinazione, in caso di contratti stipulati dalle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro di durata non inferiore a nove mesi, del trattamento retributivo del lavoratore, 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 e detraendo 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. Sempre in veste di professionista abilitato, parteciperà alla stipula di convenzioni-quadro su base territoriale tra i servizi per l'impiego dei lavoratori disabili e le associazioni sindacali dei datori di lavoro (e, perché no, dei lavoratori), le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative ed i consorzi di cui all'articolo 8 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

Ancora in veste di parte sociale, in quanto il sindacato di categoria è firmatario di contratto collettivo nazionale di lavoro, ancorché d'esperto, il consulente del lavoro è candidato a partecipare, sia a livello centrale sia regionale, a commissioni di monitoraggio statistico, statistiche del lavoro e valutazione delle politiche occupazionali.

## 6. La Fondazione Consulenti per il lavoro.

Un nuovo mondo del lavoro, tutto da esplorare, sul quale la "navicella spaziale" della Fondazione dell'Ordine nazionale è ormai approdata.

Una navicella che di fatto pone in essere il dettato legislativo di cui al già citato articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003, dando così concretezza a quegli obiettivi di arricchimento e diversificazione del mercato che sono riconoscibili tra i principi ispiratori della riforma.

Una navicella che è tesa a diventare solido punto di riferimento per una gestione nuova del mercato occupazionale, dove le spinte creatrici ed innovatrici di nuovi attori sulla scena non potranno non rendere positivo l'intento di far colloquiare pubblico e privato <sup>(7)</sup> e di far decollare un sistema armonico. Un sistema che viaggia verso uno Statuto dei lavori di cui si sente la primaria importanza e all'interno del quale siano finalmente evidenti e perseguite la filosofia e la prassi di un approccio attuale alle norme e alla loro applicazione: per ritrovarsi come parti sociali aventi tutte lo stesso innegabile obiettivo di rafforzare l'economia, per il superamento di ogni tensione conflittuale in materia economica e lavorativa, per una complementarietà tra mondo dell'impresa e mondo del lavoro che finalmente consolidi l'impianto di uno Stato moderno e proiettato verso il futuro.

---

(7) Sul punto, cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego* e M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

La navicella di cui sopra, lanciata verso questi obiettivi che sì, ancora oggi, possono considerarsi “spaziali”, porta il nome di « *Fondazione Consulenti per il lavoro* », a testimonianza di un’operatività professionale specifica che si mette al servizio di quel delicatissimo mondo che è il mercato del lavoro. Il suo logo distintivo è un’immagine di pietre in equilibrio: testimonia della stabilità e della pragmaticità di un’esperienza acquisita sul campo dai consulenti del lavoro, sicuri garanti della legalità e della fede pubblica in ogni loro azione e in ogni attività che riverseranno nel nuovo mondo dell’intermediazione.

Ultima arrivata e forse ancora una sorta di Davide tra vari Golia, la Fondazione è però sicuramente tra i primi a partire oggi con il bagaglio della riforma ben presente e con l’intento di coinvolgere quanti più consulenti del lavoro possibile nell’alveo di una sfera di professionalità destinata a prendere forma e ad esplicitarsi come conseguenza, peraltro, naturale dell’esperienza maturata in singoli studi professionali ormai da anni, nel campo del sostegno all’occupazione.

Nel rispetto del dettato legislativo, la Fondazione è costituita in seno al Consiglio nazionale dell’Ordine, cui va il compito istituzionale di gestirne l’organizzazione e promuoverne l’attività, facendosi nel contempo garante di correttezza e di assoluta corrispondenza ai contenuti normativi nell’operato degli intermediatori: sono già così delineati i termini fondamentali di un Ente destinato ad essere attivo nella primavera dell’anno in corso.

La struttura è quella tradizionale di una Fondazione senza scopi di lucro, Ente con personalità giuridica regolata da uno statuto e dotata di organismi istituzionali: un Consiglio d’Amministrazione i cui membri sono eletti nell’ambito del Consiglio nazionale dell’Ordine dei consulenti del lavoro e la cui presidenza spetta di diritto al Presidente *pro-tempore* dello stesso Consiglio nazionale; un Collegio di Revisori dei Conti eletti nell’ambito generale degli iscritti all’Ordine. Caratteristica peculiare della Fondazione è la presenza di un Comitato Consultivo, i cui membri sono eletti dalla Conferenza dei Rappresentanti Regionali di Categoria: un organismo dunque garante di democraticità e trasparenza nel rapporto tra i vari livelli istituzionali dell’Ordine, nonché un supporto, in termini di condivisione e di coinvolgimento, che i rappresentanti locali dei consulenti del lavoro offrono al buon andamento dell’impresa.

La Fondazione si avvale di una sede centrale in Roma, dove opera una struttura tecnico-manageriale destinata a capitalizzare l’iniziativa gestendo un triplice rapporto: con gli intermediatori, con le realtà

lavorative ove operare e con la borsa continua nazionale del lavoro in via di costituzione.

Quello che si sta delineando è, per la Fondazione, un ruolo di fulcro intorno al quale far ruotare i rapporti economici delle attività concretizzate (l'intermediazione e quanto ad essa collegato per legge), la promozione dell'iniziativa, la diffusione del necessario *back-ground*, la formazione degli operatori e la verifica della qualità del loro operato. Una sorta di grande "motore" dell'attività, a cui potranno aderire tutti i consulenti del lavoro regolarmente iscritti all'Ordine, i quali opereranno in qualità di « delegati » della Fondazione stessa, agendo dall'interno dei loro studi e ricevendo adeguate *royalty* su ogni operazione portata a compimento.

"Clienti" del consulente saranno, sia le aziende che cercano personale dipendente sia i potenziali lavoratori che si offrono: come previsto per legge, il costo dell'intermediazione o di altra consulenza annessa sarà a carico dell'azienda, mentre il lavoratore non dovrà sopportare alcun onere <sup>(8)</sup>; la tecnica commerciale si baserà su di un riconoscimento dell'operazione da parte della Fondazione, la quale in prima persona fatturerà all'azienda-cliente il lavoro svolto dal consulente delegato e riverserà poi sullo stesso la *royalty* predeterminata in sede di regolamento interno del sistema.

Un apposito *data base* in contatto continuo con la borsa lavoro in via di costituzione sarà detenuto sia dalla Fondazione sia dagli studi professionali di consulente del lavoro che aderiranno all'iniziativa: al momento attuale, sono in via di studio le indispensabili norme di "etica" nell'utilizzo dei dati contenuti nella borsa i quali, essendo di pubblico dominio, potranno essere gestiti da tutta la platea degli operatori pubblici e privati e dovranno quindi essere sottoposti a specifici criteri di utilizzo. A monte, in ogni caso, interverranno meccanismi di tutela della *privacy* per cui l'inserimento dei dati dovrà essere in grado di garantire ogni possibile livello di tutela delle esigenze di chi si pone sul mercato così come di chi cerca persone da occupare.

Spetterà, come anticipato, al Consiglio nazionale dell'Ordine per il tramite del Consiglio d'Amministrazione della Fondazione l'onere di formare i consulenti interessati, vigilare sulla completa correttezza nell'applicazione operativa, verificare che la struttura adibita dal con-

---

(8) Cfr. V. FORTI, *Divieto di oneri in capo ai lavoratori*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

sulente delegato a questo impegno risponda congruamente a tutti i richiesti criteri di sicurezza e *privacy*.

Un ruolo, dunque, che proietterà le leve istituzionali dell'Ordine così come i singoli studi coinvolti verso un'esperienza di nuova professionalità e di visibilità sociale che, a buon diritto, possiamo considerare degna erede del patrimonio di cultura e di operatività che, ormai da decenni, caratterizza la presenza del consulente del lavoro nel panorama giuridico-economico del Paese.

## 12.

### REGIMI PARTICOLARI DI AUTORIZZAZIONE E AUTORIZZAZIONI REGIONALI

SILVIA SPATTINI, MICHELE TIRABOSCHI (\*)

SOMMARIO: 1. I regimi particolari di autorizzazione. — 2. Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie: un ruolo strategico per l'innovazione nel mercato del lavoro. — 3. I soggetti autorizzati sulla base di requisiti ridotti. — 3.1. I Comuni, le camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado. — 3.2. I sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e gli enti bilaterali. — 3.3. I gestori di siti internet. — 3.4. I soggetti intermediati. — 4. I consulenti del lavoro. — 5. I requisiti per l'autorizzazione e il decreto ministeriale 5 maggio 2004. — 6. Il requisito dell'assenza della finalità di lucro. — 7. Le autorizzazioni regionali.

#### 1. I regimi particolari di autorizzazione.

Nonostante il progressivo superamento del monopolio pubblico della funzione di mediazione sul mercato del lavoro <sup>(1)</sup>, l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro nel nostro Paese risulta ancora oggi soggetta a limitazioni e restrizioni, come dimostra inequivocabilmente il regime generale delle autorizzazioni di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(2)</sup>. A differenza di quanto avviene in numerosi altri Paesi della Unione europea <sup>(3)</sup>, l'esercizio non

---

(\*) *Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. Sono tuttavia attribuibili a Michele Tiraboschi i paragrafi 1, 2 e 7 e a Silvia Spattini i paragrafi 3, 4, 5 e 6.*

(1) Per l'evoluzione del quadro legale si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappicchelli, Torino, 1999, spec. 144-211.

(2) Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

(3) Germania, Gran Bretagna, Olanda e Svezia, per esempio, hanno eliminato l'obbligo di autorizzazione per l'attività di intermediazione. Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 123-136.

autorizzato dell'attività di intermediazione rimane vietato. Detto divieto è sostenuto con sanzioni di rilevanza penale. Sono infatti previsti l'arresto fino a sei mesi e una ammenda da 1500 a 7500 euro. Nel caso di esercizio abusivo una ammenda, seppure di importo inferiore (e cioè da 500 a 2500 euro) è peraltro prevista anche in assenza di scopo di lucro <sup>(4)</sup>. Alla luce del nuovo dato legale non è pertanto corretto parlare di liberalizzazione e privatizzazione del mercato del lavoro <sup>(5)</sup>.

Le limitazioni e restrizioni alla attività di mediazione risultano giustificate, in linea di principio, da ragioni di interesse generale o di tutela dei lavoratori. È su questa base che si fondano infatti, anche nella esperienza comparata <sup>(6)</sup>, tutti i regimi generali di autorizzazione alla attività di intermediazione sia essa svolta o meno per fini di lucro. Del tutto ragionevole appare pertanto una opzione di politica legislativa volta a definire regimi specifici — e meno stringenti — di autorizzazione, là dove non vi si oppongano ragioni di tutela dei lavoratori ovvero nei casi in cui motivazioni di interesse generale inducano a sollecitare il concorso di determinati attori — pubblici ma anche privati — nella costruzione di un mercato del lavoro più efficiente e trasparente, come richiesto dall'articolo 1 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 <sup>(7)</sup>. In questa prospettiva l'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, parla espressamente di regimi particolari di autorizzazione, definiti in funzione delle condizioni oggettive ma anche delle caratteristiche soggettive degli attori ammessi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro mediante un canale preferenziale.

Nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 20 settembre 2003, n. 276, si distinguono in realtà autorizzazioni concesse *ope legis* e autorizzazioni che *possono*

---

<sup>(4)</sup> Sul regime sanzionatorio, disciplinato dall'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. i contributi di S. CAROTTI e P. PENNESI, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Sul punto cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(6)</sup> Ancora M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, cit., 123-136.

<sup>(7)</sup> Per l'impostazione del problema nell'ambito della definizione del modello regolatorio del nuovo mercato del lavoro e per gli opportuni approfondimenti cfr. M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo* e S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti*, entrambi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.



essere concesse su richiesta del soggetto interessato e sulla base di taluni requisiti ridotti. I regimi particolari di autorizzazione si differenziano, cioè, in ragione della necessità o meno di un provvedimento di autorizzazione allo svolgimento della attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro e per le condizioni e requisiti posti come premessa all'ottenimento della autorizzazione stessa.

I soggetti pubblici e privati che possono essere autorizzati a svolgere l'attività di intermediazione, oltre alle agenzie per il lavoro, sono: le Università pubbliche e private, le fondazioni universitarie con oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro (*ex* articolo 6, comma 1); i Comuni (singoli o associati nelle forme delle unioni di Comuni e delle Comunità montane), le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado (*ex* articolo 6, comma 2); le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni con riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, gli enti bilaterali (*ex* articolo 6, comma 3); l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro (*ex* articolo 6, comma 4).

## **2. Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie: un ruolo strategico per l'innovazione nel mercato del lavoro.**

Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie, che abbiano ad oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono autorizzate *ope legis* <sup>(8)</sup> a svolgere l'attività di intermediazione. In questo senso, come esplicitato dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003, esse non necessitano di provvedimento autorizzatorio, ma devono semplicemente rispettare gli obblighi di svolgere tale attività senza scopo di lucro, di garantire l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e inviare le informa-

---

(8) Mentre nella prima versione del decreto legislativo attuativo della legge n. 30/2003 era prevista l'autorizzazione *ope legis* non solo per le Università, ma anche per gli enti locali e per gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Accogliendo il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni del 3 luglio 2003 (vedilo in [www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), richiamato anche dal parere della Commissione lavoro del Senato (in [www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), l'autorizzazione *ope legis* è stata limitata alle Università e alle fondazioni universitarie impegnate nel campo del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione.

zioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente. Altrettanto chiaramente, il decreto ministeriale citato stabilisce che l'autorizzazione acquisita in questo modo non comporta l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro e — conseguentemente — neppure l'estensione automatica della autorizzazione alla attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. D'altra parte quest'ultimo aspetto consegue direttamente dalla non iscrizione all'Albo delle agenzie, in quanto lo stesso decreto ministeriale prevede appunto che solo i soggetti iscritti alla sezione III, relativa alle agenzie di intermediazione, siano iscritti direttamente alla sezione IV e V, e possano conseguentemente svolgere le attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale <sup>(9)</sup>.

Riconfermando il divieto generale di transazione commerciale delle autorizzazioni di cui all'articolo 10 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, l'articolo 12 dello stesso decreto specifica che l'autorizzazione così concessa alle Università e alle fondazioni universitarie di cui sopra non può essere ceduta ad altri soggetti anche se in forma di consorzi di Università o fondazioni. Disposizione, quest'ultima, di particolare rilievo in quanto è noto che molte Università hanno nel recente passato affidato a consorzi di Università la gestione — anche a pagamento <sup>(10)</sup> — delle banche dati e dei *curricula* dei propri studenti in palese violazione delle regole sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Infatti la circolare ministeriale del 24 dicembre 1999, n. 83, in cui era stata recepita la posizione espressa dal Consiglio di Stato nella seduta del 29 settembre 1999, si escludeva la possibilità per soggetti non autorizzati a svolgere l'attività di mediazione o anche soltanto di alcune fasi, come appunto la gestione delle banche dati (o la ricerca e selezione

---

<sup>(9)</sup> Sul punto occorre sottolineare che mentre le Università non necessitano del provvedimento autorizzatorio e non sono iscritte all'Albo, gli altri soggetti rientranti in regime di autorizzazione agevolato ottengono, su richiesta, una autorizzazione e la relativa iscrizione all'Albo, a differenza di quanto erroneamente sostenuto da A. PIOVESANA, *Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, 175.

<sup>(10)</sup> È il caso, per esempio, di Alma Laurea, servizio gestito da un consorzio di vari atenei italiani, che consiste in una banca dati di *curricula* di laureati. Le aziende interessate ad acquisire dei *curricula* devono pagare un corrispettivo per ogni *curriculum* oppure sottoscrivere un abbonamento, con una determinata durata temporale e un determinato numero di *curricula* acquisibili; si può consultare il modulo di abbonamento all'indirizzo [www.almalaurea.it/info/condizioni/buono-ordine-abbonamenti.pdf](http://www.almalaurea.it/info/condizioni/buono-ordine-abbonamenti.pdf).

dei lavoratori) <sup>(11)</sup>. A fronte di alcune incertezze applicative, dal momento in cui tali compiti rientrano appieno nell'attività di intermediazione, il decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del n. 276/2003 ha recentemente ribadito, su espressa indicazione dei pareri delle Camere e della Conferenza unificata come le Università non possano delegare a soggetti terzi lo svolgimento dell'attività di intermediazione o anche soltanto la raccolta di *curricula* e la gestione delle banche dati, neppure nella forma di consorzi.

Sulla opportunità di attribuire alle Università la facoltà di svolgere l'attività di intermediazione, alcuni autori hanno criticato in generale la scelta di ampliare ad altri soggetti <sup>(12)</sup>, che non fossero le agenzie per il lavoro, la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione o altre attività all'interno del mercato del lavoro. La ragione che ha spinto il legislatore verso questa scelta, è la convinzione che l'ampliamento del numero degli intermediari e delle possibilità di incontro fra domanda e offerta di lavoro non possano che portare benefici al mercato, favo-

---

<sup>(11)</sup> Sul punto, cfr. più approfonditamente, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 6.

<sup>(12)</sup> Cfr. M. G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in RGL, 2003, n. 2, 363. Per contro A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro*, Es, Napoli, 2004, 395, sostiene che il decreto legislativo n. 276/2003 abbia una « portata restrittiva », in quanto, parrebbe di capire, da un lato si limita il numero di soggetti che attualmente svolgono concretamente l'attività di intermediazione e dall'altro si assoggetta a controllo tutte le attività che possono rientrare nella definizione di intermediazione, quindi anche le comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, vietandole ai soggetti non autorizzati o accreditati a svolgere tale attività. Per quanto riguarda il primo aspetto, molti soggetti che svolgono attività di intermediazione non sono comunque autorizzati, né secondo la normativa vigente, né secondo quella previgente, anzi la normativa vigente autorizza *ope legis* oppure individua percorsi agevolati per ottenere l'autorizzazione, in modo da far rientrare nel regime autorizzatorio soggetti che in precedenza di fatto svolgevano questa attività senza esserne autorizzati. Per quanto riguarda l'aspetto di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, esso è in linea con la *ratio* della riforma che intende far rientrare tutte le attività relative al mercato del lavoro all'interno del regime unico di autorizzazione, per garantire la massima trasparenza del mercato del lavoro. Di conseguenza chi svolge attività di intermediazione tramite siti internet deve essere in possesso dell'autorizzazione necessaria al pari di un'agenzia di intermediazione che svolga la sua attività tramite sportelli. Su quest'ultimo punto, cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezza stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

rendo in particolare anche un miglioramento della qualità del *matching* fra domanda e offerta che, in talune circostanze, non sembra particolarmente elevata, anche a causa della scarsa trasparenza del mercato come dimostra appunto il fatto che le Università, ma anche gli stessi professori universitari, hanno spesso svolto nel passato un ruolo analogo a quello del collocamento.

A questo riguardo occorre peraltro sottolineare che le Università, attraverso i servizi di orientamento e di organizzazione di tirocini aziendali, svolgono da alcuni anni a questa parte un servizio che, per le sue caratteristiche, si avvicina a quello dell'intermediazione, in quanto in effetti intermediano studenti per lo svolgimento di *stage* aziendali, senza contare il fatto che spontaneamente le aziende, in cerca di giovani laureati, si rivolgono direttamente alle Università per individuare neo-laureati che possano corrispondere ai profili professionali che intendono coprire <sup>(13)</sup>.

Si è ritenuto senz'altro più opportuno far rientrare questi fenomeni, che si sviluppano di fatto e spesso in forme poco o per nulla trasparenti <sup>(14)</sup>, all'interno di un contesto regolato e collegato al mercato del lavoro, mediante l'obbligo stringente di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, piuttosto che lasciarli a se stessi in un regime di formale divieto. Questo aspetto ha una duplicità di conseguenze: da un lato consente appunto una regolazione del fenomeno; dall'altro lato consente di contribuire all'obiettivo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro attraverso l'immissione di informazioni, in base all'obbligo dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro a cui sono tenute le Università e le fondazioni universitarie autorizzate.

Un ultimo aspetto su cui riflettere riguarda i soggetti che possono essere intermediati dalle Università e dalle fondazioni universitarie. Né l'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, né il

---

<sup>(13)</sup> Tale profilo è ben indagato nel volume a cura di M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2001, disponibile all'indirizzo internet: [www.csmb.unimo.it/libri.html](http://www.csmb.unimo.it/libri.html) (sezione *Pubblicazioni*). Rileva che queste attività sono oggi in parte svolte dalle Università anche L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 1.

<sup>(14)</sup> Basti pensare che, in molti casi, i servizi di orientamento al lavoro delle Università sono completamente esternalizzati a soggetti privati o comunque gestiti mediante collaboratori coordinati e continuativi. Cfr. ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità*, cit.

decreto ministeriale 23 dicembre 2003 pongono vincoli circa questo argomento, consentendo di conseguenza di intermediare ogni tipo di lavoratore. Nella realtà, per la tipologia dell'istituzione, sarà naturale la specializzazione delle Università nell'intermediazione dei propri laureati, anche utilizzando l'esperienza dello *stage* come strumento di intermediazione. Per via dei sempre più frequenti scambi universitari — interni e internazionali — è parso comunque opportuno non limitare l'autorizzazione alla intermediazione ai soli studenti o ex studenti delle Università.

È peraltro evidente che il riconoscimento di una autorizzazione *ope legis* alle Università non risponde solo a una logica di regolazione di un fenomeno da tempo in atto. L'obiettivo è ben più ambizioso e intende fare delle Università e delle fondazioni universitarie uno dei motori del cambiamento del nuovo mercato del lavoro. Nel decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, proprio il sistema di istruzione universitaria rappresenta infatti, assieme al nuovo contratto di apprendistato, il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane; un canale attraverso cui avvicinare, grazie a investimenti in ricerca e innovazione, le *performances* del nostro sistema economico-produttivo a quelle degli altri Paesi europei. E non poteva essere diversamente, in una Europa che, da Lisbona in poi, dichiara di voler diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

Il ritardo dell'Italia rispetto agli altri Stati europei è, da questo punto di vista, ancora impressionante. È sufficiente ricordare, al riguardo, come i tradizionali percorsi didattici abbiano sin qui determinato alti tassi di dispersione e, quel che più è grave, un ingresso tardivo nel mercato del lavoro. Le rilevazioni statistiche parlano di una età media alla laurea di poco al di sotto dei ventotto anni, quando la media europea è attestata intorno ai ventidue/ventitre anni <sup>(15)</sup>. È da tempo che se ne discute, senza tuttavia approdare a esiti concreti: le Università italiane devono accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato del lavoro. Esattamente

---

(15) Nel sito di Alma Laurea, nelle pagine relative al profilo dei laureati, all'indirizzo [www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2002/index.shtml](http://www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2002/index.shtml), si riscontra che l'età media alla laurea sia 27,9 anni e che negli atenei facenti parte del consorzio (comunque un campione molto rilevante) più del 46 per cento dei laureati abbiano una età uguale o superiore a 27 anni.

dieci anni fa, nel protocollo Giugni del 23 luglio 1993 <sup>(16)</sup>, Governo e parti sociali si erano proposti di valorizzare l'autonomia delle Università. L'obiettivo, già allora nitidamente individuato, era quello di contribuire ad allargare e migliorare l'offerta formativa *post-diploma* e *post-laurea*, nella convinzione che solo un più stretto rapporto tra università e mercato del lavoro avrebbe potuto rilanciare efficacemente una politica di qualificazione e formazione delle risorse umane coerente con le esigenze delle attività produttive e i processi di sviluppo delle piccole e medie imprese. Ma poi non se ne fece nulla. Si è così dovuto aspettare il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 <sup>(17)</sup> per delineare le attuali linee della riforma del sistema di formazione universitaria. È in questo accordo, che apre la strada alla autonomia degli atenei, che si definiscono per la prima volta precisi strumenti volti a elevare la partecipazione alla istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, aprire l'Università al territorio assicurando la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del Paese <sup>(18)</sup>.

La svolta verso l'autonomia — non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria — ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nell'esperienza quotidiana i singoli atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante. È per questa ragione che il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, in particolare richiamava le Regioni, gli enti locali e le parti sociali a sviluppare su scala territoriale un'intensa collaborazione con gli atenei per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro <sup>(19)</sup>, assegnando agli atenei un ruolo di regia e di motore dell'innovazione. E sempre per questa ragione il *Libro Bianco* invitava le Università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti gli studenti una

---

<sup>(16)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*.

<sup>(17)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*.

<sup>(18)</sup> Sul punto cfr., *amplius*, M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *DRI*, 2002, n. 2, 343-356 e ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(19)</sup> Cfr. *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, ottobre 2001, 51, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione: facilitare la transizione dalla scuola al lavoro <sup>(20)</sup>. Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, affida oggi alle Università due compiti centrali: il collocamento e la certificazione dei contratti di lavoro. È attraverso questi strumenti — già avviati in alcune esperienze locali <sup>(21)</sup> — che pare in effetti possibile fare del sistema universitario il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale. Ma non solo. Il ruolo centrale assegnato alle Università appare emblematico della consapevolezza che il successo della riforma del mercato del lavoro dipenderà, più che dalle singole soluzioni tecnico-normative adottate, da un innalzamento della qualità e della formazione delle persone che, nei prossimi anni, saranno chiamate a dare concreta attuazione alle nuove regole del mercato del lavoro. Le riforme possono infatti risultare efficaci soltanto nella misura in cui i soggetti coinvolti sono culturalmente preparati per accompagnare il cambiamento e l'innovazione.

### 3. I soggetti autorizzati sulla base di requisiti ridotti.

Gli altri soggetti di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non sono autorizzati *ope legis*, come le Università e le fondazioni universitarie, ma rientrano nell'ambito delle autorizzazioni concesse sulla base di requisiti ridotti. Questo significa che per svolgere l'attività di intermediazione, devono richiedere l'autorizzazione, secondo le procedure previste dal decreto legislativo n. 276/2003, anche se in questo caso i requisiti richiesti sono ridotti, rispetto a quelli ordinari (*ex* articolo 5) e mirano a garantire in generale l'adeguata professionalità degli operatori, la loro affidabilità (mancanza di condanne penali), la distinzione delle divisioni operative, l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, l'invio delle informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro alle autorità

---

<sup>(20)</sup> *Ibidem*.

<sup>(21)</sup> Sulla certificazione consulta [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Certificazione*.

competenti e la tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati <sup>(22)</sup>. Si deve inoltre osservare che, in questo caso, non sono imposti dei requisiti finanziari, dal momento in cui i soggetti che possono accedere a questo regime di autorizzazioni sono generalmente istituzioni e associazioni la cui natura costituisce di per sé una garanzia <sup>(23)</sup>. Per quanto riguarda invece i requisiti giuridici generali, non a tutti i soggetti rientranti nei regimi particolari di autorizzazione sono richiesti gli stessi requisiti, ma essi sono modulati, secondo la filosofia che ispira il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in base alla tipologia del soggetto richiedente l'autorizzazione all'incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(24)</sup>.

Come già accennato, questi soggetti, a differenza delle Università e delle fondazioni universitarie autorizzate *ope legis*, seguono la normale procedura di rilascio delle autorizzazioni — stante i requisiti ridotti — e conseguentemente vengono iscritti nella sezione III dell'Albo delle agenzie per il lavoro, dedicata alle agenzie di intermediazione.

Come previsto in linea generale, tutti i soggetti iscritti in questa sezione, quindi anche i soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, otterranno automaticamente l'iscrizione anche alla sezione IV e V, e conseguentemente saranno autorizzati anche alle attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Questo, a differenza di quanto sostenuto da alcuni autori <sup>(25)</sup>, viene avvalorato dal decreto ministeriale

---

<sup>(22)</sup> Per un approfondimento dei requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5 e sulla questione della tutela dei dati dei lavoratori, cfr. M. TIRABOSCHI, *La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della privacy*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 583 ss.

<sup>(23)</sup> Questo peraltro è vero anche in riferimento alle Università e alle fondazioni universitarie.

<sup>(24)</sup> In riferimento alle agenzie per il lavoro, i requisiti finanziari e giuridici particolari sono modulati in base alla tipologia dell'agenzia, nel senso che sono richiesti requisiti più severi e garanzie patrimoniali maggiori alle agenzie di somministrazione che istaurano con il lavoratore un rapporto di lavoro, mentre per le altre agenzie i requisiti, in particolare quelli finanziari, sono molto inferiori. Sulla questione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5.1. e S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro, regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 492 ss.

<sup>(25)</sup> Per esempio A. PIOVESANA, *op. cit.*, 174-176, dove viene erroneamente



23 dicembre 2003, che in riferimento alle Università e alle fondazioni, autorizzate ma non iscritte all'Albo, sancisce esplicitamente che, proprio per questo motivo, non possono estendere l'attività di intermediazione anche all'attività di ricerca e selezione del personale, mentre per differenza si evince che gli altri soggetti rientranti nel regime particolare di autorizzazioni, proprio perché seguono il normale *iter* del rilascio dell'autorizzazione e l'iscrizione all'Albo, potranno conseguentemente svolgere anche l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale.

### **3.1. I Comuni, le Camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado.**

Il decreto legislativo n. 276, così come approvato il 10 settembre 2003, prevedeva che Comuni, Camere di commercio e istituti di scuola secondaria di secondo grado (*ex* articolo 6, comma 2) dovessero presentare richiesta di autorizzazione, come previsto dall'articolo 4 oppure dall'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo e quindi che potessero essere autorizzati dallo Stato o dalle Regioni. Il decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del decreto legislativo n. 276/2003, ha modificato l'articolo 6, comma 2, da un lato consentendo l'esercizio dell'attività di intermediazione, anche alle unioni di comuni e alle comunità montane, dall'altro stabilendo che la competenza per il rilascio dell'autorizzazione sia attribuita *esclusivamente* alle Regioni. D'altra parte, stante che per il rilascio dell'autorizzazione a questi soggetti deve essere verificato il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *c*), *f*) e *g*), e l'assenza della finalità di lucro, tali requisiti sarebbero stati gli stessi sia che fosse stata richiesta l'autorizzazione nazionale sia regionale. Inoltre, dal momento in cui la tipologia di autorizzazione non avrebbe comportato sostanziali differenze nell'operatività dei soggetti autorizzati, sembra più lineare l'attribuzione della responsabilità del rilascio dell'autorizzazione ad una sola autorità concedente. Considerato, inoltre, il fatto che questi soggetti, per le loro caratteristiche, sono legati al territorio, diventa allora quasi scontata l'attribuzione di questa funzione alle Regioni.

---

sostenuto che tutti i soggetti, anziché soltanto le Università, non sono iscritti all'Albo e che l'autorizzazione sia relativa soltanto all'attività di intermediazione e non sia estensibile all'attività di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, come invece è per tutti i soggetti iscritti alle sezione III dell'Albo.

Per quanto detto, quindi, i Comuni <sup>(26)</sup>, le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado potranno richiedere alla Regione competente per territorio l'autorizzazione all'attività di intermediazione e ottenerla se svolgono detta attività senza scopo di lucro e previa verifica del rispetto dei requisiti relativi alla adeguatezza delle competenze professionali e dell'idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo; all'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo; alla tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo <sup>(27)</sup>. Ottenuta l'autorizzazione regionale, saranno iscritti nell'apposita *sub*-sezione regionale della sezione III dell'Albo delle agenzie, e di conseguenza, per quanto stabilito in via generale, iscritti automaticamente alle *sub*-sezioni delle sezioni IV e V dell'Albo <sup>(28)</sup>.

Anche per questi soggetti, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 specifica che l'autorizzazione da essi ottenuta è individuale e ribadisce il divieto di concessione o cessione dell'autorizzazione, anche a consorzi di Comuni, Camere di commercio o istituti di scuola secondaria di secondo grado, mentre, come detto, il decreto correttivo ha concesso che l'attività fosse svolta anche dalle unioni dei Comuni e dalle Comunità montane, sottolineando nuovamente, attraverso il nuovo comma *8-bis* dell'articolo 6, il divieto dello svolgimento dell'attività di intermediazione nella forma del consorzio.

### 3.2. I sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e gli enti bilaterali.

Alle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, firmatarie di Ccnl, alle associazioni con oggetto sociale la tutela delle attività imprenditoriali, del lavoro e delle

---

<sup>(26)</sup> Anche nelle forme di unioni di Comuni e di Comunità montane. Sul ruolo dei Comuni, cfr. C. MAGRI, A. SALVONI, P. SPINELLI, *Ruolo e competenze dei Comuni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 564 ss.

<sup>(27)</sup> Sui requisiti per l'autorizzazione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5. In particolare sulla borsa continua nazionale del lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, cit., 573 ss e per la tutela della diffusione dei dati, cfr. ID., *La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della privacy*, cit., 583 ss.

<sup>(28)</sup> Sulla gestione delle autorizzazioni regionali, vedi *infra*, § 7.

disabilità e agli enti bilaterali <sup>(29)</sup> sono richiesti come requisiti, *ex* articolo 6, comma 3 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*); assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *d*); distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *e*); interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*); tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*).

Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, articolo 12, comma 3, specifica, a tale riguardo, che solo le associazioni che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro possono essere autorizzate in via agevolata alla attività di intermediazione. Le associazioni *territoriali* dei datori di lavoro e dei lavoratori possono invece richiedere l'autorizzazione, sempre in regime agevolato, alle Regioni. Ottenuta l'autorizzazione, saranno iscritte alla *sub*-sezione regionale dell'Albo delle agenzie, potendo conseguentemente esercitare l'attività di intermediazione soltanto nell'ambito territoriale di riferimento della Regione concedente l'autorizzazione.

In riferimento alle organizzazioni sindacali e datoriali, il Governo aveva proposto un emendamento che avrebbe consentito alle confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma anche alle organizzazioni territoriali ad esse aderenti di richiedere una autorizzazione a livello nazionale e di svolgere l'attività di intermediazione, anche attraverso i propri servizi organizzati in forma societaria. Mentre il Senato non si è opposto a tale emendamento, la Commissione Lavoro della Camera ha richiesto che prima di concedere alle confederazioni e alle strutture territoriali la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 fosse compiuto un monitoraggio dei « risultati conseguiti in materia di

---

<sup>(29)</sup> Sul ruolo degli enti bilaterali, cfr. F. PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 650 ss.

collocamento al lavoro ». Conseguentemente al parere della Camera, il Governo ha quindi deciso di lasciare inalterato il comma 3 dell'articolo 6.

Anche in questo caso, l'iscrizione di questi soggetti alla sezione III dell'Albo delle agenzie per il lavoro, comporterà la possibilità per essi di allargare la loro attività alla attività di ricerca e selezione del personale e all'attività di ricollocazione professionale, essendo anche essi iscritti automaticamente alle sezioni IV e V dell'Albo delle agenzie.

### 3.3. I gestori di siti internet.

Dal momento in cui l'articolo 9 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 27, prevede che soltanto soggetti autorizzati o accreditati possano effettuare comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, relative all'attività di ricerca e selezione, ricollocazione, intermediazione e somministrazione, a meno che non siano effettuate direttamente dal potenziale datore di lavoro <sup>(30)</sup>, risulta vietata la gestione da parte di soggetti non autorizzati di siti internet che effettuano raccolta di *curricula* e inserzioni di lavoro. D'altra parte può ritenersi oneroso per questi soggetti, che si caratterizzano per la gestione di un sito informatico, il soddisfacimento dei requisiti richiesti normalmente per l'autorizzazione all'attività di intermediazione. Per questa ragione, la bozza del correttivo al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, aveva previsto all'articolo 6, relativo ai regimi particolari di autorizzazione, il comma 9, dedicato alle autorizzazioni all'intermediazione appunto per gestori di siti internet e editoria elettronica. Questi soggetti, individuati come operanti mediante l'utilizzo di banche dati e *curricula* o che curano l'inserzione di offerte di lavoro ovvero di annunci di ricerca e selezione del personale a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, avrebbero potuto chiedere l'iscrizione all'Albo delle agenzie a condizione che fossero rispettati i requisiti di cui alle lettere *d*), *f*), *g*) di cui all'articolo 5, comma 1 e quindi: assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per

---

<sup>(30)</sup> Cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro; interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati. Nel corso dei lavori parlamentari non è stato tuttavia ritenuto possibile introdurre questo ragionevole emendamento rinviando a un futuro decreto correttivo ogni decisione in materia.

### **3.4. I soggetti intermediati.**

Riflettendo sui risvolti concreti in riferimento alle attività che tali operatori possono svolgere e ai soggetti che possono intermediare, in prima istanza, potrebbe essere ragionevole ipotizzare o attendersi che, per loro natura, questi soggetti siano maggiormente interessati all'attività di intermediazione, piuttosto che alla attività di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale. Riflettendo in modo più approfondito e in riferimento ad ogni soggetto, per le scuole secondarie di secondo grado ci si può facilmente attendere che l'interesse primario sia in effetti l'intermediazione dei propri studenti che, conseguito il diploma, intendono entrare nel mercato del lavoro. Anche in questo caso, vale il ragionamento fatto per le Università, nel senso che da un lato si sviluppano naturalmente fenomeni per cui le aziende si rivolgono direttamente alle scuole per identificare personale da assumere e dall'altro esistono attività di orientamento organizzate dalle scuole per indirizzare i neodiplomati nel mondo del lavoro. Anche in questo caso, sembra opportuno incanalare queste attività in un ambito istituzionale, legandola ad una autorizzazione specifica, in modo da garantire, anche in questo caso, che i soggetti che svolgono questo tipo di attività abbiano determinati requisiti, imposti per assicurare una tutela minima alla persona in cerca di lavoro.

Allo stesso modo si potrebbe ritenere che anche i Comuni possano sviluppare un interesse maggiore nella intermediazione e possano legare questo tipo di attività ad altre attività più tipicamente di loro competenza. Si potrebbe immaginare per esempio che i Comuni possano utilizzare questo tipo di attività come strumento per raggiungere determinati obiettivi nel campo del sociale, sviluppando i servizi assistenziali verso servizi che, accanto all'assistenza, mirino al reinserimento delle persone nel mercato del lavoro, anche come strumento di prevenzione dell'esclusione sociale, nell'ottica di un passaggio da un sistema di *welfare* a uno di *workfare*. Dispone del resto in questo senso l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che

sollecita un raccordo tra enti locali e agenzie per il lavoro nella gestione delle c.d. fasce deboli del mercato del lavoro attraverso percorsi incentivati e premiali <sup>(31)</sup>.

Considerando invece le camere di commercio, che per la loro funzione sono principalmente legate al lato della domanda di lavoro, e a maggior ragione le associazioni dei datori di lavoro, si potrebbe prospettare in questo caso uno scenario in cui, non sottovalutando comunque l'attività di intermediazione, l'interesse potrebbe spostarsi maggiormente verso l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione del personale, soprattutto se si sottolinea di queste attività l'aspetto consulenziale nei confronti delle aziende. Infatti la definizione, in particolare, dell'attività di ricerca e selezione del personale, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, classifica tale attività come attività di consulenza di direzione, mentre nel caso dell'attività di ricollocazione professionale, si sottolinea che tale attività si effettua su specifica richiesta dell'organizzazione committente, che abbia necessità di ricollocare lavoratori. Anche in questo caso, occorre dare rilievo al fatto che, consentendo di svolgere questa attività soltanto sulla base di una autorizzazione, si può richiedere a questi soggetti determinati requisiti di competenza e professionalità, a tutela sia dei lavoratori sia delle imprese che ne utilizzano i servizi.

Per quanto attiene ai soggetti intermediabili, come detto in precedenza per le Università, non esiste nessuna particolare limitazione, anche se è lecito attendersi che ogni soggetto autorizzato abbia interesse a intermediare una categoria particolare di lavoratori. Per esempio le scuole, come le Università, saranno particolarmente o quasi esclusivamente interessate a intermediare e collocare gli studenti che hanno terminato il percorso di studi. I Comuni e le associazioni dei lavoratori potrebbero da un lato avere un interesse generale a dedicarsi al collocamento di ogni tipo di lavoratore, ma dall'altro potrebbero avere interesse a collocare particolari categorie, per esempio per i

---

<sup>(31)</sup> L'incentivazione di misure sperimentali di *workfare* è una delle filosofie che hanno ispirato il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 11; ma anche ID., *Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (D) di questo volume.

Comuni i lavoratori disoccupati assistiti dal punto di vista sociale, mentre per i sindacati i lavoratori iscritti al sindacato stesso <sup>(32)</sup>.

#### 4. I consulenti del lavoro.

I consulenti del lavoro fanno in effetti parte dei soggetti che sono autorizzabili sulla base di requisiti ridotti, ma rispetto agli altri presentano diverse specificità. Innanzitutto, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 6, comma 4, ha stabilito che essi possano svolgere l'attività di intermediazione soltanto attraverso una apposita fondazione o altro soggetto dotato di personalità giuridica, sancendo inoltre il divieto di esercitare individualmente l'attività di intermediazione <sup>(33)</sup>. Anche per la fondazione o per altro soggetto giuridico istituito dall'ordine nazionale dei consulenti del lavoro è previsto che debba essere presentata normale richiesta di autorizzazione, ai sensi del articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche se sono previsti requisiti ridotti per l'ottenimento dell'autorizzazione. I requisiti richiesti, come per i soggetti precedenti, sono: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*); assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *d*); distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *e*); interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*); tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*).

Ottenuta l'autorizzazione, la fondazione — o altro soggetto giuridico — sarà iscritta alla sezione III e automaticamente alle sezioni IV

---

<sup>(32)</sup> Se nella prima versione del decreto legislativo attuativo della legge n. 30/2003 era previsto che le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro potessero svolgere l'attività di intermediazione « a favore dei propri associati », nella versione definitiva del decreto legislativo n. 276/2003 è stata eliminata tale limitazione, come auspicato dal parere approvato dalle Commissioni lavoro del Senato, del 30 luglio 2003, consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(33)</sup> Cfr. V. BALZANO, *Consulenti del lavoro e intermediazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

e V dell'Albo delle agenzie per il lavoro. Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, nel definire con maggiore precisione i regimi particolari di autorizzazione, all'articolo 13, ha specificato la posizione dei consulenti del lavoro e la loro operatività nell'ambito dell'attività autorizzata. In particolare esso ha previsto la possibilità che i consulenti del lavoro siano delegati dalla Fondazione (o da altro soggetto con personalità giuridica), autorizzata all'attività di intermediazione, a svolgere, in nome e per conto della Fondazione stessa, tutte le azioni necessarie alla attività di intermediazione. Anche in questo caso, come in generale per le agenzie per il lavoro, sono definiti dei requisiti di struttura e di gestione, infatti si richiede ai consulenti del lavoro di predisporre uno spazio dedicato, seppur in via non esclusiva, all'attività di intermediazione, che garantisca « l'assoluta *privacy* dei contatti tra il consulente e persone interessate » e l'accesso ai disabili.

Al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro è attribuito inoltre il compito di vigilanza sui singoli consulenti del lavoro, perché svolgano l'attività di intermediazione nel rispetto delle leggi. È evidente come tale prescrizione abbia lo scopo di garantire ancora una volta, in particolare, i lavoratori, evitando che possano incorrere in abusi.

## **5. I requisiti per l'autorizzazione e il decreto ministeriale 5 maggio 2004.**

I *singoli* requisiti richiesti ai soggetti che godono del regime particolare di autorizzazione sono gli stessi requisiti giuridici generali imposti alle agenzie per il lavoro *ex* articolo 5, comma 1 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Per i regimi particolari di autorizzazione, la specialità, come detto in precedenza, non riguarda i requisiti in sé, ma il fatto che, rispetto alle agenzie per il lavoro, non siano richiesti tutti i requisiti giuridici generali, ma soltanto alcuni di essi. Tanto è vero che nell'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dove si elencano i requisiti richiesti ai soggetti rientranti nei regimi particolari di autorizzazione, si richiamano esplicitamente i requisiti elencati nell'articolo 5, comma 1, in particolare i requisiti di cui alle lettere *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), cioè i requisiti relativi a: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali; assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di



tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro; distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta; interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro; tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.

Occorre riflettere in particolare sul requisito relativo alle competenze professionali e alla idoneità dei locali. Rispetto a questo requisito, nell'articolo 5 comma 1, lettera c), si fa riferimento a un decreto ministeriale che ha il compito di precisare questi requisiti. La bozza di questo decreto ministeriale è stata discussa in Conferenza unificata Stato-Regioni, come peraltro richiesto dalla Conferenza stessa, ma, nonostante il raggiungimento di un'intesa tecnica <sup>(34)</sup>, non è poi stato raggiunto l'accordo politico <sup>(35)</sup> e il decreto ministeriale è rimasto per alcuni mesi « bloccato », fino alla recentissima approvazione del testo sul quale era stato raggiunto l'accordo in Conferenza unificata <sup>(36)</sup>.

Esaminando però il decreto ministeriale, nella definizione delle competenze professionali richieste e delle caratteristiche dei locali, si evidenzia il fatto che esso faccia riferimento soltanto alle *agenzie per il lavoro*. Era quindi necessario capire se quanto previsto per le agenzie dovesse essere applicato anche agli altri soggetti rientranti nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione. Per questo motivo la circolare ministeriale del 24 giugno 2004, n. 25, ha precisato che quanto previsto dal decreto ministeriale 5 maggio 2004 debba essere applicato anche ai

---

<sup>(34)</sup> Cfr. il carteggio tra Governo e Regioni in sede tecnica preliminare a una seduta della Conferenza Unificata a cui le Regioni non hanno poi partecipato per scelta politica che esulava dai profili del mercato del lavoro (vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) che testimonia l'ampio consenso sui contenuti del decreto 5 maggio 2004.

<sup>(35)</sup> Sul punto e sul decreto ministeriale, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5.1.

<sup>(36)</sup> Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha stabilito che l'entrata in vigore dei due decreti ministeriali deve essere contestuale, quindi la mancata approvazione del decreto ministeriale su « competenze e locali », ora decreto ministeriale 5 maggio 2004, ha bloccato il varo del nuovo Albo delle agenzie per il lavoro e conseguentemente tutta la nuova organizzazione del mercato del lavoro. Nonostante ciò, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 è stato divulgato e poi pubblicato per portare a conoscenza le agenzie per il lavoro dei necessari cambiamenti statutari, connessi al venir meno dell'oggetto sociale esclusivo che caratterizzava il precedente regime e predisporre la documentazione necessaria per l'*iter* autorizzatorio.

soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in quanto il decreto ministeriale è stato emanato per specificare i requisiti dell'articolo 5, comma 1, lettera c), richiesti anche ai soggetti autorizzati in regime agevolato.

In riferimento alle competenze professionali degli operatori, è specificato che debbano essere garantite le stesse previste per le agenzie per il lavoro e specificate nel relativo decreto ministeriale <sup>(37)</sup>. Per quanto riguarda il numero di operatori dedicati all'attività di intermediazione ovvero di ricerca e selezione di personale o di ricollocazione professionale i soggetti di cui all'articolo 6 commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 276/2003 sono considerati come sedi principali di agenzie per il lavoro e quindi devono disporre di 4 unità di personale qualificato ai sensi del decreto ministeriale in questione. Per i soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 6, autorizzati a livello nazionale, che svolgono l'attività di intermediazione mediante le strutture territoriali, devono disporre anche di due unità di personale qualificato per ogni regione in cui il soggetto autorizzato opera.

Per quanto riguarda i consulenti del lavoro, la circolare n. 25 ha stabilito che la Fondazione dei consulenti del lavoro debba essere considerata come una sede principale e quindi dotata di almeno quattro unità di personale qualificato, ai sensi del decreto ministeriale 5 maggio 2004.

In riferimento all'idoneità dei locali, la circolare 24 giugno 2004, n. 25, ha specificato che quanto previsto nel decreto ministeriale, rispetto alla necessità di locali adeguati all'attività, nonché le attrezzature d'ufficio, informatiche e collegamenti telematici, necessari per garantire in particolare l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, si applica a tutti i soggetti di cui all'articolo 6 commi 2, 3 e 4. Analogamente è previsto che i locali di questi soggetti rispondano alle norme vigenti in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro soggetti, così come la garanzia dell'apertura al pubblico in orari d'ufficio.

---

<sup>(37)</sup> L'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 5 maggio 2004 prevede che: « Il personale deve essere dotato di adeguate competenze professionali che possono derivare, alternativamente, da un'esperienza professionale di durata non inferiore a due anni acquisita in qualità di dirigente, quadro, funzionario, o professionista, nel campo della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo delle relazioni sindacali ».

## 6. Il requisito della assenza di finalità di lucro.

Risulta opportuno fare qualche riflessione su il requisito della assenza di finalità di lucro e sulle relative conseguenze. In riferimento alle Università e alle fondazioni universitarie, così come in riferimento ai Comuni, alle Camere di commercio e alle scuole secondarie di secondo grado, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 6, commi 1 e 2, stabilisce, tra gli altri requisiti, l'assenza della finalità di lucro nell'attività di intermediazione svolta da questi soggetti. Rispetto invece alle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori e agli enti bilaterali questo requisito non è esplicitato. La ragione risiede nel fatto che la natura stessa delle associazioni non consente lo scopo di lucro nelle attività che esse svolgono.

Il fatto che sia previsto il divieto della finalità di lucro, non significa tuttavia che l'attività svolta da questi soggetti debba essere gratuita e totalmente in perdita. Stante il divieto di richiedere compensi ai lavoratori, questi soggetti autorizzati potranno richiedere un compenso ai datori di lavoro che usufruiscono dei servizi, tale da consentire la copertura dei costi per l'attività svolta.

## 7. Le autorizzazioni regionali.

Accanto ad alcuni emendamenti marginali al decreto legislativo n. 276/2003, in sede di Conferenza unificata, nella seduta del 3 luglio 2003 <sup>(38)</sup>, è stato raggiunto un accordo, recepito dal decreto legislativo, che ha parzialmente esteso alle Regioni la competenza autorizzatoria <sup>(39)</sup>, nel senso che alle Regioni e alle Province autonome è stata attribuita la possibilità di rilasciare autorizzazioni allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, con esclusivo riferimento al proprio territorio di competenza. A tale proposito il correttivo al decreto legislativo n. 276/2003 ha specificato (con l'inserimento del comma 8-*bis* all'articolo 6) che i soggetti autorizzati da una Regione non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre regioni.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 6, comma 6, del decreto

---

<sup>(38)</sup> Cfr. il Parere espresso dalla Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003, consultabile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(39)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, in *GLav*, 2003, n. 34.

legislativo n. 276/2003, il rilascio dell'autorizzazione regionale è subordinato all'accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto legislativo. Per il rilascio dell'autorizzazione regionale, devono quindi essere rispettati i requisiti previsti per il rilascio dell'autorizzazione a livello nazionale, tranne ovviamente il requisito della presenza dell'agenzia di intermediazione in quattro Regioni, dal momento in cui l'autorizzazione rilasciata a livello regionale si riferisce esclusivamente al territorio di competenza della Regione concedente.

Sulla base di questa disposizione, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha precisato, *ex* articolo 2, commi 2 e 3, che le sezioni III, IV e V dell'Albo delle agenzie per il lavoro saranno costituite anche di una *sub*-sezione regionale, nella quale verranno iscritte le agenzie autorizzate su base esclusivamente regionale all'esercizio dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale a livello regionale, riproduce il procedimento definito per il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infatti le Regioni o le Province autonome devono, innanzitutto verificare, come anticipato sopra, la sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari (salvo il requisito della diffusione in quattro Regioni), stabiliti dall'articolo 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ed entro 60 giorni dalla richiesta devono rilasciare o negare l'autorizzazione provvisoria all'esercizio di una delle predette attività.

Trascorsi due anni dal rilascio dell'autorizzazione provvisoria, il soggetto autorizzato può richiedere l'autorizzazione a tempo indeterminato. Le Regioni o le Province autonome provvederanno a verificare il corretto svolgimento dell'attività autorizzata, e solo successivamente potranno rilasciare, entro 60 giorni dalla richiesta, l'autorizzazione a tempo indeterminato.

Per garantire maggiore autonomia alle Regioni, nel correttivo al decreto legislativo n. 276/2003, è attribuita alle Regioni stesse la competenza di disciplinare le procedure inerenti il rilascio dell'autorizzazione regionale. Ad esse in ogni caso spetta l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro del rilascio dell'autorizzazione regionale, consentendo al Ministero di iscrivere l'agenzia autorizzata nella relativa *sub*-sezione regionale dell'Albo delle agenzie per il lavoro.

Riflettendo sulla portata delle autorizzazioni regionali, si riscontra che per le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione

professionale sono richiesti *esattamente* gli stessi requisiti giuridici e finanziari sia per l'ottenimento dell'autorizzazione statale, che consente di svolgere l'attività su tutto il territorio nazionale, sia per l'ottenimento dell'autorizzazione regionale, che invece limita l'attività alla Regione autorizzante. Soppesando costi e benefici, a fronte degli stessi costi, cioè gli stessi requisiti da soddisfare, i benefici sono differenti: da un lato la facoltà di svolgere l'attività su tutto il territorio nazionale, dall'altro soltanto a livello regionale. In considerazione di ciò, sarà per queste agenzie più conveniente richiedere l'autorizzazione statale, anche se inizialmente intendono svolgere l'attività limitatamente a una o poche Regioni.

Diverso invece il ragionamento per le agenzie di intermediazione, infatti in questo caso, stante tutti gli altri requisiti, la differenza fra richiedere l'autorizzazione statale e quella regionale risiede nella necessità di rispondere al requisito della presenza dell'agenzia in almeno quattro Regioni nel primo caso e solo nella Regione autorizzante nel secondo. Per questa ragione, potrebbe essere agevole e vantaggioso per una agenzia di intermediazione nascente decidere di richiedere l'autorizzazione in una Regione, per poi estendersi mano a mano in altre Regioni, chiedendo le relative autorizzazioni, fino al momento in cui sarà presente in quattro Regioni e potrà richiedere l'autorizzazione a livello nazionale.

Per i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi della normativa previgente, che non vogliono richiedere l'autorizzazione nazionale, il correttivo al decreto legislativo n. 276/2003 ha previsto un regime transitorio in attesa delle normative regionali, consentendo a tali soggetti di continuare a svolgere l'attività oggetto di autorizzazione in una singola regione, dandone comunicazione al Ministero.

Per quanto riguarda il rapporto fra i soggetti autorizzabili nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione e le autorizzazioni regionali, occorre sottolineare innanzitutto che le Università e le fondazioni universitarie, in quanto autorizzate direttamente dal decreto legislativo, sono escluse dal campo di applicazione delle autorizzazioni regionali, anche per il fatto che non ne necessitano.

I Comuni, le Camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado, come previsto esplicitamente dal decreto legislativo, devono ora <sup>(40)</sup> richiedere l'autorizzazione regionale, sottraendo loro

---

<sup>(40)</sup> Cfr. *supra*, § 3.1., per quanto riguarda le novità introdotte dal correttivo al decreto legislativo n. 276/2003.

quindi la possibilità di scegliere se richiedere l'autorizzazione nazionale o regionale.

Differente è il discorso per le associazioni di datori di lavoro e di lavoratori. In questo caso, come accennato sopra, soltanto le associazioni firmatarie di contratti collettivi nazionali possono ottenere l'autorizzazione statale, mentre le associazioni firmatarie di contratti collettivi territoriali, come esplicitamente precisato nel decreto ministeriale 23 dicembre 2003, possono soltanto richiedere l'autorizzazione regionale.

## SEZIONE C

### LA REGOLAZIONE « DIREZIONALE »: RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO, REGIMI DI ACCREDITAMENTO, GOVERNO DEL MERCATO DEL LAVORO

#### 13.

#### I REGIMI DI ACCREDITAMENTO: PROFILI GENERALI E PROSPETTIVE REGIONALI DI SVILUPPO

SERGIO ROSATO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Modelli organizzativi e funzionali dei servizi per l'impiego: principi fondamentali. — 2.1. *Segue*: assetti organizzativi e funzionali. — 3. Il regime di accreditamento degli operatori pubblici e privati *ex* articolo 7, decreto legislativo n. 276/2003. — 3.1. *Segue*: definizione ed ambiti di applicazione. — 3.2. *Segue*: soggetti destinatari. — 3.3. *Segue*: tipologie di servizi accreditabili. — 3.4. *Segue*: criteri e procedure di accreditamento. — 4. L'affidamento e il finanziamento dei servizi.

#### 1. Premessa.

A conclusione di un percorso lungo, lento, spesso tortuoso, la riforma del mercato del lavoro, almeno per quanto riguarda l'impianto primario di regolazione, sembra ormai in porto. Purtroppo vanno segnalati i consueti ritardi nell'emanazione dei provvedimenti di attuazione, sia con riguardo ad alcuni importanti decreti ministeriali, sia con riferimento ai provvedimenti regionali.

L'auspicio è di poter assaporare al più presto una "lunga notte di quiete", senza ulteriori leggi e decreti, per porre mano con laboriosa sollecitudine alla costruzione dell'edificio così arditamente progettato.

Mai come in questo caso, infatti, vale l'ovvia considerazione, secondo la quale le buone norme sono solo il presupposto di ogni riforma, ma di per sé non ne garantiscono il successo. Questa riforma, in particolare, si caratterizza per la carica di innovazione che contiene,

avendo praticamente rivoluzionato tutti gli assetti dell'ordinamento previgente, sotto il profilo istituzionale, organizzatorio, procedimentale e sanzionatorio.

Sotto questo profilo si sfiora addirittura il paradosso, essendo sempre più numerosi i commentatori che parlano apertamente di eccessi riformistici: dal massimo del centralismo all'eccesso di regionalismo, dal monopolio statale ad una plethora di operatori abilitati o abilitabili, da un procedimento tutto imperniato su logiche passive e burocratiche a procedure molto informali, inclini allo spontaneismo, da un sistema sanzionatorio ottuso e punitivo ad un sistema dissuasivo e conciliativo <sup>(1)</sup>. Come quasi sempre succede, in queste notazioni c'è un po' di vero e un po' di esagerato, ma quello che conta è essere consapevoli della portata storica della riforma e soprattutto dei nodi intricati che ancora devono essere sciolti e dalla cui soluzione passa l'affermazione di un modello piuttosto che di un altro.

Il primo nodo, su cui mi soffermerò esclusivamente per le sue connessioni con il tema trattato, riguarda le modalità per assicurare, nella gestione concreta, l'esigenza di conciliazione delle logiche di decentramento con un minimo di governo unitario del sistema. In altri termini quale assetto organizzativo e funzionale dovrebbe assumere la residua competenza statale, che come è noto si articola su tre aree di intervento:

— l'indirizzo politico e programmatico (individuazione dei principi fondamentali nelle materie rientranti nella legislazione concorrente — determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni — programmazione delle politiche nazionali del lavoro in coerenza con le strategie comunitarie);

— il coordinamento gestionale (coordinamento dei modelli di integrazione con i sistemi dell'istruzione e della previdenza — determinazione degli standard statistici ed informatici per lo sviluppo e la gestione di un sistema di monitoraggio e di supporto delle decisioni);

— l'esercizio diretto di funzioni amministrative su scala nazionale (regime autorizzatorio — collocamenti speciali — borsa lavoro nazionale — controversie di lavoro di rilevanza nazionale).

La domanda che ci si pone è se l'attuale disciplina dell'organizzazione del mercato del lavoro sia idonea a salvaguardare il manteni-

---

<sup>(1)</sup> Sulle varie posizioni dei commentatori, cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume, § 1.



mento di un sistema nazionale unitario <sup>(2)</sup> ovvero se essa favorisca la deriva verso i localismi, con l'effetto di acuire gli squilibri e le marcate differenze tra le varie aree del Paese.

Sotto questo profilo né il decreto legislativo n. 469/1997 né il n. 276/2003 contengono una nuova disciplina organica delle funzioni centrali, ma si limitano a innestare nel tronco delle vecchie funzioni e della conseguente vecchia organizzazione alcuni correttivi, prevalentemente volti a creare specifici momenti di raccordo tra amministrazione centrale ed autonomie locali. A tal fine, ad esempio, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 469/1997 istituisce una Commissione tecnica, a partecipazione mista Stato-Regioni, con il ruolo di garantire un governo unitario del Sistema informativo lavoro, definendo altresì un meccanismo di gestione dei rapporti bilaterali mediante convenzioni. Anche il decreto legislativo n. 276/2003 si muove secondo questa logica. Infatti, dopo aver definito all'articolo 3 le finalità della nuova disciplina in chiave federalista (comma 2), inserisce nel corpo delle singole materie disciplinate "accorgimenti" volti ad assicurare in concreto tale impianto. La tecnica prevalentemente utilizzata è quella di vincolare i provvedimenti attuativi, assegnati alla competenza del Ministero del lavoro, ad un'intesa con la Conferenza unificata, assicurando così sia il carattere unitario della disciplina, sia l'opportuno consenso preventivo sui suoi contenuti.

Molteplici sono gli esempi in questo senso: istituzione del libretto formativo del cittadino, Albo delle agenzie per il lavoro <sup>(3)</sup>, borsa continua nazionale del lavoro <sup>(4)</sup>, scheda anagrafico-professionale dei lavoratori, flussi informativi, monitoraggio statistico del mercato del lavoro e sistema di valutazione delle politiche del lavoro, riconoscimento dei crediti formativi e verifica dell'attività formativa in materia di apprendistato.

In alcuni casi, per gli aspetti più squisitamente gestionali, si ricorre all'istituzione di organismi a partecipazione mista, con funzioni di natura tecnica, come la Commissione per gli standard tecnici del Sil

---

<sup>(2)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit., § 3.

<sup>(3)</sup> Sulle agenzie per il lavoro, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(4)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; inoltre i contributi nella Parte III, Sez. (A) di questo volume.

(articolo 16, comma 2), la Commissione di esperti per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro (articolo 17, commi 3 e 4), la Commissione di sorveglianza in materia di apprendistato (articolo 17, comma 8), la Commissione per il repertorio delle professioni (articolo 52, comma 1).

A parte la frammentarietà del disegno organizzativo e le oggettive difficoltà a raccordare i vari decreti e a far funzionare i vari organismi, vi è alla base una insufficiente elaborazione di quali debbano essere gli assetti organizzativi, gli strumenti operativi e le tecniche gestionali del nuovo Stato federale, con la conseguenza di dover ripiegare sull'uso degli "attrezzi" tipici dello Stato centralistico, seppur conditi in salsa federale.

Anche sul fronte delle Regioni si stenta ad adeguare gli ordinamenti alle nuove rilevanti funzioni che la riforma istituzionale loro conferisce, dovendosi constatare nell'agire quotidiano enormi difficoltà nella gestione di tutti quegli aspetti della riforma in cui il coordinamento tra le Regioni e le amministrazioni centrali si rileva fondamentale.

In altri termini la *governance* del sistema è ancora affidata alle buone intenzioni, con il rischio di ripercorrere in tema di mercato del lavoro le medesime contraddizioni che per decenni ha vissuto il sistema della formazione professionale. Non occorre andare lontano, infatti, per valutare i rischi che incombono sulle politiche del lavoro e sui servizi per l'impiego, basti ricordare le conseguenze negative che sul sistema di formazione professionale hanno avuto la mancata o tardiva applicazione di parti fondamentali della legge quadro del 1978 (repertorio delle professioni, standard formativi, accreditamento degli organismi di formazione), con la profonda divaricazione che si è determinata nel Paese tra i vari territori in termini di efficienza ed efficacia gestionale e di qualità dei servizi.

Per queste ragioni mi sembrano ingenui scorciatoie le ricorrenti proposte di affidare le speranze di un governo unitario alla logica delle "buone prassi", senza puntare decisamente a costruire i presupposti affinché ciascuno dei livelli sia posto in condizione di esercitare al meglio il proprio ruolo. In mancanza di questo, il pendolo continuerà ad oscillare tra spinte disgregatrici e rigurgiti neocentralistici, senza mai raggiungere quel minimo di equilibrio che la nuova organizzazione del mercato del lavoro richiede.

Sotto questo profilo sarebbe necessario agire con una riforma radicale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da ricondurre

(finalmente!) al ruolo di indirizzo e programmazione, con il trasferimento ad una Agenzia centrale — dotata di autonomia finanziaria, contabile, amministrativa e gestionale — delle funzioni di coordinamento organizzativo e delle residue competenze amministrative e gestionali di livello centrale. All'interno di questo organismo — secondo il modello che, a parere di chi scrive, sembra più vicino alle nostre esigenze, quale quello rappresentato dal *Bundesanstalt für Arbeit* (ora, dopo la riforma Hartz *Bundesagentur für Arbeit*) <sup>(5)</sup> della Repubblica Federale di Germania — andrebbero conferite e riorganizzate le funzioni in materia di mercato del lavoro attualmente disseminate tra le innumerevoli direzioni generali e gli enti strumentali (Italia Lavoro ed Isfol). Solo così potrebbe essere assicurato un efficace coordinamento in materia di standard operativi e gestionali e finalmente garantiti alcuni servizi comuni quali il sistema informativo lavoro. Inoltre, colmando un vuoto da sempre esistente, sarebbe possibile attivare un vero osservatorio del mercato del lavoro e gestire alcuni servizi di collocamento che per loro natura esorbitano dagli ambiti regionali, quali quello degli artisti dello spettacolo, dei lavoratori marittimi, nonché la mobilità in ambito nazionale, comunitario e internazionale.

Presso il Ministero del lavoro, a supporto delle conservate funzioni di indirizzo politico e di raccordo con i programmi comunitari, andrebbe previsto un organismo di concertazione con le parti sociali ed un organismo di coordinamento istituzionale, del tutto simili a quelli operanti a livello regionale.

Il secondo nodo che la riforma organizzativa del mercato del lavoro non ha sciolto è quello di come garantire, pur nel rispetto delle autonomie e delle diversità dei sistemi regionali, la realizzazione in tempi brevi su tutto il territorio nazionale di un livello minimo essenziale dei servizi per l'impiego e per la formazione professionale; in altri termini in che modo il conclamato principio di sussidiarietà possa pienamente esplicarsi non solo in senso orizzontale, ma anche in senso verticale <sup>(6)</sup>.

Pur nell'economia del presente lavoro occorre soffermarsi su questo aspetto. Esso è comune a gran parte delle esperienze di decentramento e di distribuzione dei poteri in chiave federale e riguarda tutti gli ambiti in cui si realizza un trasferimento consistente di poteri verso il

---

<sup>(5)</sup> L'indirizzo internet dell'agenzia è [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de).

<sup>(6)</sup> Sulla sussidiarietà e la riforma, cfr. G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

basso. Quale garanzia vi è che l'esercizio concreto di questi poteri sia effettivo e consegua gli effetti sperati, vale a dire il miglioramento reale delle condizioni di vita dei cittadini? Quali tecniche istituzionali possono garantire questi effetti?

A mio avviso bisogna rapidamente recuperare uno degli aspetti fondamentali del principio di sussidiarietà, inteso come potere di sostituzione nei confronti dell'autorità inadempiente, ma con meccanismi semplici che ne consentano la pratica attuazione. Non serve ripercorrere strade rivelatesi impraticabili, quali quelle contenute nella riforma Basanini, ma di estendere i principi e le prassi comunitarie. In altri termini, con riguardo agli aspetti fondamentali della riforma, si potrebbe operare con norme quadro e direttive generali, definite d'intesa tra Stato e Regioni, che, come i regolamenti e le decisioni comunitarie, siano immediatamente e direttamente applicabili nel caso non intervengano nei termini previsti i provvedimenti regionali di recepimento e di attuazione. Solo in tal modo si possono creare le condizioni reali per un intervento in chiave sussidiaria anche di tipo amministrativo e gestionale.

L'ultimo aspetto, anch'esso propedeutico al tema centrale del presente lavoro, riguarda la possibilità di realizzare una pluralità di modelli di servizio pur restando all'interno di un quadro unitario. In altri termini se i sistemi regionali che si andranno a determinare dovranno ricalcare con poche varianti un modello predeterminato ovvero se sia possibile ed utile progettare e realizzare sistemi del tutto peculiari ed originali, più rispondenti ai continui e rapidi mutamenti che si registrano nei diversi mercati del lavoro.

Su questo punto occorre sottolineare che sotto il profilo strettamente formale non sussiste alcun impedimento o vincolo affinché ciascuna Regione promulghi una propria legge di organizzazione dei servizi per l'impiego e le politiche del lavoro. Sia se la materia si consideri inclusa tra quelle demandate alla competenza esclusiva regionale oppure ricondotta nell'alveo del potere legislativo concorrente, è pienamente lecito e, a mio avviso, auspicabile, che ciascuna Regione si doti di una propria legge organica in materia di mercato del lavoro, facendo evolvere, in coerenza con i principi e i criteri generali della riforma Biagi, la prima legislazione adottata ai sensi del decreto legislativo n. 469/1997.

Nessun problema, peraltro, sembra sussistere per quanto riguarda alcuni principi fondamentali cui la legislazione regionale dovrebbe attenersi, tutti ampiamente rinvenibili nel decreto del 1997 (centralità del servizio pubblico - concertazione con le parti sociali - integrazione tra le funzioni di impiego, orientamento e formazione - sviluppo di

servizi attivi - impiego delle nuove tecnologie informatiche), nella riforma del collocamento attuata con il decreto legislativo n. 181/2000, così come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002 <sup>(7)</sup>, e nel decreto legislativo n. 276/2003 (delegificazione delle procedure di collocamento-funzione pubblica residua - offerta di servizi diffusa e assortita - pluralità di soggetti abilitati a fornire servizi - sviluppo di un sistema reticolare tra soggetti pubblici e privati).

Tuttavia, per conseguire appieno l'obiettivo di realizzare sistemi regionali anche diversificati ma secondo una logica unitaria, con garanzia di buoni livelli di servizio su tutto il territorio nazionale, l'ancoraggio ai principi fondamentali, seppur necessario, non sarebbe sufficiente senza una esplicita formalizzazione del modello di servizi che la riforma in concreto propone. In altri termini mi sembra fondamentale chiarire, alla luce della disciplina positiva, a quali assetti organizzativi e funzionali i servizi regionali dovranno pervenire per realizzare la missione che l'ordinamento loro affida.

Solo in questo contesto l'istituto dell'accreditamento potrà essere analizzato in tutti i suoi aspetti, facendone oggetto di approfondimento per quanto attiene alla definizione, all'ambito di applicazione ed ai contenuti.

## **2. Modelli organizzativi e funzionali dei servizi per l'impiego: principi fondamentali.**

Come spesso succede a coloro che arrivano in ritardo, il nostro Paese, facendo anche tesoro delle esperienze altrui, è riuscito ad elaborare un modello molto avanzato di servizi per l'impiego, sotto la spinta delle profonde trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro. L'acceso dibattito, che ha sempre accompagnato tutte le fasi del processo di riforma, ha sempre ruotato intorno alla contrapposizione di fondo tra i difensori della gestione pubblica del servizio ed i fautori di una ampia privatizzazione. Ciò ha nuociuto fortemente, in quanto ha portato ad ideologizzare le posizioni, spostando il conflitto sui massimi sistemi: per gli uni, « pubblico » equivale a garanzia, equità, giustizia sociale e « privato » a discriminazione, sfruttamento, emarginazione; di converso per

---

<sup>(7)</sup> A commento del decreto legislativo n. 297/2002, cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

gli altri, « pubblico » è sinonimo di burocrazia, inefficienza, spreco di risorse, « privato » di efficienza, qualità, economicità <sup>(8)</sup>.

Alle spalle di queste estremizzazioni naturalmente si muovevano concreti e corposi interessi, da un lato il c.d. partito dei collocatori, alla strenua difesa dell'esistente, dall'altro il partito dello smantellamento che doveva aprire la strada al *business* del collocamento privato. Conseguenza di tutto ciò è stato il progressivo degrado ed abbandono dell'indifendibile collocamento pubblico, senza tuttavia il risultato della nascita di un solido sistema privato.

In questo vuoto, o per l'illusione di facili guadagni o per intercettare le risorse pubbliche che nel frattempo sono state stanziare, talora per reali esigenze di supplenza, si è assistito all'entrata in scena disordinata e scomposta di una miriade di soggetti pubblici, parapubblici, privati profit e non profit, mediatori di ogni risma, nuovi caporali. Enti locali, Camere di commercio, Università, scuole, centri di formazione, informagiovani, media, sindacati, associazioni imprenditoriali, in moltitudine si sono attivati e spesso sono stati finanziati con risorse pubbliche per aprire sportelli, realizzare banche dati, offrire servizi.

Nella maggior parte dei casi, esauriti i finanziamenti, colpevolmente distribuiti senza una strategia e senza una precisa finalizzazione, i servizi si sono interrotti e i prodotti realizzati sono rimasti inutilizzati.

Forse era questo il prezzo da pagare alla modernizzazione, fatto sta che nel frattempo gli uffici pubblici (le vecchie sezioni circoscrizionali per l'impiego — Scica), soprattutto nel nord e nel centro del Paese, si sono ulteriormente deteriorati, per mancanza di risorse umane e finanziarie, sicché il Ministero del lavoro ha lasciato in eredità a Regioni e Province situazioni molto carenti, quando non disastrose.

Con la riforma del 1997, per effetto della regionalizzazione e della, seppur timida, apertura ai privati, si comincia a ragionare in ordine ad un possibile modello di servizi, ma è sempre forte il partito di coloro che puntano a relegare gli uffici pubblici ad un ruolo residuale, di mero controllo dei flussi e di gestione dello stato di disoccupazione, per lasciare spazio alla mediazione privata.

Solo sotto la spinta dell'Unione europea e della progressiva constatazione del ruolo determinante dei servizi pubblici nel processo di

---

<sup>(8)</sup> Sul rapporto pubblico e privato nella riforma del mercato del lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit., § 2 e P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

modernizzazione del mercato del lavoro, ha cominciato a prendere corpo un modello organico di riforma, che ha trovato la sua prima definizione nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro* <sup>(9)</sup>.

Per soddisfare l'avvertita esigenza di rendere trasparente e fluido il mercato del lavoro <sup>(10)</sup>, di sviluppare servizi idonei a supportare le politiche di occupabilità, di prevenire e ridurre la disoccupazione di lunga durata, si è puntato alla nascita di un sistema reticolare, imperniato su un nucleo fondamentale di servizio pubblico essenziale assicurato dalla struttura pubblica ed un ruolo non ancillare di selezionati operatori privati, abilitati a fornire ulteriori servizi qualificati secondo le normali logiche di mercato. Il raccordo tra questi due sistemi si realizza da un lato con la condivisione e lo scambio delle informazioni sulla domanda e sull'offerta di lavoro disponibile (borsa del lavoro) <sup>(11)</sup>, dall'altro attraverso la possibilità di stipulare apposite convenzioni per la gestione di misure attive di inserimento di lavoratori svantaggiati <sup>(12)</sup>.

Questo modello si basa su due principi fondamentali, da un lato il riconoscimento delle finalità e dei valori sociali che i servizi per l'impiego perseguono (funzione pubblica essenziale), dall'altro il rispetto dell'autonomia privata e del ruolo degli organismi sociali nell'erogazione dei servizi (sussidiarietà). Quello che rileva, infatti, è l'identificazione dei servizi per l'impiego anzitutto (ma non esclusivamente) come servizio "sociale", con la conseguente esigenza di garantirne l'accesso in condizioni di "equità": disponibilità del servizio attraverso una efficace distribuzione nel territorio, gratuità delle prestazioni, garanzia di standard di qualità, adeguata informazione. L'organizzazione dei servizi, pertanto, deve essere tale da assicurarne la fruibilità come "bene sociale", indipendentemente dalle forme giuridiche ed amministrative utilizzate (gestione pubblica diretta, affidamento in concessione, esternalizzazione con contratto di servizi, gestione diretta da parte di privati abilitati, ecc.). Mentre il primo aspetto ha rilevanza istituzionale (garanzia dei livelli essenziali), il secondo si colloca sul terreno della buona amministrazione, in una logica di costi/benefici.

---

<sup>(9)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(10)</sup> Su questo punto, cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit.

<sup>(11)</sup> Cfr. S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime*, Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(12)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

Il principio di sussidiarietà orizzontale che presidia questo secondo aspetto, tuttavia, può essere utilizzato secondo diversi angoli di osservazione: nel senso dell'arretramento della funzione pubblica per lasciare spazio all'iniziativa imprenditoriale in una visione neo-liberistica, ovvero come espansione della funzione sociale pubblica, mediante un meccanismo di associazione di soggetti privati non profit, ritenuti idonei a cooperare con la struttura pubblica per una più efficace erogazione dei servizi.

I sistemi regionali di accreditamento, pertanto, potranno assumere fisionomie diverse a seconda di quale delle due visioni prevarrà, con varie opzioni, certamente ispirate a ragioni ideali, ma anche a più concrete valutazioni di natura economica, organizzativa e funzionale.

Prima di addentrarsi in questa problematica, tuttavia, è necessario chiarire che la collocazione dei servizi per l'impiego nell'ambito di una prevalente funzione sociale non intende in alcun modo negarne la parallela "funzione economica". La duplice funzione, infatti, è un connotato peculiare del « fattore lavoro », nel momento stesso in cui esso è al contempo strumento di realizzazione della persona umana e risorsa economica per l'impresa (un tempo si definiva « fattore di produzione »). Sicché anche i servizi per l'impiego si confrontano con questa duplice dimensione, l'essere servizi per l'affermazione della persona umana e al contempo servizi per l'impresa. Questa duplicità è risolta nel nostro ordinamento dalla regola fondamentale che da un lato obbliga le istituzioni pubbliche a garantire comunque i servizi e a fornirli in forma gratuita, ma altresì li obbliga a garantire la libera attività di mercato anche a fini di lucro (fermo restando l'obbligo di gratuità verso i lavoratori).

Rispetto a questo secondo aspetto le norme contenute nel decreto legislativo n. 276/2003 completano il disegno organizzativo avviato con il decreto legislativo n. 469/1997, mediante il rafforzamento della presenza di operatori qualificati, grazie ad un nuovo regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti, che da un lato amplia notevolmente i margini di azione dei privati — con l'eliminazione del vincolo dell'oggetto esclusivo e con una nuova disciplina dell'intermediazione — e dall'altro getta le basi per aggregare ai servizi pubblici nuovi soggetti nell'ottica di una maggiore disponibilità e qualità dei servizi.

In conclusione, ispirandosi ai principi generali prima richiamati e cogliendo la duplice dimensione dello spazio sociale ed economico in cui i servizi per l'impiego si collocano, la legge delega ed il decreto legislativo di riforma del mercato del lavoro definiscono un modello di



massima dei servizi territoriali per l'impiego, imperniandolo su uno strumento basilare: il regime di autorizzazione e di accreditamento.

L'articolo 2, comma 1, lettere *e*) ed *f*), sotto l'aspetto definitorio, nonché gli articoli 4, 5, 6 e 7 del decreto legislativo n. 276/2003 introducono, infatti, una disciplina organica del regime autorizzatorio e degli accreditamenti <sup>(13)</sup>, sulla base della quale le Regioni dovranno in concreto definire ed organizzare i servizi nel territorio.

Questa potestà delle Regioni, già contenuta nel decreto legislativo n. 469/1997, viene ribadita, in ossequio ai principi costituzionali, dall'articolo 6, commi 6, 7 ed 8, e dall'articolo 7, laddove si fa rinvio a specifici provvedimenti regionali di attuazione. Il contenuto di tali provvedimenti riguarderà nello specifico l'impianto amministrativo e gestionale del sistema, tenuto conto del modello complessivo che, con riguardo agli assetti organizzativi e funzionali, alle tipologie di servizio, alle forme di affidamento ed alle modalità di sostegno finanziario, si intende realizzare.

### **2.1. Segue: assetti organizzativi e funzionali.**

Una prima riflessione non può prescindere dal tentare, almeno in sede di primo impianto, una chiara definizione dei ruoli che i diversi attori potranno essere chiamati a sostenere, intendendo per essi i servizi pubblici organizzati dalle Province, i vari organismi accreditabili e le agenzie per il lavoro <sup>(14)</sup>.

In questo senso, se può essere ancora utile uno sforzo di tipo teorico, ancor più, a mio avviso, giova esaminare quanto già in sede regionale si va elaborando, sia attraverso lo strumento del *Masterplan*, di cui molte Regioni si sono dotate, sia con riferimento a quanto già sperimentato in settori simili (ad es. servizi sociali, formazione professionale), senza trascurare le più significative esperienze degli altri Paesi.

Questo esercizio — seppur con significative differenziazioni di cui si darà conto allorché si esamineranno le questioni più di dettaglio — porta ad individuare una prima elementare suddivisione in tre grandi categorie di servizi: i servizi essenziali o di base, i servizi specialistici, i servizi innovativi.

---

<sup>(13)</sup> Sul tema, cfr. M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo* e S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(14)</sup> Per una descrizione delle agenzie per il lavoro, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

Si riscontra una diffusa tendenza a ritenere che, mentre i c.d. servizi essenziali debbano essere opportunamente garantiti dai centri per l'impiego, quelli di natura specialistica destinati ai lavoratori possano essere assicurati mediante un sistema integrato di operatori pubblici e privati, mentre quelli che hanno come cliente l'impresa possano essere offerti indifferentemente dai centri per l'impiego, anche mediante organismi accreditati, ovvero dalle agenzie per il lavoro.

Secondo questa impostazione sono parsi riconducibili alla competenza esclusiva dei servizi pubblici le funzioni relative a:

— monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese);

— certificazione dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, ai fini dell'accesso alle misure di prevenzione e di contrasto (formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali;

— attuazione di misure e progetti speciali per realizzare mirate politiche del lavoro.

Altre attività (servizi di preselezione, colloqui di orientamento, collocamento mirato, consulenza), che rientrano anch'esse nella sfera dei servizi essenziali, possono essere viceversa esercitate sia dai servizi pubblici che da quelli privati, non in una logica di competizione sul mercato, ma secondo modelli di cooperazione o meglio ancora di integrazione. Infine, quelle attività riconducibili alla categoria dei servizi specialistici e innovativi (selezione del personale, ricollocazione, autoimpiego, ecc.) possono sottostare a logiche di mercato, anche se, con riferimento ai lavoratori svantaggiati, l'ordinamento prevede specifiche misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato.

In sintesi, il regime autorizzatorio e degli accreditamenti può rappresentare lo strumento attraverso cui è possibile pervenire, nell'ambito della programmazione regionale e di specifici piani provinciali, ad un sistema integrato di servizi idoneo non solo a garantire un minimo di servizi essenziali, ma a sviluppare nuovi servizi secondo gli effettivi bisogni che emergono nei singoli mercati del lavoro.

### **3. Il regime di accreditamento degli operatori pubblici e privati ex articolo 7, decreto legislativo n. 276/2003.**

L'articolo 2, comma 1, lettera f), definisce l'«accreditamento» come il «provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un

operatore, pubblico o privato, l' idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l' utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta ».

Il termine accreditamento, introdotto nel nostro ordinamento nell' ambito del SSN con il decreto legislativo n. 502/1992, trova la sua prima definizione in una sentenza della Corte costituzionale 21 luglio 1995, n. 416 che lo qualifica come « una operazione da parte di una autorità o istituzione, con la quale si riconosce il possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti requisiti (standard di qualificazione) e si risolve in iscrizione in elenco, da cui possono attingere per l' utilizzazione altri soggetti assistiti-utenti delle prestazioni sanitarie ».

Più di recente la legge quadro sui servizi sociali, la legge n. 328/2000, prevede per le strutture sanitarie ed i servizi sociali un regime di autorizzazione e accreditamento, come strumento di abilitazione alla costruzione e all' esercizio di attività sanitarie e sociali. In questa legge l' istituto dell' autorizzazione rappresenta lo strumento per definire i requisiti minimi per poter realizzare strutture ed erogare prestazioni e servizi, mentre l' accreditamento, che non è un provvedimento automatico susseguente all' autorizzazione, qualifica l' organismo in ragione della coerenza alle scelte di programmazione regionale e locale, della rispondenza a ulteriori requisiti tecnici di qualificazione, della verifica positiva dell' attività svolta e dei risultati ottenuti, tenuto conto dei flussi di accesso ai servizi.

Appare evidente la diversa finalità dei due provvedimenti, l' uno funzionale ad accertare i requisiti per poter operare nel mercato, l' altro a realizzare gli obiettivi della programmazione per l' offerta di servizi qualificati, nel rapporto tra fabbisogno e capacità produttive, con riferimento alla localizzazione e distribuzione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l' accessibilità ai servizi.

Pertanto, mentre il provvedimento di autorizzazione risponde all' esigenza di garantire il consumatore in ordine alla qualificazione del soggetto che offre prestazioni e servizi, l' accreditamento è visto come strumento di attuazione della politica sanitaria e sociale nel territorio.

Anche il regime di accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative, previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, ed attuato, sulla base dell' accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000, con il decreto

ministeriale 25 maggio 2001, è improntato alla stessa logica, seppur con significative peculiarità.

L'articolo 1 del citato decreto ministeriale lo definisce come un atto con cui l'Amministrazione Pubblica competente riconosce ad un organismo la possibilità di proporre e realizzare interventi di formazione-orientamento finanziati con risorse pubbliche, finalizzandolo all'introduzione di standard di qualità dei soggetti attuatori nel sistema di formazione professionale, secondo parametri oggettivi, per realizzare politiche pubbliche di sviluppo delle risorse umane, nel rispetto degli obiettivi della programmazione regionale.

La disciplina del regime di autorizzazione e di accreditamento dei servizi per l'impiego, prevista dal decreto legislativo n. 276/2003, si muove nella medesima direzione, benché a prima vista non si rinvenga una formulazione esplicita in questo senso.

Tutto l'impianto normativo, a partire dalla scelta di ricondurre i provvedimenti di autorizzazione nella competenza statale e quelli di accreditamento nella sfera regionale, è costruito secondo questa logica, anche se vi sono, come vedremo, alcuni aspetti contraddittori o poco chiari.

L'articolo 7 del decreto legislativo in esame, nell'istituire al comma 1 gli elenchi regionali per l'accreditamento, richiama espressamente gli indirizzi adottati dalle Regioni in materia di impiego (articolo 3, decreto legislativo n. 181/2000, così come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 297/2002), indicando altresì quali ulteriori principi e criteri:

*a)* la garanzia di scelta dei cittadini nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa nel territorio;

*b)* la salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;

*c)* la costituzione negoziale di reti di servizio;

*d)* l'obbligo di interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro;

*e)* il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

Si tratta con tutta evidenza di un quadro di principi e criteri che possono essere assicurati solo nell'ambito di una programmazione regionale. La conferma di questo assunto sta nel riferimento ad una ricognizione dell'effettiva domanda di servizi espressa dal territorio,

nell'esigenza di ottimizzare le risorse mediante la costruzione di reti di servizio, nel vincolo strumentale all'interconnessione alla borsa lavoro, nel raccordo con il sistema della formazione.

L'accreditamento, pertanto, costituisce uno degli strumenti fondamentali con cui si realizza la politica regionale dei servizi per l'impiego. In questa chiave gli organismi accreditati sono chiamati a partecipare al sistema di offerta dei servizi secondo una logica di programmazione e di ottimizzazione delle risorse, perseguita sulla base della domanda effettiva e potenziale espressa dal territorio.

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

A rafforzare ancor più la tesi fin qui esposta sovviene anche il disposto dell'articolo 7, comma 2, lettera *a*), che fa esplicito riferimento alla cooperazione fra i servizi pubblici e gli operatori privati, autorizzati o accreditati, non solo per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche per la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro. Si tratta, infatti di funzioni tipiche della c.d. politica attiva del lavoro, che l'ordinamento affida alle Regioni e che le stesse devono assicurare nell'ambito del loro ruolo di programmazione dello sviluppo.

Ulteriori elementi, che concorrono a qualificare l'istituto nel senso indicato, sono contenuti nell'articolo 12, comma 2, lettera *c*), laddove si prevede l'utilizzo del fondo per la formazione e l'integrazione del reddito costituito dalle agenzie di somministrazione per iniziative di inserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in « regime di accreditamento con le Regioni ». Così pure gli articoli 13 e 14 rinviano esplicitamente (articolo 13, comma 7) o implicitamente a forme di raccordo pubblico-privato gestite per mezzo dell'accreditamento <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Sull'articolo 13, cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, cit.; sull'articolo 14, cfr. G. SCARTOZZI,

### 3.1. *Segue: definizione ed ambiti di applicazione.*

Se si conviene su questa definizione del sistema di accreditamento e sulla sua collocazione nell'ambito della programmazione regionale, non come mero strumento di liberalizzazione del mercato, ma come espressione di espansione e rafforzamento della funzione pubblica sociale, occorre farsi carico di come debba in concreto essere organizzata, finanziata e gestita una rete di operatori pubblici e privati.

Questo interrogativo, a mio avviso, può trovare risposta solo in una logica di programmazione, che si fondi su una scrupolosa analisi di contesto, utile ad identificare i fenomeni ed a prevedere i fabbisogni, e rappresenti lo strumento operativo per tipizzare gli interventi, definire le misure, allocare e distribuire le risorse, dare trasparenza alle procedure di affidamento, prevedere le opportune verifiche periodiche e la valutazione dei risultati.

Viceversa non si condividono quelle tesi, peraltro largamente diffuse, secondo cui l'accreditamento è un mero provvedimento amministrativo, che potrà consentire in forma automatica ad una serie di soggetti pubblici e privati, purché in possesso di un minimo di requisiti organizzativi professionali e di standard di servizio, di operare liberamente sul mercato in forma paritaria, anche alternativa e competitiva, con i centri per l'impiego e gli altri servizi pubblici. Questa visione, a mio avviso, contraddice ogni logica di razionalizzazione e di ottimizzazione dell'offerta, senza peraltro poter contare su un reale effetto "di mercato", per cui sarebbero i clienti a determinare una selezione naturale esercitando la libera scelta nell'ambito di una pluralità di operatori. Si trascura, infatti, di ricordare che il c.d. "mercato dei servizi per l'impiego" è un mercato del tutto particolare, dal momento che i servizi devono essere gratuiti per i lavoratori, mentre le imprese hanno la facoltà di optare tra servizi offerti in forma gratuita e servizi a pagamento. È evidente allora che gran parte dei costi dei servizi, non essendo sostenibile con i ricavi, deve essere garantita in modo diretto o indiretto da risorse pubbliche. È vero che esistono tecniche, anche collaudate in altri settori, per cui i pubblici poteri possono stimolare logiche di mercato attraverso la distribuzione di « doti finanziarie » ai beneficiari dei servizi (*voucher*, buoni, detrazioni fiscali, ecc.), ma

anch'esse, per la loro naturale limitatezza, non sono certo sufficienti a creare un mercato vero e proprio.

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

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

Tra servizi pubblici e soggetti privati autorizzati possono svilupparsi forme di collaborazione nell'ambito delle misure che ne incentivano il raccordo, mediante appropriate tecniche di affidamento e finanziamento, come si dirà più ampiamente in seguito (v. *infra* paragrafo 4).

Circa l'ambito di applicazione del regime di accreditamento, la legge si limita ad indicare alcune macrofunzioni, che sinteticamente si ricordano:

*a*) servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel cui alveo rientrano la raccolta e diffusione di *curricula* e di *vacancies*, nonché la preselezione e la messa in contatto dei candidati con i datori di lavoro;

*b*) servizi di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, tra cui si ricomprendono l'orientamento professionale, la progettazione e l'attuazione di programmi di riqualificazione, il supporto alla ricollocazione dei lavoratori in mobilità;

*c*) servizi di promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, quali la progettazione di piani individuali di inserimento o reinserimento lavorativo, la gestione di misure di incentivazione dell'occupazione, l'attuazione di programmi di formazione;

*d*) servizi di sostegno alla mobilità geografica, quali la gestione di progetti di reclutamento, di prima accoglienza e di integrazione socio-lavorativa dei lavoratori migranti.

Connesse a queste attività, possono essere conferite ai soggetti accreditati anche funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi — articolo 7, comma 1, lettera *b*).

Come si evince si tratta di un ambito di applicazione che in larga

parte coincide con la “missione” dei servizi pubblici, di cui al decreto legislativo n. 469/1997, proprio nella logica della « partecipazione attiva alla rete di servizi per il mercato del lavoro » — articolo 2, comma 1, lettera *f*).

### 3.2. *Segue: soggetti destinatari.*

La norma che definisce il sistema di accreditamento dei servizi per l'impiego, con riguardo ai soggetti accreditabili, fa riferimento, senza ulteriori specificazioni, ad operatori pubblici e privati. Spetta, pertanto, alle Regioni, con i provvedimenti istitutivi degli elenchi, individuare le categorie di soggetti accreditabili, tenendo conto di alcuni principi e criteri stabiliti dalla legge.

Il primo criterio da rispettare è quello della territorialità, nel senso che l'organismo che richiede l'iscrizione deve operare nel territorio regionale (articolo 7, comma 1). Benché letteralmente possa sembrare sufficiente la semplice operatività, intesa come luogo in cui il servizio viene erogato, si ritiene che sia necessaria la sussistenza di una vera e propria struttura operativa ubicata nella Regione. Lo si deduce dall'impianto complessivo dell'istituto dell'accREDITAMENTO, che ha lo scopo di assicurare servizi con carattere di continuità, di favorire la realizzazione di solidi rapporti di integrazione con gli altri operatori, di sviluppare le interrelazioni con il sistema sociale e produttivo del territorio.

Il secondo elemento identificativo consiste ovviamente nel tipo di attività che il soggetto organizza ed eroga nel territorio. Sotto questo profilo, mentre il regime delle autorizzazioni contiene una tipizzazione delle attività — articolo 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) —, ad ognuna delle quali corrisponde una specifica categoria di organismi autorizzati — articolo 4, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*) —, così non è per quanto riguarda l'accREDITAMENTO, per il quale l'unico riferimento è alle macrotipologie già analizzate al punto precedente — articolo 7, comma 2, lettera *a*).

Pertanto, con riguardo a questo aspetto una elencazione degli organismi accreditabili non può che prendere l'avvio dalle agenzie per il lavoro, per continuare con i soggetti per i quali l'articolo 6 dispone dei regimi particolari di autorizzazione <sup>(16)</sup> e cioè:

— le Università e le fondazioni universitarie;

---

<sup>(16)</sup> Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.



— i Comuni (singoli o in forma di unioni e comunità montane), le Camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado;

— le organizzazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, firmatarie di Ccnl, le associazioni aventi per oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, gli enti bilaterali;

— la fondazione o altro soggetto giuridico costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro.

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

Una prima questione è data da questa sovrapposizione soggettiva tra autorizzazione ed accreditamento, che può essere spiegata solo con la diversa natura dei due provvedimenti, in ragione delle diverse finalità che perseguono. Il primo si caratterizza come strumento di garanzia in ordine alla affidabilità, professionalità e solvibilità degli operatori che agiscono sul mercato dei servizi per l'impiego, il secondo come strumento di abilitazione di soggetti ritenuti idonei a concorrere all'attuazione delle politiche regionali per il lavoro. In questo senso si spiega la circostanza che un soggetto autorizzato possa essere anche accreditato, beninteso non per effetto automatico, ma a seguito dello specifico *iter* procedurale che le Regioni adotteranno con propri provvedimenti.

Tuttavia, sulla scorta di queste considerazioni, se l'impianto appare logico con riferimento alle agenzie per il lavoro, sottoposte al regime ordinario di autorizzazione (articoli 4 e 5), non altrettanta coerenza si rinviene rispetto ai soggetti sottoposti a regimi particolari di autorizzazione, peraltro limitata al solo esercizio dell'attività di intermediazione. Ho già espresso di recente forti riserve<sup>(17)</sup> in merito alla scelta di abilitare, mediante regimi particolari di autorizzazione, una miriade di soggetti a svolgere attività di intermediazione. Se è indiscutibile che

---

(17) Cfr. S. ROSATO, *Quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi autorizzatori e accreditamento: il ruolo delle Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 509 ss.

questi organismi possono proficuamente concorrere alla modernizzazione dei servizi ed al loro rilancio qualitativo, un regime autorizzatorio speciale non si giustifica per una duplice considerazione. Se la vicenda viene considerata dal lato del mero esercizio dell'attività di intermediazione, il regime speciale di autorizzazione configura una sorta di concorrenza sleale rispetto alle agenzie per il lavoro, che si ritrovano sul mercato competitori privilegiati, in quanto soggetti a minori oneri (capitale versato, cauzione/fideiussione, maggiori costi di esercizio, ecc.). Se invece la questione si affronta dal lato della espansione della funzione pubblica, sarebbe stato più logico sottoporre questi organismi al solo regime dell'accreditamento. Peraltro alcuni dei soggetti autorizzabili (Università, Comuni, istituti scolastici), tenuti a svolgere l'attività senza finalità di lucro, non avrebbero risorse sufficienti per garantire continuità e qualità al servizio. L'auspicio è che la maggior parte dei soggetti ricompresi nella previsione dell'articolo 6 valutino con attenzione la convenienza ad esercitare l'attività di intermediazione, propendendo per il solo accreditamento con tipologie di servizi più consoni alla loro missione istituzionale. Non va dimenticato, infatti, che la loro individuazione come organismi idonei ad operare nei servizi per il mercato del lavoro discenda dalla constatazione che la loro missione principale può essere arricchita da una offerta complementare e specialistica di servizi e, pertanto, la loro abilitazione ad operare non può intendersi in senso ampio e generalista, ma in senso specifico e specialistico. Cosicché è ovvio che le agenzie formative (Università, istituti scolastici, enti di formazione) possano avere un forte interesse a proporre ai propri clienti anche un servizio di *placement*, che li aiuti ad inserirsi nel mercato del lavoro. Così come è evidente che vi sia un interesse ad ottimizzare le risorse ed incrementare la qualità dei servizi offerti partecipando ad un *network* che li metta in collegamento con i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro, le associazioni datoriali, ecc. Allo stesso modo è plausibile che i Comuni, nell'ambito dell'offerta complessiva di servizi sociali ai loro cittadini possano valutare positivamente di arricchire questa offerta con un servizio di accesso alla borsa continua del lavoro, ovvero che le Camere di commercio aggiungano alla loro offerta di servizi all'impresa anche un servizio di ricerca di personale attraverso la medesima borsa. Ed infine è certamente utile ed auspicabile che le associazioni di rappresentanza offrano ai loro associati, operando in rete con i centri per l'impiego e con gli operatori privati un qualificato servizio di ricerca di personale.

Meno comprensibile (e peraltro problematica sul piano dei costi)

sarebbe, viceversa, la loro presenza sul mercato quali fornitori di servizi in senso generalistico, senza uno stretto collegamento con la loro missione specifica ed al di fuori di qualsiasi logica di programmazione territoriale.

### **3.3. Segue: tipologie di servizi accreditabili.**

L'attuazione del sistema di accreditamento da parte delle Regioni presuppone la preventiva definizione delle tipologie di servizi per cui ciascun operatore potrà essere abilitato. Sotto questo profilo, salvo rifugiarsi nella definizione di macrocategorie, quali quelle che si ricavano dalla normativa statale, non esistono punti di riferimento amministrativi e gestionali che potrebbero essere assunti come prima classificazione. L'unico riferimento al momento può essere fatto ad un documento redatto d'intesa tra Ministero del lavoro, Regioni e Province per individuare i servizi minimi essenziali. Tuttavia anch'esso non soccorre allo scopo, sia per la sua parzialità, sia perché si limita ad una elencazione di servizi senza definirne in dettaglio i contenuti e i destinatari. Neppure i *Masterplan* approvati dalle Regioni sembrano idonei a sopperire a questa esigenza, essendo anch'essi ancora troppo generici e peraltro adottati senza alcuna forma di coordinamento.

Il secondo elemento di criticità, infatti, è rappresentato dall'esigenza che si ha su questa materia di "fare sistema", vale a dire di realizzare quel giusto equilibrio tra salvaguardia dell'autonomia e delle peculiarità regionali con il bisogno di omogeneità e di unitarietà a livello nazionale e comunitario.

Sotto questo profilo si rileva l'assoluta esigenza, richiamata in premessa, di un forte coordinamento nazionale in grado di proporre, tra l'altro, una classificazione dei vari servizi per l'impiego, garantendo un minimo di omogeneità in termini di denominazione, definizione, finalità e destinatari.

Una ulteriore esigenza, non solo per il richiamo esplicito contenuto nel decreto legislativo n. 276/2003, articolo 7, comma 1, lettera e), ma per effettive necessità operative e gestionali, è quella di puntare ad una forte integrazione con il sistema di formazione e orientamento, soprattutto con riferimento a quelle macrotipologie per le quali il raccordo con i servizi per l'impiego diventa fondamentale (obbligo formativo-formazione continua).

Lo strumento utilizzabile per perseguire questi obiettivi in forma istituzionale e con effetti normativi vincolanti per le amministrazioni

regionali è quello dell'accordo in Conferenza Stato-Regioni, similmente a quanto realizzato in materia di accreditamento delle strutture formative e delle sedi orientative <sup>(18)</sup>.

### **3.4. Segue: criteri e procedure di accreditamento.**

Per realizzare il proprio sistema di accreditamento, ciascuna Regione dovrà adottare un provvedimento organico con il quale, oltre ad istituire l'elenco di cui al comma 1 del citato articolo 7, dovranno essere disciplinati:

a) le forme di cooperazione tra servizi pubblici e operatori privati autorizzati o accreditati.

Si tratta in questo caso di definire principi, regole e procedure sulla cui base si possa sviluppare una organizzazione di rete nel territorio tra i vari operatori.

In linea di principio occorre anzitutto ribadire che il sistema di cooperazione deve essere funzionale alla realizzazione della programmazione regionale e dei piani attuativi provinciali, che deve concorrere a migliorare la qualità dei servizi per l'impiego, garantendo ai lavoratori e alle imprese adeguati livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni erogate. Lo strumento più idoneo con cui si perviene a definire in concreto le regole e le procedure di cooperazione potrebbe essere il piano territoriale delle politiche del lavoro e dei servizi, sulla base delle linee guida e dei criteri di massima definiti nel programma regionale.

Questa impostazione, se da un lato è funzionale ad incardinare in una logica di sistema regionale la cooperazione tra operatori pubblici e privati, dall'altro ha il pregio di non stratificare in un provvedimento formale regole astratte, rigide e uniformi. Saranno i singoli piani territoriali, alla luce dei reali fabbisogni espressi nel territorio, a stabilire in dettaglio i criteri per individuare i soggetti cooperanti, l'oggetto della cooperazione (borsa lavoro, servizi specialistici, monitoraggio dei flussi, ecc.), le tipologie degli accordi (rapporti a titolo gratuito, rapporti di sostegno, rapporti di collaborazione, rapporti di concessione, appalto, ecc.), le modalità di esecuzione.

b) I requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale.

---

<sup>(18)</sup> Conferenza Stato-Regioni del 1 agosto 2002, *Accordo sull'accreditamento delle strutture formative e delle sedi orientative* — Repertorio atti n. 1515, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Formazione*.

Si tratta per ciascuno degli indicatori previsti dalla legge (capacità gestionali e logistiche, situazione economica, competenze professionali, esperienze maturate), di definire indici, parametri e modalità di verifica. Al riguardo mi sembra logico far riferimento, con i necessari adattamenti, all'impianto realizzato per l'accreditamento delle strutture di formazione e di orientamento, contenuto nell'allegato 2 del citato accordo Stato-Regioni.

Anche in questo caso può essere condivisa la metodologia adottata in quella sede, che ha portato a definire un modello operativo, definendone al contempo le caratteristiche:

- 1) in rapporto al sistema di accreditamento;
- 2) in relazione alla certificazione di Qualità ISO 9001;
- 3) rispetto alla tipologia di sede operativa;
- 4) per i suoi connotati sperimentali.

Senza inoltrarsi nei dettagli del lavoro svolto, mi sembra giusto esprimere piena condivisione in ordine all'approccio metodologico adottato. Infatti, il modello proposto si pone, per quanto attiene al rapporto con i sistemi di accreditamento, come soglia minima, lasciando alle Regioni la possibilità di introdurre ulteriori criteri, aggiungere parametri, innalzare i valori degli indici quantitativi e qualitativi. Circa il rapporto con i sistemi di certificazione realizzati su base volontaria, appare equilibrata l'impostazione che porta a valutare in concreto la corrispondenza dei parametri di valutazione al fine di un possibile esonero dall'onere di documentazione. Anche rispetto ai criteri individuati per definire «l'oggetto dell'accreditamento», non può non condividersi l'impostazione di considerare *l'unitarietà del servizio* piuttosto che *l'unicità della sede*, in una logica di garanzia di governo dei processi e dei prodotti non in un'unica struttura, ma in un sistema di rete. Infine, non può non essere apprezzato l'approccio sperimentale, in ragione della elevata complessità della materia e della poca esperienza fin qui accumulata, che consente da un lato di non ritardare i tempi di attuazione, dall'altro di avviare un processo di verifica ed adeguamento.

c) Le procedure per l'accreditamento — le modalità di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati — le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

L'atto di accreditamento consiste nell'iscrizione dell'organismo richiedente nell'elenco regionale, che acquista pertanto valore costitutivo di uno *status*. Esso, pertanto, dovrà essere adottato a seguito di una

procedura formale contenuta, come già ricordato, nel provvedimento regionale che istituisce l'elenco. Si tratta in sostanza di stabilire:

- la struttura regionale cui è affidata la gestione dell'elenco;
- l'ufficio responsabile del procedimento;
- le modalità di presentazione dell'istanza;
- la documentazione a corredo;
- le modalità e i tempi dell'istruttoria, che potrà essere basata su una verifica documentale o ispettiva;
- il termine finale entro cui il provvedimento deve essere adottato;
- le modalità di notifica del provvedimento al richiedente.

Le Regioni possono stabilire forme di accreditamento provvisorio di durata limitata, in attesa di perfezionare l'impianto complessivo del sistema.

L'atto di accreditamento, naturalmente, non esaurisce la funzione regolatrice affidata alla Regione, che dovrà altresì adottare un sistema di verifica costante dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi accreditati, secondo modalità trasparenti e oggettive di misurazione dei risultati. Così come vanno definite le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti, stabilendo la durata di validità del provvedimento iniziale, la periodicità e le modalità delle verifiche, i motivi di sospensione e di revoca.

Un cenno merita, infine, la questione relativa alla natura del provvedimento regionale di disciplina del sistema di accreditamento e del raccordo pubblico privato, vale a dire se esso debba rivestire la forma di legge regionale, ovvero di regolamento approvato dal Consiglio regionale o semplicemente consistere in una delibera di Giunta. La questione non appare di facile soluzione. A parere di chi scrive, il provvedimento dovrebbe avere quanto meno natura regolamentare, con tutte le implicazioni che ne discendono circa i tempi di entrata in vigore.

#### **4. L'affidamento e il finanziamento dei servizi.**

Aspetto solitamente trascurato dai giuristi e dai sociologi, il tema dell'affidamento e del finanziamento dei servizi turba invece i sonni degli amministratori e degli operatori, costretti a fare i conti con una innegabile complessità del quadro giuridico, con procedure amministrative spesso lunghe e tortuose, con una oggettiva difficoltà ad utilizzare le risorse pubbliche — soprattutto a causa della frammenta-

rietà delle fonti di finanziamento e delle discrasie temporali tra esigenze effettive e disponibilità — infine per l'oggettiva limitatezza delle risorse disponibili.

Un adeguato approfondimento richiederebbe un'ampia trattazione, che i limiti del presente lavoro sconsigliano, tuttavia un cenno si rende indispensabile per la rilevanza che il problema riveste in ordine alla possibilità effettiva di un decollo dei servizi per l'impiego.

Se è condivisibile che il sistema di accreditamento altro non è che uno strumento per selezionare validi operatori, da integrare in rete con i servizi pubblici, al fine di realizzare una offerta qualitativamente adeguata di servizi per l'impiego in un territorio, il tema di come si regolano i rapporti e di come si garantiscono le risorse non può essere eluso.

Sotto il primo profilo può sorreggere una rapida ricostruzione del quadro giuridico che regola i rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni (soggetti istituzionali) ed i soggetti privati (soggetti non istituzionali) nell'erogazione di un pubblico servizio. Poiché, sulla base delle norme giuridiche anche di rango costituzionale, il rapporto tra questi soggetti è basato sul principio di sussidiarietà, la sua applicazione richiede l'individuazione di strumenti giuridici che consentano l'instaurazione e la regolazione dei "rapporti di sussidiarietà", mediante i quali gli organismi accreditati possono concretamente partecipare all'esercizio della funzione sociale pur conservando la loro natura soggettiva (pubblica o privata). Una risposta adeguata a questo problema consentirebbe di superare molte delle contraddizioni insite nel rapporto con il mercato e di utilizzare al meglio tutte le risorse della comunità.

Se è vero che il rapporto di sussidiarietà si riferisce alla funzione pubblica una prima conseguenza è che lo strumento giuridico per regolarlo non può che essere un « contratto di diritto pubblico ». Si tratta come è noto di contratti *sui generis*, con i quali la Pubblica Amministrazione può "negoziare" con i privati le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche, concludendo accordi con cui si impegna a conferire determinate caratteristiche ai propri provvedimenti in cambio di determinate prestazioni. Se questo è lo strumento giuridico di regolazione dei rapporti, quali possono essere in concreto i modelli utilizzabili? Solo a titolo esemplificativo si pensi a rapporti che vanno da quelli a titolo gratuito, passando per rapporti di sostegno basati sul cofinanziamento, a rapporti di collaborazione, fino alla concessione vera e propria, mediante la quale si realizza *l'affidamento* del servizio

pubblico ad un concessionario che lo gestisce in nome proprio ma per conto del concedente.

Per l'affidamento, mediante concessione, di servizi pubblici di rilevanza comunitaria deve essere comunque assicurato il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale che impongono all'amministrazione concedente di operare con modalità che assicurino la pubblicità degli affidamenti e la non discriminazione delle imprese, mediante procedure selettive. Orbene, ci si interroga se il procedimento di « accreditamento » sia di per sé idoneo ad integrare il rispetto di questi principi, ovvero se esso debba essere completato di volta in volta con una procedura di evidenza pubblica (bando di gara, avviso pubblico di selezione di progetti, ecc.) per identificare in via selettiva il concessionario. Nel primo caso l'accreditamento assolverebbe al compito sia di selezione che di identificazione dell'aggiudicatario, nel secondo opererebbe come una sorta di pre-qualifica, solo per circoscrivere la rosa dei possibili partecipanti alla specifica procedura di selezione.

In questo momento non c'è una risposta univoca a questo interrogativo e ciascuna amministrazione opera con modalità differenziate, spesso condizionata dalla natura dei fondi da utilizzare (è il caso in cui si utilizzano fondi comunitari), ma spesso per ritrosia a staccarsi da prassi consolidate che danno maggiore sicurezza.

Sul punto, la mia opinione è che il sistema di accreditamento debba essere strutturato in modo da poter esprimere al massimo le sue potenzialità, anche semplificando e snellendo le forme di finanziamento. L'auspicio è che i provvedimenti regionali (ma in tal caso ci vorrebbe una legge) affrontino e risolvano anche questo aspetto.

Naturalmente il solo sistema dei contratti pubblici non è sufficiente a soddisfare le molteplici esigenze di organizzazione di una rete di servizi. Allorché tale esigenza consiste nella fornitura di un bene o di un servizio diviene necessario ricorrere a strumenti di diritto privato quale l'appalto. In tal caso nessun dubbio circa l'esigenza di attenersi alle procedure comunitarie e nazionali in materia di appalti.

Da questa disamina traspare come anche il tema dell'affidamento e del finanziamento dei servizi, in un sistema a rete, possa essere meglio affrontato in una logica di programmazione e di pianificazione territoriale. L'individuazione delle risorse, la loro finalizzazione e la loro allocazione costituisce la premessa necessaria su cui costruire un sistema di finanziamento basato su una pluralità di strumenti, in ragione



della natura e del ruolo del soggetto concessionario, della tipologia di servizio, dei destinatari.

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

— accordo di collaborazione, se il partner è un altro soggetto pubblico come il Comune, la Camera di commercio, l'Università, l'istituto scolastico (ad es. *placement* scolastico a favore degli studenti, informagiovani, servizio *stage*, ecc.);

— accordo di sostegno, se il partner è un organismo non profit (servizi di incontro domanda offerta di lavoro presso le associazioni datoriali e sindacali, gli enti bilaterali, ecc.);

— concessione nel caso di affidamento di servizi specialistici ad organismi non profit (ad es. servizi di orientamento, di tutoraggio, ecc.);

— appalto di servizio, per l'acquisizione di servizi offerti da agenzie per il lavoro (ad es. supporto alla ricollocazione dei lavoratori in mobilità).

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

Su questi aspetti vi è nel Paese una vasta gamma di sperimentazioni che possono validamente contribuire alla costruzione di un modello originale e moderno.

## MISURE DI INCENTIVAZIONE DEL RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO: LE AGENZIE SOCIALI PER IL LAVORO

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. L'incentivazione del raccordo tra pubblico e privato. — 2. Il concetto di lavoratore svantaggiato e le due tipologie di incentivi sottese al modello di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. — 3. Decadenza dai trattamenti di indennità nelle ipotesi di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *b*). — 4. Il Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dalla applicazione dell'articolo 13.

### 1. L'incentivazione del raccordo tra pubblico e privato.

L'idea del raccordo e della cooperazione tra pubblico e privato informa l'intera disciplina del mercato del lavoro contenuta nel titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Ciò è particolarmente evidente — come visto <sup>(1)</sup> — sia in relazione ai meccanismi di funzionamento della borsa continua nazionale del lavoro sia con riferimento al regime degli accreditamenti. Sono queste, infatti, le due principali leve attraverso cui gestire e alimentare una politica attiva dei servizi per l'impiego, secondo una logica di programmazione e ottimizzazione di tutte le risorse, indifferentemente pubbliche o private, presenti in un determinato territorio.

Nel corpo del decreto non mancano tuttavia misure *ad hoc*, specificatamente volte a incentivare e sostenere, mediante interventi di natura espressamente sperimentale <sup>(2)</sup>, taluni specifici canali di collaborazione tra agenzie del lavoro e operatori pubblici. Di particolare

---

<sup>(1)</sup> V. quanto argomentato *supra* nel mio *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(2)</sup> Così dispone, infatti, l'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

importanza, in questa prospettiva, è indubbiamente l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(3)</sup>, la cui ambizione principale è quella di co-responsabilizzare gli operatori privati autorizzati — e segnatamente le agenzie di somministrazione di lavoro — nella c.d. “presa in carico” di lavoratori appartenenti ai gruppi svantaggiati, secondo modelli convenzionali già collaudati — con maggiore o minore successo — nella esperienza comparata <sup>(4)</sup> e, per questa ragione, oggetto di riflessione anche a livello comunitario nell'ambito della proposta di direttiva europea sulla fornitura di lavoro altrui <sup>(5)</sup>.

L'attuazione delle misure sperimentali di cui all'articolo 13 dovrebbe consentire di valutare, in altri termini, se anche gli operatori privati possano essere attivamente coinvolti nella gestione delle fasce più deboli del mercato del lavoro evitando in questo modo il rischio, da molti paventato, di abbandonare alle (più o meno presunte) inefficienze del pubblico i gruppi a rischio di esclusione sociale. La sfida dell'articolo 13 è anzi, a ben vedere, proprio quella di progettare un modello virtuoso di cooperazione tra pubblico e privato in modo da coniugare l'efficienza e la rapidità di chi opera per il mercato con le responsabilità e le funzioni di tutela dell'interesse generale proprie dell'attore pub-

---

<sup>(3)</sup> Su cui cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 592-600. In tema cfr. altresì: C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, spec. 135-145; A. BELLAVISTA, *L'incentivazione del raccordo pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, 2004, 80-85.

<sup>(4)</sup> Sul concetto di « co-responsabilizzazione », sviluppatosi nella esperienza dei Paesi Bassi, cfr. L. STRUYVEN, G. STREURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 137-152. Un modello simile a quello della “presa in carico” è rappresentato in Germania dalle c.d. agenzie di *personal service*, su cui cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, *ibidem*, 181-197.

<sup>(5)</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 3, della proposta di direttiva comunitaria sulla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro interinale*) che recita: « Member States may, after consulting the social partners, provide that this Directive does not apply to employment contracts or relationships concluded under a specific public or publicly supported vocational training, integration or retraining programme ». Cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 171-180.

blico. In questo senso non pare fuori luogo parlare, seppure in senso a-tecnico, di « agenzie sociali per il lavoro »<sup>(6)</sup>, nel senso che le agenzie per il lavoro di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nell'accedere a un regime convenzionale con il soggetto pubblico svolgono altresì, accanto alla tradizionale funzione di mercato, anche una funzione di interesse, in senso lato, sociale, diretta cioè all'inserimento o al reinserimento al lavoro di soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati.

L'operatività di queste misure è rimessa alla legislazione regionale, anche in funzione della messa a regime del sistema degli accreditamenti e del ricorso ai finanziamenti pubblici<sup>(7)</sup>. In attesa della emanazione della normativa regionale di riferimento, la sperimentazione di queste innovative e delicate politiche di *workfare* potrà peraltro essere avviata anche solo sulla base di apposite convenzioni tra operatori privati autorizzati e Regioni, Province o Comuni ai sensi del comma 6 dell'articolo 13<sup>(8)</sup>.

L'articolo 13 prevede altresì la possibilità, per gli enti locali, di strutturare un modello di collaborazione pubblico e privato anche sotto il profilo organizzativo, mediante la costituzione di vere e proprie agenzie sociali. Tali agenzie saranno organizzate sulla base di convenzioni stipulate dall'ente locale con i privati accreditati, anche mediante l'ausilio delle agenzie tecniche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## **2. Il concetto di lavoratore svantaggiato e le due tipologie di incentivi sottese al modello di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.**

L'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276,

---

(6) Per l'impiego di questa espressione cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *op. cit.*, spec. 595.

(7) Sottovaluta questo aspetto C. CORBO, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, 69-288, con la conseguenza che non coglie la diretta funzionalità degli incentivi di cui all'articolo 13 al raccordo tra pubblico e privato.

(8) Al momento in cui si scrive risulta avviata una prima sperimentazione presso il Comune di Milano in convenzione con Regione, Provincia, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, per quanto attiene al monitoraggio, Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi".

contempla due distinti incentivi: uno di natura economica e applicabile unicamente ai lavoratori che percepiscono un sussidio pubblico, articolo 13, lettera *b*); l'altro di natura mista, cioè non solo economica ma anche normativa, volto a incidere sul trattamento giuridico del lavoratore in caso di "presa in carico" da parte di una agenzia di somministrazione di lavoro, articolo 13, lettera *a*).

Le due tipologie di incentivo — previste in funzione dell'obiettivo di garantire, mediante logiche promozionali e di c.d. *workfare*, l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei gruppi di « lavoratori svantaggiati » <sup>(9)</sup> — sono, come vedremo, pacificamente cumulabili.

Il meccanismo premiale trova applicazione con esclusivo riferimento ai gruppi di « lavoratori svantaggiati », intendendosi per tali tutti i soggetti indicati all'articolo 2, comma 1, lettera *k*), del decreto stesso. Questa disposizione rinvia, a sua volta, all'articolo 2, lettera *f*), del regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 <sup>(10)</sup>, relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché all'articolo 4, comma 1, della legge n. 381/1991 <sup>(11)</sup>. Alla stregua di questa ampia definizione si considerano « lavoratori svantaggiati »:

1) i lavoratori che abbiano difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro (regolamento CE n. 2204);

2) i giovani con meno di 25 anni o che abbiano completato il ciclo formativo da più di due anni, ma non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente (regolamento CE n. 2204);

3) i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare (regolamento CE n. 2204);

4) i lavoratori extracomunitari che si spostino all'interno degli Stati membri della Comunità europea alla ricerca di una occupazione (regolamento CE n. 2204);

5) i lavoratori, appartenenti alla minoranza etnica di uno Stato membro, che debbano migliorare le loro conoscenze linguistiche, la loro formazione professionale o la loro esperienza lavorativa per incre-

---

<sup>(9)</sup> Cfr. R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *Un possibile modello sperimentale di Agenzia Sociale sul territorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 199-206.

<sup>(10)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Aiuti di stato*.

<sup>(11)</sup> Vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Cooperative*.

mentare la possibilità di ottenere una occupazione stabile (regolamento CE n. 2204);

6) i lavoratori che desiderino intraprendere o riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni, in particolare quei soggetti che abbiano dovuto abbandonare l'attività lavorativa per difficoltà nel conciliare la vita lavorativa e la vita familiare (regolamento CE n. 2204);

7) i lavoratori adulti che vivano soli con uno o più figli a carico (regolamento CE n. 2204);

8) i lavoratori che siano privi di un titolo di studio, di livello secondario o equivalente, o che abbiano compiuto 50 anni e siano privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo (regolamento CE n. 2204);

9) i lavoratori riconosciuti affetti, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale (regolamento CE n. 2204);

10) i lavoratori che, dopo essere stati sottoposti a una pena detentiva, non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente (regolamento CE n. 2204);

11) le lavoratrici residenti in una area geografica del livello NUTS II <sup>(12)</sup>, nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 per cento della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 per cento del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti (regolamento CE n. 2204);

12) i disoccupati di lunga durata senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni d'età (regolamento CE n. 2204);

13) i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-*bis*, 47-*ter* e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663 (legge n. 381/1991);

14) gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico (legge n. 381/1991).

L'esatta identificazione del soggetto svantaggiato non è operazione semplice, ma certamente decisiva: è solo per questo tipo di lavoratori

---

<sup>(12)</sup> Secondo la Decisione della Commissione europea del 13 marzo 2000 in materia di aiuti a finalità regionale, sono considerate appartenenti all'area NUTS II le seguenti Regioni italiane: Calabria, Sicilia, Sardegna, Basilicata, Campania e Puglia.

che si giustificano infatti, in funzione della corretta applicazione del principio costituzionale di eguaglianza e in chiave promozionale, le differenziazioni di trattamento economico e normativo rispetto al regime generale della somministrazione di lavoro. In attesa di leggi regionali che disciplinino la materia in modo esaustivo, per la precisa individuazione dei lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *k*), del decreto, opereranno le opzioni, anche di tipo definitorio, stabilite nelle convenzioni di cui al già richiamato comma 6 dell'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Per tutti i soggetti che integrano il concetto di « lavoratore svantaggiato », così come precisato, è fruibile il regime di incentivazione normativa di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *a*), del decreto stesso, alla stregua del quale le agenzie di somministrazione di lavoro, autorizzate in base alle procedure di cui agli articoli 4 e 5, possono « operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23 ». Dopo aver stabilito il regime generale della parità di trattamento economico e normativo tra lavoratore somministrato e dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice (comma 1), l'articolo 23 dispone, infatti, che tale regola generale non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati « nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale », erogati appunto a favore dei gruppi svantaggiati in concorso con Regioni, Province e enti locali ai sensi dell'articolo 13 (comma 2).

In coerenza con la sua funzione promozionale, questa deviazione dal regime generale opera tuttavia, sempre ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*) del decreto, solo in presenza di determinate garanzie sulla effettiva presa in carico del soggetto svantaggiato. Si richiede, in primo luogo, 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. La fruibilità del beneficio è subordinata, in secondo luogo, esclusivamente a fronte della assunzione del lavoratore, da parte della agenzia di somministrazione di lavoro, con contratto di durata non inferiore a sei mesi. Il concetto di « presa in carico » è dunque assai più ampio e complesso di quello di semplice assunzione, in quanto presuppone una attività formativa e di orientamento precedente alla contrattualizzazione vera e propria del lavoratore.

Proprio nell'ottica del raccordo pubblico-privato il modello di

inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati presuppone del resto azioni integrate sul territorio che contemplano quantomeno:

— *azioni di sistema* per la costruzione di una *rete territoriale* che sia capace, anche mediante il coinvolgimento delle parti sociali, di creare conformità attorno agli obiettivi da raggiungere;

— *azioni rivolte all'offerta* che sviluppino al meglio i rapporti con i destinatari dei progetti individuali;

— *azioni rivolte alla domanda* per favorire la collaborazione con le imprese a partire dalla spiegazione delle convenienze e degli oneri del modello stesso <sup>(13)</sup>.

La deroga al regime generale della somministrazione di lavoro non significa, in ogni caso, assenza di regole. È vero che, con riferimento a questo specifico regime premiale, non trova applicazione alcun tetto minimo relativo al trattamento retributivo del lavoratore. Opera tuttavia, anche in questa materia, il principio generale della retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'articolo 36 della Costituzione, che costruirà il parametro attorno a cui definire il progetto di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro del soggetto svantaggiato. Saranno dunque le convenzioni e le leggi regionali a stabilire, in funzione alle caratteristiche del singolo caso concreto ed eventualmente nell'ambito di una o più intese con le parti sociali <sup>(14)</sup>, il trattamento economico e normativo del lavoratore, anche in ragione del tipo di progetto di inserimento, dell'onere formativo in capo alla agenzia di somministrazione, del grado maggiore o minore di difficoltà dell'obiettivo di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, ecc. Particolarmente importante, in questa prospettiva, potrebbe essere il ruolo della contrattazione collettiva territoriale, fortemente incentivato dall'intero decreto legislativo n. 276/2003, anche se non si esclude la percorribilità di una contrattazione collettiva *ad hoc* per il settore della somministrazione, proprio con specifico riferimento al caso delle fasce deboli; contrattazione sino a oggi condizionata, in vigenza della legge 24 giugno 1997, n. 196, dall'automatico e inderogabile rinvio al contratto collettivo del settore produttivo dell'utilizzatore per la determinazione del trattamento economico e normativo.

La lettera *b*) dell'articolo 13, comma 1, del decreto stabilisce poi una ulteriore misura di incentivazione, distinta anche se non alternativa

---

<sup>(13)</sup> Sul punto cfr. *amplius* L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *op. cit.*, spec. 597-600.

<sup>(14)</sup> In questa prospettiva cfr. A. BELLAVISTA, *op. cit.*, spec. 82.



a quella di cui alla lettera *a*), relativa a gruppi di lavoratori svantaggiati che siano destinatari di trattamenti previdenziali o assistenziali la cui erogazione sia collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione definiti ai sensi del decreto legislativo n. 181/2000 così come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. La disposizione di cui al comma 1, lettera *b*), del decreto trova applicazione unicamente a favore dei lavoratori svantaggiati che, durante l'erogazione del trattamento, non maturino i requisiti per il trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità.

Le misure di incentivazione di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 13 si applicano a condizione che l'agenzia autorizzata alla somministrazione di lavoro assuma il lavoratore svantaggiato con contratto di lavoro subordinato non inferiore a nove mesi. Dette misure di incentivazione si articolano secondo le seguenti modalità:

1) il lavoratore continua a ricevere direttamente dall'Inps il trattamento previdenziale, il sussidio o l'indennità di cui è titolare;

2) il lavoratore riceve dalla agenzia di somministrazione di lavoro che lo ha assunto il compenso dovuto, al netto del trattamento previdenziale, del sussidio o della indennità erogati dall'Inps;

3) la detrazione può essere applicata per un periodo massimo di dodici mesi e comunque non oltre il termine di scadenza del trattamento previdenziale o assistenziale;

4) l'agenzia di somministrazione di lavoro può detrarre dai contributi complessivamente dovuti per l'attività lavorativa, determinati sulla base del compenso complessivo spettante al lavoratore (compenso dovuto dall'agenzia più trattamento previdenziale o assistenziale), l'ammontare dei contributi figurativi, limitatamente ai lavoratori percettori del trattamento di mobilità o del trattamento di disoccupazione ordinaria o speciale.

In attesa di leggi regionali, l'operare, alternativo ovvero cumulativo degli incentivi di cui alle lettere *a*) e *b*), dell'articolo 13, comma 1, del decreto 10 settembre 2003, n. 276, è stabilito nelle convenzioni di cui al comma 6 dello stesso articolo 13. Le predette convenzioni dovranno altresì stabilire la ripartizione degli incentivi in capo alle agenzie di somministrazione e agli utilizzatori di cui all'articolo 20 del decreto in funzione dei gruppi di lavoratori svantaggiati da collocare. L'operare degli incentivi di cui alle lettere *a*) e *b*) non è dunque necessariamente cumulativo, ma dipenderà dalle determinazioni contenute nelle procedure di evidenza pubblica e nelle susseguenti convenzioni.

Per quanto riguarda invece i rapporti di natura commerciale tra

utilizzatore e agenzia di somministrazione trova applicazione l'articolo 21, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 276/2003, là dove precisa la « assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa *effettivamente* sostenuti in favore dei prestatori di lavoro ». È attraverso questo meccanismo che pare dunque possibile risolvere il delicato problema della ripartizione del beneficio tra agenzia di somministrazione e utilizzatore della prestazione di lavoro.

### **3. Decadenza dai trattamenti di indennità nelle ipotesi di cui all'articolo 13, comma 1, lettera b).**

In coerenza con le logiche di *workfare*, il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 13 decade dai trattamenti di mobilità (ma solo qualora la 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 in occupazione, quando:

1) 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 maggiore che andranno nelle convenzioni di cui al comma 6 dell'articolo 13;

2) 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 salvo si tratti di lavoratore inoccupato;

3) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede Inps 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. 16, salvo si tratti di lavoratore inoccupato.

Detto regime di decadenza trova applicazione allorché le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso, ai sensi delle convenzioni di cui al comma 6 dell'articolo 13, e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza.

I responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'Inps, 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'Inps sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati. 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'Inps.

#### **4. Il Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dalla applicazione dell'articolo 13.**

Resta infine da rilevare che, per accompagnare una corretta applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato in attesa delle leggi regionali di riferimento, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha previsto, con decreto ministeriale 18 novembre 2003 <sup>(15)</sup>, l'istituzione di un apposito Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dalla applicazione dell'articolo 13.

Il Comitato svolge funzioni di sostegno ed incentivazione alle attività di raccordo pubblico-privato, operando quale organismo preposto al monitoraggio delle sperimentazioni attivate e si occupa altresì di curare i rapporti tra le Regioni e le agenzie di somministrazione di lavoro, nonché di sostenere queste ultime nelle sperimentazioni, collaborando per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro.

---

<sup>(15)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

## INCENTIVI AL RACCORDO PUBBLICO-PRIVATO

GIANNI BOCCHIERI, PATRIZIA TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Agevolazioni nel raccordo pubblico-privato. — 2. Ulteriori agevolazioni contributive.

### 1. Agevolazioni nel raccordo pubblico-privato.

<b>AGEVOLAZIONI NEL RACCORDO PUBBLICO/PRIVATO</b>	
AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	
REGOLAMENTO N. 2204/2002/ CE	<p>Il regolamento presenta una definizione di lavoratore svantaggiato molto ampia, considerando lavoratori svantaggi coloro che abbiano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, comprensivo quindi di tutti quei soggetti che desiderino intraprendere o riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni. La vita familiare assume un peso notevole nella definizione di lavoratore svantaggiato che ne dà la Comunità affermando che siano considerati svantaggiati anche quei soggetti che abbiano dovuto abbandonare l'attività lavorativa per difficoltà nel conciliare la vita lavorativa e la vita familiare o i soggetti soli con uno o più figli a carico o, infine, i minori qualora abbiano una difficile situazione familiare. In questo senso particolare attenzione è prestata alle lavoratrici che, se residenti in zone aventi un alto tasso di disoccupazione femminile sulla base dei valori NUTS II individuati dalla stessa Comunità, sono considerate lavoratori svantaggiati.</p> <p>Ulteriore elemento che viene valutato per l'individuazione dei soggetti svantaggiati è l'età, vengono infatti considerati lavoratori svantaggiati i soggetti con più di 50 anni ed in cerca di un'occupazione o a rischio di perdere il posto di lavoro.</p>
LEGGE N. 381/1991, ART. 4	<p>I soggetti posti in situazione di svantaggio per un disagio psichico, fisico conseguente a invalidità o in quanto ex degenti di istituti psichiatrici o soggetti, al momento della ricerca di un'occupazione a trattamento psichiatrico. Si considerano svantaggiati anche i soggetti che sono in situazione di disagio sociale in quanto condannati ammessi a detenzione domiciliare o affidati in prova ai servizi sociali.</p>

CONDIZIONI PER IL GODIMENTO		
CONDIZIONI <i>A LATERE</i> <i>DATORIS</i> E <i>A LATERE</i> <i>PRESTATORIS</i>	Agenzia di somministrazione di lavoro.	- Agenzia di somministrazione di lavoro. - Lavoratori che godano di ulteriori sussidi: indennità di mobilità, indennità di disoccupazione.
DURATA MINIMA DEL CONTRATTO	Contratto di durata minima di 6 mesi.	Contratto di durata minima di 9 mesi.
ALTRE CONDIZIONI	- Presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento. - Interventi formativi idonei. - Tutore individuale.	- Presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento. - Interventi formativi idonei. - Tutore individuale.
INCENTIVI ECONOMICI	Possibilità di derogare al principio di parità di trattamento previsto dal generale regime di somministrazione.	Possibilità di derogare al principio di parità di trattamento. Possibilità di dedurre dal trattamento retributivo del lavoratore quanto eventualmente percepito a titolo di indennità o altro sussidio, per un periodo massimo di 12 mesi. Possibilità di detrarre dai contributi dovuti l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità o di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.
PREVISIONE NORMATIVA	Art. 13, d.lgs. n. 276/2003. In attesa della disciplina regionale in materia, le disposizioni si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie di somministrazione di lavoro e i Comuni, le Province o le Regioni stesse.	

## 2. Ulteriori agevolazioni contributive.

ULTERIORI AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE			
Lavoratori iscritti alle liste di mobilità presso l'Ufficio regionale del lavoro sulla base delle indicazioni dettate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali			
CONDIZIONI PER IL GODIMENTO			
CONDIZIONI <i>A LATERE</i> <i>DATORIS</i> E <i>A LATERE</i> <i>PRESTATORIS</i>	Per tutti i datori di lavoro ed i lavoratori in mobilità, fatte salve ipotesi seguenti.	Per lavoratori con più di 50 anni d'età.	Per le aziende operanti nel Mezzogiorno.

DURATA MINIMA DEL CONTRATTO	Assunzione con contratto a tempo pieno ed indeterminato.			Assunzione con contratto a termine per un periodo non superiore a 12 mesi.
INCENTIVI ECONOMICI	<p><i>Agevolazioni contributive:</i> Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per i primi 18 mesi.</p> <p><i>Ulteriori incentivi:</i> Contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità cui avrebbe beneficiato il lavoratore se non fosse stato assunto. Contributo corrisposto per i primi 12 mesi.</p>	<p>In questa ipotesi il contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che il lavoratore avrebbe percepito se non fosse stato assunto è corrisposto per un periodo massimo di 24 mesi.</p>	<p>In questa ipotesi il contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che il lavoratore avrebbe percepito se non fosse stato assunto è corrisposto per un periodo massimo di 36 mesi.</p>	<p><i>Agevolazioni contributive:</i> Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per tutta la durata del rapporto.</p> <p><i>Ulteriori incentivi:</i> In caso di trasformazione a tempo indeterminato il beneficio contributivo è corrisposto per ulteriori 12 mesi; oltre al contributo pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe corrisposta al lavoratore.</p>
PREVISIONE NORMATIVA	Artt. 6, 8 e 25, l. n. 223/1991.			

<b>Lavoratori sospesi per trattamento di Cassa integrazione salariale</b>		
CONDIZIONI PER IL GODIMENTO		
CONDIZIONI A LATERE DATORIS E A LATERE PRESTATORIS	Per lavoratori sospesi dal lavoro da almeno 24 mesi.	Per lavoratori sospesi per almeno 3 mesi, anche non continuativi.

	Per tutti i datori di lavoro che non abbiano effettuato sospensioni dal lavoro nei 12 mesi precedenti.	Per i datori di lavoro operanti nel Mezzogiorno ovvero per le imprese artigiane ovunque ubicate.	Per tutti i datori di lavoro che non abbiano effettuato sospensioni nei 12 mesi precedenti.	Per i datori di lavoro operanti nel Mezzogiorno.	Per lavoratori con più di 50 anni d'età.
DURATA MINIMA DEL CONTRATTO	Assunzione con contratto a tempo indeterminato. Anche in caso di trasformazione a tempo indeterminato.		Assunzione con contratto a tempo indeterminato. Assunzione con contratto a tempo determinato.		
INCENTIVI ECONOMICI	Riduzione del 50% dei contributi dovuti a carico del datore di lavoro per un periodo di 36 mesi.	Esenzione totale dall'obbligo contributivo per un periodo pari a 36 mesi.	<i>Agevolazioni contributive:</i> Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per un periodo di 12 mesi. <i>Ulteriori incentivi:</i> Contributo mensile pari al 50% dell'indennità che il lavoratore avrebbe dovuto percepire se non fosse stato assunto, corrisposto per un periodo pari a 9 mesi.	<i>Agevolazioni contributive:</i> Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per un periodo di 12 mesi. <i>Ulteriori incentivi:</i> Contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che il lavoratore avrebbe percepito se non fosse stato assunto, corrisposto per un periodo massimo di 33 mesi.	<i>Agevolazioni contributive:</i> Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per un periodo di 12 mesi. <i>Ulteriori incentivi:</i> Contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che il lavoratore avrebbe percepito se non fosse stato assunto, corrisposto per un periodo massimo di 21 mesi.
PREVISIONE NORMATIVA	Art. 8, l. n. 223/1991. Art. 8, l. n. 407/1990.				

<b>Lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi</b>	
CONDIZIONI PER IL GODIMENTO	
CONDIZIONI A LATERE DATORIS E A LATERE PRESTATORIS	Il datore di lavoro non deve aver effettuato licenziamenti nei 12 mesi precedenti.
DURATA MINIMA DEL CONTRATTO	Assunzione con contratto a tempo indeterminato. Anche in caso di contratti a termine successivamente trasformati.
INCENTIVI ECONOMICI	Riduzione del 50% dei contributi dovuti a carico del datore di lavoro per un periodo di 36 mesi.
PREVISIONE NORMATIVA	Art. 8, l. n. 407/1990.

<b>Lavoratori socialmente utili (LSU)</b>		
CONDIZIONI PER IL GODIMENTO		
DURATA MINIMA DEL CONTRATTO	Assunzione a tempo pieno e indeterminato o a tempo parziale per un minimo di 30 ore settimanali. In caso di trasformazione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato.	Assunzione con contratto a tempo determinato, superiore a 12 mesi.
INCENTIVI ECONOMICI	Incentivo pari a 9.296,22 euro. L'incentivo si applica anche in caso di contratto di somministrazione di lavoro. In caso di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato in tempo indeterminato, l'incentivo di 9.296,22 euro spetta all'impresa utilizzatrice e all'agenzia di somministrazione di lavoro è riconosciuto un incentivo di 1549,37 euro.	Versamento dei contributi in misura pari a quella prevista per gli apprendisti, per un periodo di 12 mesi.
PREVISIONE NORMATIVA	Artt. 6, 8, 25, l. n. 223/1991. Art. 7, l. n. 81/2000.	



## INSERIMENTO DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI E COOPERATIVE SOCIALI

GINO SCARTOZZI

SOMMARIO: 1. Il quadro legislativo preesistente e l'esperienza maturata in tale contesto normativo. — 2. La disciplina introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003. — 3. I lavoratori svantaggiati e disabili destinatari della riforma. — 4. Il ruolo dei servizi pubblici e del sindacato dei lavoratori. — 5. Le cooperative sociali ed il rapporto con i lavoratori svantaggiati e disabili. — 6. Considerazioni conclusive.

### **1. Il quadro legislativo preesistente e l'esperienza maturata in tale contesto normativo.**

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 ha introdotto una innovativa normativa che cerca di porre rimedio alla constatata inidoneità della disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 68/1999 a consentire, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali, l'effettivo inserimento dei disabili nel mondo del lavoro.

Le c.d. convenzioni "di inserimento temporaneo" <sup>(1)</sup>, regolate dal suddetto articolo 12, avrebbero dovuto costituire, nelle intenzioni, una forma, inedita nel nostro ordinamento, di incentivazione all'assunzione dei disabili.

Mediante tali convenzioni, stipulate tra i servizi per l'impiego dei

---

<sup>(1)</sup> G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *DL Marche*, 1999, n. 2-3, 184 ss.; D. GAROFALO, *Disabili e lavoro, Profilo oggettivo e sanzioni*, in *DPL*, 1999, n. 38, inserto, XXIII; O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2002, 342; P. OLIVELLI, *Intervento*, in Convegno di studi del Centro nazionale di studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano", *Il collocamento dei disabili*, Città di Castello, 25 settembre 1999 (cd-rom); G. PERA, *Disabili (diritto del lavoro)*, voce in *EGT*, 2001, § 27; G. SCARTOZZI, *Il collocamento dei disabili*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 298 ss.

disabili (individuati dalle Regioni *ex* articolo 6, comma 1, della legge n. 68/1999), il datore di lavoro privato (obbligato al rispetto della quota di riserva) e le cooperative sociali di tipo *b*), ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 381/1991) o disabili liberi professionisti (anche se operanti con ditta individuale), si conviene che il disabile (che non ha voce in capitolo nella stessa stipula) <sup>(2)</sup> sia assunto a tempo indeterminato dal datore di lavoro, soggetto obbligato, con copertura della quota d'obbligo della sua azienda, ma sia inviato e utilizzato a tempo determinato (per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili, da parte degli uffici competenti, per altri dodici mesi, ovvero pari alla possibile durata della stessa convenzione) nella cooperativa sociale o presso il libero professionista con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico dello stesso utilizzatore.

Il soggetto obbligato si impegna a garantire a quest'ultimo commesse di lavoro che siano in grado di garantire ai soggetti protetti i trattamenti normativi e retributivi previsti nei contratti collettivi di lavoro <sup>(3)</sup>.

Secondo alcuni autori <sup>(4)</sup> non sarebbe configurabile nella specie una dissociazione tra datore di lavoro ed utilizzatore della prestazione bensì una sospensione del rapporto a tempo indeterminato del disabile con il datore di lavoro e una contestuale instaurazione di un rapporto a termine con la cooperativa o con il professionista.

Per altra dottrina <sup>(5)</sup> si realizzerebbe una forma anomala (o ipotesi peculiare) di distacco, qualificata e tipizzata sotto il profilo dei soggetti, del contenuto del rapporto, della stessa imputazione degli obblighi <sup>(6)</sup>.

Tali convenzioni possono essere stipulate anche per l'inserimento di detenuti invalidi (articolo 12, comma 4).

Purtroppo l'articolo 12 della legge n. 68/1999, nonostante le aspettative, non ha contribuito, se non in misura del tutto marginale, all'inserimento lavorativo dei disabili, essendo stato ignorato o rifiutato

<sup>(2)</sup> G. PERA, *op. cit.*, § 27.

<sup>(3)</sup> O. MAZZOTTA, *op. cit.*, 342.

<sup>(4)</sup> A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2002, 82.

<sup>(5)</sup> L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001, 102; D. GAROFALO, *op. cit.*, XXIII; E. MASSI, *Riforma del collocamento obbligatorio*, in *DPL*, 1999, n. 17, inserto, XII.

<sup>(6)</sup> A. TURSI, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, in *RGL*, 1999, I, 774.

sia dal mondo della cooperazione sociale sia da quello imprenditoriale (7). Il meccanismo *ivi* previsto è infatti subito apparso inidoneo allo scopo prefissato, perché incapace di garantire il lavoratore e di mettere in condizione il datore di lavoro privato di accogliere qualunque tipo di disabile (8).

E ciò non ha certo determinato un maggior inserimento dei disabili direttamente nell'ambito aziendale, avendo se mai comportato una minore possibilità di integrazione, soprattutto per i disabili più gravi (psichici e psichiatrici in primo luogo) (9).

A ciò aggiungasi che la concreta applicazione dell'articolo 12, comportante il costante rinnovamento della base associativa e lavorativa delle cooperative sociali di tipo *b*), rischia altresì di metterne in seria difficoltà l'azione imprenditoriale (*profit* o *no profit* che sia) e di snaturarne il senso, facendo loro assumere il tipico ruolo della cooperativa sociale di tipo *a*) (10).

Né, nel presente contesto, può mancare di osservarsi che proprio le cooperative sociali di tipo *b*) hanno negli ultimi anni incrementato il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti, comportandosi, dal punto di vista dei rapporti con il mercato, come imprese ordinarie, acquisendo commesse a prezzi di mercato e dimostrandosi perfettamente in grado di gestire con successo il problema dell'inserimento lavorativo dei disabili (compresi i più gravi); e che la recente delocalizzazione nei Paesi dell'Est europeo di ampi spezzoni della produzione dell'imprenditoria privata nazionale sta mettendo in seria crisi proprio la cooperazione sociale di tipo *b*), con il conseguente rischio di interruzione dell'esperienze di crescita di migliaia di persone con gravi difficoltà (11).

A fronte di tali dati incontestabili, anche perché concretamente

---

(7) F. COCANARI, *Molte preoccupazioni, la necessità di una proposta*, in [www.cisl.it/handicap/Flavio.htm](http://www.cisl.it/handicap/Flavio.htm), 5.

(8) SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCST/LEGACOOP, *Inserimento lavorativo delle persone disabili, modifica alla Legge 68, ruolo delle cooperative sociali*, in [www.cisl.it/handicap/modifica%20legge%2068.htm](http://www.cisl.it/handicap/modifica%20legge%2068.htm), 1.

(9) F. COCANARI, *op. cit.*, 5.

(10) Alla stregua dell'articolo 1 della legge n. 381/1991 le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. In particolare quelle di tipo *a*) realizzano tale obiettivo attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; quelle di tipo *b*) mediante lo svolgimento di attività diverse — agricole, industriali, commerciali o di servizi — finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

(11) G. GRAZIOTTIN, *Decreto riforma Biagi e occupazione disabili*, in [www.cisl.it/handicap/GRAZIOTTIN.htm](http://www.cisl.it/handicap/GRAZIOTTIN.htm), 1.

riscontrabili, il legislatore, pur a fronte di troppo diffusi pregiudizi ideologici ed ingiustificati allarmismi <sup>(12)</sup>, ha legittimamente cercato di creare soluzioni e risposte a distorsioni e inapplicabilità dell'articolo 12 della legge n. 68/1999 e, nel contempo, di offrire alla cooperazione sociale un adeguato riconoscimento del delicato compito svolto.

## 2. La disciplina introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003.

La riforma adottata ha inteso realizzare un intervento promozionale, volto ad assicurare il pieno raggiungimento della finalità occupazionale delle categorie protette, combinato con il meccanismo dei vincoli, in capo ai datori di lavori, propri del collocamento obbligatorio <sup>(13)</sup>.

Lo strumento previsto per consentire un efficace inserimento lavorativo di questi soggetti, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali <sup>(14)</sup>, è « la convenzione quadro su base territoriale », avente ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti.

Tale convenzione è stipulata da:

a) i servizi per l'impiego dei disabili (individuati dalle Regioni ex articolo 6, comma 1, della legge n. 68/1999), sentita la commissione tripartita (di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 469/1997) <sup>(15)</sup>;

b) le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

c) le associazioni ed i consorzi di cooperative sociali.

Tale convenzione deve essere poi validata dalle Regioni, sentito il comitato tecnico introdotto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 68/1999. A tale comitato tecnico, composto da esperti nel settore sociale e medico-legale, erano già state attribuite dalla legge n. 68/1999 funzioni riguardanti la valutazione delle residue capacità lavorative del

<sup>(12)</sup> S. NOCERA, *Commenti alla finanziaria*, in [www.namir.it/uccelli/catalano.htm](http://www.namir.it/uccelli/catalano.htm).

<sup>(13)</sup> A. TURSÌ, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, 66.

<sup>(14)</sup> M. DELL'OLIO, *Retribuzione e tipo di rapporto: lavoro in cooperativa, impresa familiare, volontariato*, in *DL*, 1986, I, 3 ss.

<sup>(15)</sup> E. ALES, *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, Giappichelli, Torino, 2000, 287 ss.

soggetto disabile e la definizione degli strumenti e delle prestazioni atte all'inserimento lavorativo, nonché il controllo periodico della permanenza dello stato di inabilità.

La convenzione quadro disciplina i seguenti aspetti (articolo 14, comma 2):

*a)* le modalità di adesione da parte delle imprese interessate.

Appare preferibile che tali adesioni non siano automatiche ma avvengano mediante la stipula di ulteriori convenzioni "aziendali" tra imprenditori, servizi per l'impiego e altre parti interessate, una volta verificata la sussistenza delle condizioni previste dalla convenzione-quadro <sup>(16)</sup>;

*b)* i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa. L'individuazione dei lavoratori disabili sarà curata dal suddetto comitato tecnico;

*c)* le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa;

*d)* la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, ai fini del computo dei lavoratori disabili dalla cui assunzione diretta il datore di lavoro, per il periodo di vigenza della convenzione, è esentato, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali;

*e)* la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali;

*f)* l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale, di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione;

*g)* i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione;

Pertanto alla stipula della convenzione-quadro su base territoriale seguiranno, quali conseguenti passaggi operativi, gli atti di adesione, attraverso la stipula di ulteriori convenzioni, da parte delle imprese e delle singole cooperative sociali o dei loro consorzi e la realizzazione dei suoi contenuti, ovvero il conferimento delle commesse da parte delle imprese alle cooperative sociali e la individuazione dei lavoratori da inserire, con conseguente verifica ad opera degli uffici competenti

---

<sup>(16)</sup> F. COCANARI, *Una norma da gestire. Un compito per il sindacato*, in *www.cisl.it*.

della congruità della quota di computabilità dei lavoratori inseriti e delle condizioni operative e della capacità di integrazione della cooperativa sociale convenzionata.

Qualora l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione del comitato tecnico, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, prevista all'articolo 3 della legge n. 68/1999, cui sono tenute le imprese conferenti. Il legislatore, prevede, infatti, che il comitato tecnico debba valutare la particolare difficoltà di inserimento lavorativo di determinati soggetti ai fini del computo di questi all'interno della quota di riserva.

Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui alla sopra riportata lettera *d*) e nei limiti di percentuali massime stabilite con le convenzioni quadro.

Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti.

La congruità della computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro o da una società di certificazione da questa promossa o dalla stessa struttura tecnico-operativa, di cui alla suddetta lettera *f*) (articolo 14, comma 3).

L'applicazione della possibilità di computo dei lavoratori disabili presenti in cooperativa sociale da parte del datore di lavoro obbligato ai fini della copertura della quota di riserva è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a suo carico, determinata ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 68/1999 (articolo 14, comma 4).

L'articolata normativa introdotta dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 suscita alcune riflessioni di carattere sistematico e induce ad evidenziare alcuni passaggi problematici legati alle opzioni fatte proprie dal legislatore, ma nel contempo ispira una serie di proposte connesse alla sua concreta applicazione.

### **3. I lavoratori svantaggiati e disabili destinatari della riforma.**

L'articolo 14 rappresenta, attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali, una risposta al problema dell'inserimento sia dei lavoratori svantaggiati, che dei lavoratori disabili.

L'area dei lavoratori tutelati mira ad incentivare un'ampia gamma di soggetti che hanno difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro ed al cui inserimento lavorativo è finalizzata la nuova disciplina.

Lavoratore svantaggiato, secondo la tecnica definatoria adoperata dall'articolo 2, lettera *k*), dello stesso decreto legislativo n. 276/2003, è qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera *f*), del regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione <sup>(17)</sup>, nonché ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 381/1991 <sup>(18)</sup>.

In base al suddetto regolamento comunitario è considerato lavoratore svantaggiato:

— 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;

— qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;

— 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;

— 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;

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

— 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;

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

— qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza

---

<sup>(17)</sup> Regolamento della Commissione europea 12 dicembre 2002, n. 2204, § 24, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Aiuti di Stato*.

<sup>(18)</sup> A. TURSI, *op. ult. cit.*, 62 ss.

lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;

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

— 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;

— qualsiasi donna di un'area geografica, al livello NUTS II, nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 per cento della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 per cento del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti (articolo 2, lettera *f*), del regolamento CE n. 2204/2002).

Secondo quanto poi previsto dall'articolo 4 della legge n. 381/1991 (come modificato dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 193/2000), nelle cooperative sociali che svolgono attività diverse (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, si considerano tali <sup>(19)</sup>:

— gli invalidi fisici, psichici e sensoriali;

— gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari;

— i soggetti in trattamento psichiatrico;

— i tossicodipendenti;

— gli alcolisti;

— i minori, in età lavorativa, in situazioni di difficoltà familiare;

— le persone detenute o internate negli istituti penitenziari;

— i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, e successive modificazioni;

— i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577/1947, e successive modificazioni.

Ai soggetti svantaggiati l'articolo 14 aggiunge i lavoratori disabili,

---

<sup>(19)</sup> G. CANAVESI, *La disciplina del lavoro nelle organizzazioni di volontariato e nelle cooperative sociali*, in P. OLIVELLI (a cura di), *La disciplina giuridica del volontariato e delle cooperative sociali*, Nuove Ricerche, Ancona, 1995, 81 ss.



che secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 68/1999, sono:

— le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 509/1988, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità;

— le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Inail) in base alle disposizioni vigenti;

— le persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi n. 382/1970, e successive modificazioni, e n. 381/1970, e successive modificazioni;

— le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1978, e successive modificazioni.

La scelta di considerare destinatari della norma sia i lavoratori svantaggiati che quelli disabili permette da un lato di superare le fasce dei destinatari della legge n. 381/1991, per le quali peraltro la cooperazione sociale di tipo *b*) aveva già maturato una vasta e proficua esperienza; dall'altro affida alla convenzione quadro e (soprattutto) ai servizi per l'impiego dei disabili delicati compiti sia di politica attiva del lavoro (in favore dei soggetti svantaggiati), che di equilibrata copertura delle quote di riserva, ai sensi comma 3 dell'articolo 14, attraverso l'inserimento dei disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario <sup>(20)</sup>.

Un ruolo di rilievo potrebbe essere infine svolto dalle Regioni che, oltre a validare le convenzioni quadro stipulate, potrebbero decidere di esercitare, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, la propria competenza concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" e

---

(20) A. Tursi, *op. ult. cit.*, 66 ss.

dunque intervenire a regolare gli attinenti profili del nuovo istituto previsto dall'articolo 14 <sup>(21)</sup>.

#### 4. Il ruolo dei servizi pubblici e del sindacato dei lavoratori.

Appare anzitutto evidente come la nuova disposizione accentui, rispetto al meccanismo previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999 (in cui i soggetti stipulanti sono individuati negli uffici competenti, nelle cooperative sociali e nei datori di lavoro), l'approccio concertativo territoriale tra le parti coinvolte (servizi per l'impiego, associazioni datoriali, sindacati dei lavoratori, cooperazione sociale) e crei quindi le premesse per poter realizzare maggiori coerenze tra processi di inserimento delle persone svantaggiate, specie quelle con maggiori problemi, la congruità delle commesse, in termini di attività e risorse, i piani di sviluppo produttivo e lavorativo per le cooperative sociali <sup>(22)</sup>.

In questo contesto ai servizi pubblici e ai sindacati dei lavoratori è attribuito un ruolo fondamentale nell'applicazione della nuova disciplina. Ai primi sono infatti assegnati compiti di valutazione e vigilanza affinché si realizzino correttamente e compiutamente i percorsi di inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e disabili nell'ambito delle cooperative sociali. I secondi sono poi chiamati a vigilare sui termini delle convenzioni, sui limiti massimi in esse contenuti e sulle loro modalità di applicazione, svolgendo un significativo e costruttivo ruolo di proposta ma esercitando altresì, ove occorra, un potere di veto.

Peraltro l'accettazione da parte delle organizzazioni sindacali (e degli altri attori) delle convenzioni quadro non potrà non implicare in primo luogo una valutazione del sistema economico e produttivo del territorio e delle sue dinamiche <sup>(23)</sup>, per poter correttamente definire « i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione » (articolo 14, comma 2, lettera g); ed inoltre l'impegno dello stesso sindacato nella adeguata gestione delle convenzioni.

Questo controllo (incrociato) pubblico-sindacale si svolgerà a li-

---

<sup>(21)</sup> M. DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *DLRI*, 2002, n. 96, 515 ss.; M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, 30 ss.; A. TURSÌ, *op. ult. cit.*, 67 ss.

<sup>(22)</sup> SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCST/LEGACOOP, *op. cit.*

<sup>(23)</sup> F. COCANARI, *No al lavoro solo nelle riserve*, in [www.superabile.it/Superabile/HomePage/Punto/63537.htm](http://www.superabile.it/Superabile/HomePage/Punto/63537.htm), 3.

vello delle Regioni (cui è demandata la ratifica delle convenzioni quadro provinciali), delle Province (sia in sede di commissione tripartita, che in sede di concertazione sociale), nonché in sede di stipula della convenzione specifica tra il datore di lavoro soggetto ad obbligo, i servizi per l'impiego e la cooperazione sociale. Un quarto livello di gestione e controllo dovrebbe essere infine previsto sia all'interno delle convenzioni provinciali che di quelle specifiche, ed è relativo al monitoraggio e alla valutazione dell'esperienza, solo alla cui luce le parti sociali potranno dare l'avallo per l'eventuale ripetizione della stessa <sup>(24)</sup>.

Tale impostazione permette l'eliminazione di ogni rischio di discrezionalità da parte dei soggetti privati coinvolti, superando possibili profili di inammissibilità nelle scelte compiute da questi ultimi <sup>(25)</sup>.

L'articolo 14 è così in grado di determinare, attraverso una procedura soggetta ad un costante controllo mirato a tutelare gli interessi dei lavoratori, un superamento (ma non la sostituzione o l'abrogazione tacita) dell'articolo 12 della legge n. 68/1999 <sup>(26)</sup>, che rimane in vigore ma risulterà derogata nelle Province in cui saranno stipulate le convenzioni quadro <sup>(27)</sup>.

In tali contesti sarà infatti possibile convenzionarsi con i servizi per l'impiego e le cooperative sociali presenti sul territorio, conferire loro commesse di lavoro, assicurare l'inserimento dei lavoratori e determinare altresì la copertura della quota d'obbligo, almeno temporaneamente, allorché l'inserimento riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario (articolo 14, comma 3).

---

<sup>(24)</sup> F. COCANARI, *Una norma da gestire un compito per il sindacato*, cit.

<sup>(25)</sup> In un recente passato va segnalato il protocollo d'intesa 17 settembre 1996 tra l'Uplmo di Treviso, il Consorzio Coop. Pro. Intesa, l'Unindustria Treviso, l'Ance Treviso, l'Ascom di Treviso, le Oo.Ss. Cgil, Cisl e Uil (in *Impresa sociale*, novembre/dicembre 1996, n. 30, 38 ss., con commento di F. SCALVINI). Il contenuto di tale accordo ha fatto dubitare della sua legittimità ed è risultato inattuabile giacché nella specie la gestione del collocamento obbligatorio veniva nella sostanza attribuita ad un consorzio di cooperative e all'Unione industriali, senza che il servizio pubblico avesse alcun ruolo e potesse incidere sulle scelte compiute dai due predetti soggetti privati. In proposito cfr. G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit*, cit., 183; F. COCANARI, *No al lavoro solo nelle riserve*, cit., 2.

<sup>(26)</sup> A. TURSI, *op. ult. cit.*, 40 ss.; C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 148.

<sup>(27)</sup> F. COCANARI, *Una norma da gestire un compito per il sindacato*, cit.

## 5. Le cooperative sociali ed il rapporto con i lavoratori svantaggiati e disabili.

L'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 e dunque del citato metodo di concertazione permette di attribuire alle cooperative sociali di tipo *b*) un ruolo di soggetto direttamente protagonista di politiche innovative di integrazione lavorative delle persone disagiate e non secondario rispetto al mondo delle imprese *profit* <sup>(28)</sup>.

La cooperazione sociale appare infatti in grado di dare una risposta puntuale anche al problema del collocamento delle persone con disabilità medio-grave, ovvero quelle che, in gran parte, non hanno trovato finora collocamento con la legge n. 68/1999, attraverso l'organizzazione dello svolgimento delle mansioni e delle più svariate risposte agli specifici bisogni quotidiani (igiene personale, mensa, ecc.) dei diversi tipi di lavoratori disabili <sup>(29)</sup>.

A ciò aggiungasi che solo organizzazioni come le cooperative sociali sono in grado di offrire e garantire servizi e protezione ai disabili anche in realtà (come, ad esempio, quelle del nord est) dove è pressoché inutilizzabile la rete dei trasporti pubblici vista la dislocazione "sparpagliata" delle aziende ed il lavoratore si vede spesso costretto a rinunciare alle proposte di lavoro per l'impossibilità di raggiungere i luoghi di lavoro <sup>(30)</sup>.

Né può integrare un fattore discriminante, alla luce della attuale tendenza a segmentare le fasi produttive, esternalizzando la produzione in *outsourcing*, la previsione dell'inserimento del disabile in cooperative sociali in luogo delle imprese *profit*. Non sembrano potersi condividere, infatti, i timori di una deriva segregazionista dei disabili attraverso la creazione di due mercati del lavoro separati, di cui uno "protetto" (il mondo della cooperazione sociale) e l'altro "aperto" (il sistema produttivo "normale") <sup>(31)</sup>.

In ordine al rapporto giuridico instaurabile dal lavoratore svantaggiato con la cooperativa sociale deve evidenziarsi come l'articolo 14 non preveda la modalità dell'inserimento lavorativo, né ponga alcun tipo di

---

<sup>(28)</sup> SETTORE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ANCS/LEGACOOP, *op. cit.*

<sup>(29)</sup> D. CERVELLIN, *Così cresce il lavoro dei disabili*, in [www.efesto.org/interventi/co%EC-cresce-lavoro-disabili.htm](http://www.efesto.org/interventi/co%EC-cresce-lavoro-disabili.htm).

<sup>(30)</sup> D. CERVELLIN, *Così cresce il lavoro dei disabili*, *cit.*

<sup>(31)</sup> A. TURSI, *op. ult. cit.*, 75 ss.

vincolo in ordine alla durata del rapporto stesso, che potrebbe dunque instaurarsi sia a tempo indeterminato che a termine <sup>(32)</sup>.

In proposito il Ccnl 8 giugno 2000 per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo <sup>(33)</sup>, dopo aver premesso che il rapporto tra la cooperativa e le persone svantaggiate ha come finalità la loro positiva integrazione nella vita sociale e lavorativa (articolo 2, comma 3) e che tale rapporto deve svilupparsi sulla base di un progetto personalizzato che stabilisca la durata e le modalità dell'inserimento (articolo 2, comma 4), prevede espressamente « modalità di trattamento », in base alle quali:

*a)* alle persone svantaggiate viene riconosciuto il trattamento contrattuale per le mansioni effettivamente svolte in cooperativa;

*b)* possono essere adottati, sulla base del parere motivato espresso da comitati misti paritetici, in raccordo con la commissione circoscrizionale per l'impiego e i servizi dell'Asl, i seguenti strumenti, adottati sulla base di progetti personalizzati:

— convenzioni con enti locali, Asl ed eventuali organismi associativi per "borse di lavoro" o assunzione del carico degli oneri sociali anche in presenza di contratti di formazione e lavoro (cfl);

— contratti a tempo determinato;

— contratti part-time (anche verticale, per consentire la fruizione di cure e terapie riabilitative), contratti di lavoro ripartito, di telelavoro;

— salari di 1° ingresso (per periodi definibili sino a 3 anni);

*c)* può essere previsto l'instaurarsi di specifici rapporti, sulla base di progetti personalizzati concordati con la Pubblica Amministrazione, per le persone svantaggiate inserite nelle cooperative principalmente con uno scopo di recupero sociale e per le quali la partecipazione ad attività lavorativa rappresenti esclusivamente uno strumento socializzante a valenza pedagogica e terapeutica, atto ad integrare un programma riabilitativo e formativo più ampio e a verificare l'eventuale grado d'idoneità al lavoro delle persone stesse. I suddetti progetti, di cui i comitati misti paritetici controllano l'applicazione e gli sviluppi, devono comunque prevedere i tempi di svolgimento, le modalità di rapporto con la persona interessata (accoglienza in strutture residenziali, inserimento in *stages* formativi, in gruppi di lavoro, affidamento di attività manipolativa), il coinvolgimento di operatrici e operatori ed

<sup>(32)</sup> C. TIMELLINI, *op. cit.*, 147.

<sup>(33)</sup> A. TURSI, *op. ult. cit.*, 54 ss.

istituzioni interessate. Al termine di tali progetti e in presenza di possibili evoluzioni positive possono essere adottati gli strumenti di agevolazione all'inserimento lavorativo previsti alla lettera precedente;

*d)* laddove a conclusione di un progetto individualizzato di inserimento lavorativo non siano raggiunti i livelli produttivi previsti da parte del soggetto inserito e non vi siano, quindi, gli estremi per ipotizzare una permanenza in azienda, la cooperativa propone ai comitati misti paritetici, dove costituiti, che esprimono su ciò parere vincolante, l'adozione di strumenti atti a prevedere la prosecuzione del rapporto di lavoro a condizioni specifiche e personalizzate.

Le parti potranno poi richiedere ai comitati misti paritetici la revisione del rapporto instaurato in base alle modalità di trattamento di cui ai punti *a)* e *b)* in relazione all'evoluzione o alla modifica delle condizioni psicofisiche delle persone svantaggiate.

Per quanto attiene alle materie non disciplinate o solo parzialmente regolate dal suddetto Ccnl, quest'ultimo fa espresso rinvio alle leggi in vigore per i rapporti di lavoro di diritto privato e allo Statuto dei lavoratori, in quanto applicabili.

Appare pertanto condivisibile, giacché basato proprio sulla ricordata disciplina collettiva, l'orientamento <sup>(34)</sup> secondo cui non può essere automatica la qualificazione del rapporto tra lavoratore svantaggiato "inserito" e cooperativa sociale come di lavoro subordinato, poiché è stata (non a caso) prevista una pluralità di possibili tipi di rapporto, funzionali alle diverse situazioni ed esigenze concrete, e la positiva integrazione nella vita sociale e lavorativa del soggetto svantaggiato è espressamente considerata "la finalità" del rapporto instaurato tra le parti.

Sotto il profilo previdenziale <sup>(35)</sup>, le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate, sono ridotte a zero (articolo 4, comma 3, sostituito dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 193/2000).

Le suddette aliquote, dovute dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e

---

<sup>(34)</sup> G. CANAVESI, *La disciplina del lavoro nelle organizzazioni di volontariato*, cit., 88 ss.; F. BANO, *Il lavoro senza mercato*, Il Mulino, Bologna, 2001, 211 ss.

<sup>(35)</sup> G. CANAVESI, *op. ult. cit.*, 90 ss.

alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, e successive modificazioni, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tali sgravi contributivi si applicano per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione (articolo 4, comma 3-*bis*, aggiunto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 193/2000).

I lavoratori svantaggiati e disabili, il cui inserimento lavorativo avvenga attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 14, dovranno inoltre essere, compatibilmente con il loro stato soggettivo, soci della cooperativa stessa, considerato altresì che, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 381/1991, le persone svantaggiate devono costituire almeno il 30 per cento dei lavoratori della cooperativa <sup>(36)</sup>.

In proposito è stata a ragione evidenziata la necessità di operare, nell'atto costitutivo prima e nel libro soci poi, una distinzione, nell'ambito dei soci ordinari, tra soci prestatori (che svolgono prestazioni di vario genere e contribuiscono così alla realizzazione dell'oggetto sociale) e soci fruitori (che beneficiano dell'attività svolta dalla stessa cooperativa) <sup>(37)</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive.

L'articolo 86, comma 12, del decreto legislativo n. 276/2003 attribuisce all'articolo 14 un carattere sperimentale, giacché prevede che decorsi diciotto mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali proceda, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17 (ovvero attraverso la borsa nazionale del lavoro — e, prima della sua entrata in vigore, mediante modelli di rilevazione somministrati dal suddetto Ministero, la registrazione delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti, come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori), ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano

---

<sup>(36)</sup> A. TURSI, *op. ult. cit.*, 59 ss.

<sup>(37)</sup> G. CANAVESI, *op. ult. cit.*, 79 ss.; F. SCALVINI, *La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative*, in *Impresa sociale*, ottobre/dicembre 1991, n. 4, 6.

nazionale, degli effetti delle disposizioni in esso contenute e ne riferisca al Parlamento entro sei mesi ai fini della valutazione della sua proroga.

Salvo, dunque, una verifica sul campo delle possibilità dell'articolo 14 di riuscire a migliorare la situazione preesistente <sup>(38)</sup>, la disposizione appare sin d'ora in grado di offrire maggiori possibilità di inserimento nel mercato del lavoro in favore di soggetti sia svantaggiati che disabili, offrendo loro, attraverso l'opportunità di lavorare nell'ambito della cooperazione sociale, un'alternativa concreta ad una integrazione finora impossibile perché da attuarsi attraverso un meccanismo — quello previsto dall'articolo 12 della legge n. 68/1999 — incapace di determinare veri progetti e processi produttivi e di integrazione lavorativa.

---

<sup>(38)</sup> S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 601 ss.



## LE CONVENZIONI NELL'AMBITO DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI

PIETRO CHECCUCCI (\*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Inserimento lavorativo dei disabili: un breve inquadramento quantitativo. — 3. Inserimento lavorativo dei disabili e strategie aziendali. — 3.1. Strategie aziendali e contenimento dei costi di transazione. — 3.2. Costi di transazione e presenza di lavoratori disabili: un primo tentativo di modellizzazione. — 4. Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. — 4.1. La riforma del collocamento obbligatorio. — 4.2. Convenzioni e costi di transazione. — 4.3. Un primo test di verifica condotto sulla base dei dati disponibili. — 5. Fattori di resistenza sul lato della domanda e risorse pubbliche disponibili. — 5.1. Occupazione e ciclo economico. — 5.2. L'impegno finanziario. — 6. La riforma del mercato del lavoro. — 6.1. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003: cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati. — 6.2. Il contratto di inserimento. — 6.3. Lo scenario normativo all'indomani della riforma del mercato del lavoro. — 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

L'esclusione di un'ampia porzione della forza lavoro disabile dal mercato del lavoro costituisce uno dei principali problemi di *policy* attualmente sul tappeto nei Paesi della Unione europea. Oltre che da ovvie motivazioni di natura etica, questa attenzione appare giustificata da almeno due ragioni: da un lato la questione si configura come un problema di funzionamento del mercato del lavoro stesso, che come

---

(\*) I dati presentati sono il risultato dell'attività di monitoraggio dei servizi pubblici per l'impiego condotta dall'Area Mercato del Lavoro coordinata da Diana Gilli. Il gruppo di ricerca impegnato nel monitoraggio del collocamento dei disabili è coordinato da Antonello Scialdone (responsabile della Struttura Politiche Sociali dell'Isfol) e composto da Pietro Checcucci e Franco Deriu. Il gruppo si avvale della collaborazione di Giovanna Giuliano per la parte statistica e di quella di Eugenio De Francesco e Alessandra Tonucci per la parte normativa. I contenuti riflettono le opinioni dell'autore e non necessariamente quelle della struttura o del gruppo di ricerca.

tale va affrontato; dall'altro, in stretta relazione con il precedente aspetto, la scarsa partecipazione all'occupazione di una fascia così ampia della popolazione contribuisce al mancato raggiungimento della sostenibilità dei sistemi assistenziali e previdenziali, finendo anzi per gravare di un peso aggiuntivo la struttura di questi stessi sistemi.

La resistenza opposta dal mondo imprenditoriale all'inserimento dei disabili può essere spiegata sulla base sia di considerazioni sociali e culturali, sia di carattere economico <sup>(1)</sup>.

La spiegazione che viene presentata in questo contributo prende spunto dalla teoria dei costi di transazione e tenta quindi di mettere a fuoco alcuni aspetti organizzativi, descrivibili in termini sia economici che sociologici.

Le opzioni imprenditoriali saranno messe a confronto con i più recenti sviluppi in materia di politiche attive e di riforma del mercato del lavoro, per verificare la capacità di queste di tenere conto delle esigenze aziendali, utilizzando, quale caso esemplificativo, i risultati di ricerca riguardanti l'applicazione delle convenzioni previste nell'ambito della riforma italiana del diritto al lavoro delle persone disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68), entrata in vigore nel gennaio del 2000.

Nelle ultime due sezioni dell'articolo cercherò infine di mettere in luce i fattori di criticità che, nel contesto italiano, potrebbero opporsi ad una ulteriore estensione dell'utilizzo dell'istituto. A questo proposito, svilupperò riflessioni specifiche in merito: alle condizioni di compatibilità dell'utilizzo delle convenzioni in relazione alle modalità di gestione da parte datoriale dello *stock* di occupati; all'investimento pubblico finalizzato a sostenere la riforma del collocamento e alle modifiche recentemente introdotte dalla legislazione sul contratto di lavoro <sup>(2)</sup>.

## **2. Inserimento lavorativo dei disabili: un breve inquadramento quantitativo.**

I dati disponibili per conferire una corretta dimensione agli aspetti legati al lavoro nell'ambito dell'universo della disabilità provengono

---

<sup>(1)</sup> Una interessante discussione sulle determinanti sociali dell'esclusione dei disabili dal mondo del lavoro si può trovare, tra gli altri, in C. BARNES, *A Working Social Model? Disability and Work in the 21st Century*, (Paper presentato a *Disability Studies Conference and Seminar*, Apex International Hotel, Edinburgo, 9 dicembre 1999).

<sup>(2)</sup> Legge 14 febbraio 2003, n. 30, meglio conosciuta come Legge Biagi.

innanzitutto dall'Indagine Istat sulle condizioni di salute <sup>(3)</sup>. Su una popolazione disabile in età da lavoro che vive in famiglia stimata per gli anni 1999-2000 attorno alle 584.000 unità, meno del 18 per cento sono risultati occupati. Tale percentuale è risultata più alta nella classe d'età 15-44 anni (22,7 per cento) e significativamente più bassa in quella 45-64 (13 per cento). La quota rimanente della popolazione disabile in età da lavoro si suddivide, nella classe 15-44 in un 12,3 per cento che si dichiara in cerca di occupazione e in un 36,6 per cento di soggetti inabili al lavoro. Nella classe 45-64 le medesime percentuali sono rappresentate rispettivamente dal 2,2 e dal 20,1 per cento. La restante quota percentuale associa la propria condizione, in entrambe le classi, a definizioni che vanno dalla condizione di casalinga o studente, a quella di pensionato, assieme ad una certa porzione che si dichiara comunque in altra condizione (rispettivamente 5,9 per cento nella classe 15-44 e 4,5 per cento in quella 45-64).

I dati presentati assumono un ben preciso significato, laddove messi a confronto con quelli ricavabili per la popolazione di riferimento non disabile. Sempre secondo l'Istat, la percentuale di occupati non disabili, sia nella classe d'età 15-44 che in quella 44-64 anni, si collocava nello stesso periodo molto al di sopra di quelle presentate, risultando rispettivamente pari al 56,4 e al 48,4 per cento. Del tutto trascurabile appare al contrario il differenziale che caratterizza la quota di soggetti che si dichiarano in cerca di occupazione. In questo caso infatti la classe 15-44 arriva a quota 13 per cento e quella 44-64 a 3,5 per cento, due posizioni che non si distanziano dalle analoghe percentuali dei disabili per più di un punto e mezzo.

Nel 2002 il monitoraggio condotto dall'Isfol dei servizi per il collocamento mirato dei disabili <sup>(4)</sup> ha registrato su tutto il territorio nazionale 486.369 iscritti agli elenchi unici provinciali gestiti dai servizi pubblici per l'impiego. Di questi il 6,7 per cento risiedeva nell'area del nord-est, il 12,8 per cento nel nord-ovest, il 18,5 per cento nelle regioni centrali, il 31,6 per cento in quelle meridionali e il 30,4 per cento nelle isole <sup>(5)</sup>.

---

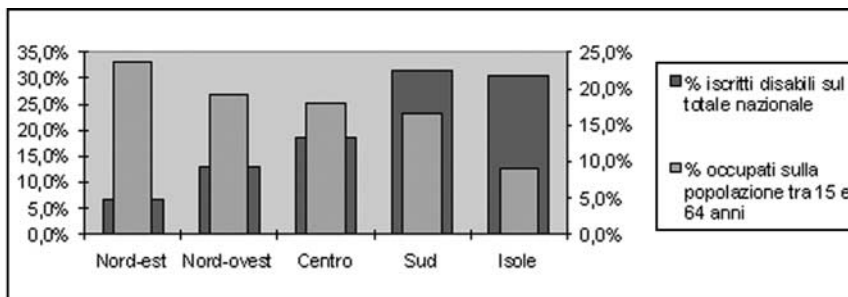
<sup>(3)</sup> ISTAT, *Le condizioni di salute della popolazione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*. Anni 1999-2000, Roma, 2001.

<sup>(4)</sup> ISFOL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Isfol, collana Strumenti e ricerche, F. Angeli, Milano, 2003.

<sup>(5)</sup> È opportuno ricordare che per l'anno di riferimento non è stato possibile acquisire i dati relativi alla Sardegna.

Come rilevato più volte in letteratura <sup>(6)</sup> la quota degli iscritti al collocamento obbligatorio, anche se depurata dei *target* non afferenti all'universo della disabilità, non può rappresentare di per sé l'ampiezza della forza lavoro effettivamente coinvolta in una ricerca più o meno attiva di un'occupazione (ricordiamo il dato Istat appena citato). Questo perché il livello di occupabilità e la effettiva propensione al lavoro dei singoli iscritti risultano influenzati da fattori riconducibili alla descrizione dell'invalidità (tipo di invalidità, periodo di insorgenza della stessa, ecc.), nonché alle altre caratteristiche socio-demografiche di cui il soggetto risulta portatore (livello di istruzione, caratteristiche della famiglia di origine, zona di residenza, ecc.). Pur tenendo conto di questa cautela, un confronto fra la distribuzione percentuale per area geografica dei disabili iscritti agli elenchi unici provinciali e le relative percentuali Istat di persone disabili occupate sulla popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni può fornire una sia pur rozza idea della pressione esercitata sui mercati locali del lavoro da un *target* dotato di caratteristiche particolari come questo (grafico 1).

Grafico 1 - Confronto fra iscritti disabili e occupati sulla popolazione disabile di età compresa tra 15 e 64 anni. Per area geografica (v. per cento).

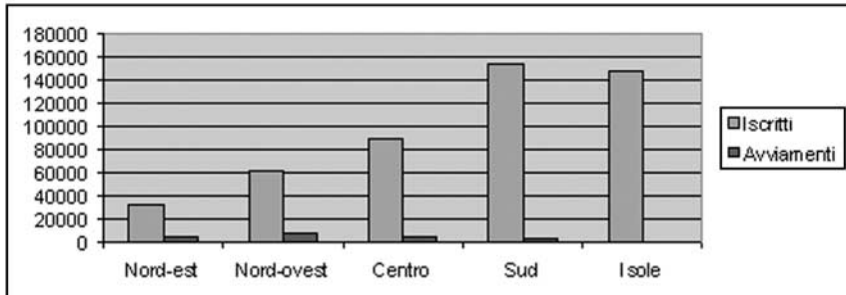


Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2001 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili e Istat, [www.bandicapincifre.it](http://www.bandicapincifre.it).

Che la problematica dell'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro comprenda fra le altre una componente geografica, può essere ulteriormente apprezzato mettendo a confronto la distribuzione degli avviamenti al lavoro registrati dall'Isfol sempre nel 2002 con le grandezze numeriche riguardanti gli iscritti, tratte dalla stessa rilevazione (grafico 2).

<sup>(6)</sup> Si veda fra gli altri AGFOL, *Il lavoro dei disabili*, Marsilio, Venezia, 2000, soprattutto 9-19.

Grafico 2 - Confronto fra iscritti all'elenco unico e avviati. Per area geografica (v. a.).



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2002 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Come si vede, anche questo confronto piuttosto rozzo mostra che i mercati del lavoro relativamente meno dinamici della penisola si trovano a fronteggiare una porzione della domanda tutt'altro che trascurabile. Al contrario, la situazione appare sostanzialmente rovesciata in quelle aree in cui al dinamismo proprio dei sistemi economici di riferimento, si accompagnano dinamiche demografiche le quali, è ragionevole, ritenere possano giocare in futuro un ruolo favorevole anche in relazione alle opportunità occupazionali dei disabili.

### 3. Inserimento lavorativo dei disabili e strategie aziendali.

#### 3.1. Strategie aziendali e contenimento dei costi di transazione.

Qualunque sia il funzionamento dei meccanismi che contribuiscono a tenere lontani una parte dei disabili dal mercato del lavoro, sembra indubbio che la minore partecipazione di questa composita categoria sociale costituisca un costo rilevante per la società e per il sistema economico nel suo complesso. A questa constatazione fa da contraltare un atteggiamento della parte datoriale (almeno di quella privata) che, a fronte di un obbligo di inserimento *pro quota* di lavoratori disabili dettato dalla normativa nazionale, si trova a dover contenere i costi aziendali dell'inserimento entro i limiti del bilancio dell'impresa. Lo scopo di questa sezione è di delineare un quadro esplicativo della strategia che presumibilmente guida l'organizzazione economica privata nell'affrontare questo tipo di problematiche.

Il concetto di costo di transazione, così come delineato da Wil-

liamson (7) e applicato in altri contributi più recenti (8), mi serve per mettere in relazione le problematiche organizzative dell'inserimento del lavoratore disabile con le strategie di contenimento dei costi che caratterizzano il rapporto di impiego in un contesto aziendale ideale.

Se definiamo transazione ogni trasferimento di beni o servizi da un individuo ad un altro, è evidente che la realizzazione di una transazione richiede cooperazione e coordinamento fra gli individui che vi sono coinvolti, da cui la classificazione dei costi di transazione in costi di coordinamento e costi motivazionali (9). In particolare i costi di coordinamento riguardano l'ottenimento delle informazioni necessarie per pianificare efficientemente una transazione; l'uso della conoscenza disponibile per determinare il piano da realizzare; la comunicazione del piano a chi dovrà essere responsabile della sua attuazione; il monitoraggio dell'esecuzione del piano stesso (10). I costi motivazionali si ricollegano a loro volta all'incompletezza delle informazioni; alle asimmetrie informative; all'impegno insufficiente degli attori coinvolti (11).

Williamson introduce un modello gerarchico di impresa per esplorare le problematiche connesse al rapporto fra dimensioni e costi di coordinamento (12). Quello che in questo contesto ci interessa del modello citato è il ponte concettuale che Williamson stabilisce con gli aspetti sociologici della teoria organizzativa, quando riassume le problematiche connesse al "fenomeno della perdita di controllo", cioè delle distorsioni informative che inevitabilmente occorrono in un contesto organizzativo, assumendo il quadro teorico della razionalità limitata di March e Simon (13). Il cosiddetto parametro della perdita di controllo costituisce in questo contesto la formalizzazione del contributo di un lavoratore allo sforzo di coordinamento del suo supervisore. Facendo riferimento a questo modello, adottiamo l'interpretazione utilizzata da den Butter e colleghi, che questo parametro possa rappresentare una misura dei costi di transazione verticali. Da questo punto di

---

(7) O.E. WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York, 1975.

(8) F. DEN BUTTER, E. VAN GAMEREN, J. DE KOK, *The effects of transaction costs and human capital on firm size: a simulation model approach*, EIM, Zoetermeer, marzo 2001.

(9) *Ivi*, 9.

(10) *Ibidem*.

(11) *Ibidem*.

(12) O.E. WILLIAMSON, *Hierarchical control and optimum firm size*, in *JPE*, 1967, vol. 75, n. 2.

(13) *Ivi*, 125-126.

vista, lo sforzo di coordinamento sviluppato dal supervisore non risulterà mai completamente soddisfatto, sia per l'imperfezione della comunicazione fra lui e i subordinati (costi di coordinamento verticali), sia per il mancato adempimento da parte dei subordinati di parte delle direttive (costi motivazionali verticali) <sup>(14)</sup>.

Poiché i costi di transazione possono sorgere sia rispetto alla dimensione verticale (fra livelli gerarchici) dell'organizzazione, che a quella orizzontale (stesso livello gerarchico), essi dovrebbero risultare influenzati sia dalla struttura del mercato del lavoro interno, come descritta da Williamson <sup>(15)</sup>; sia dalla relazione fra risorse umane, specificità dei compiti e loro misurabilità; sia, infine, dalla dimensione fisica (verticale e orizzontale) pura e semplice dell'impresa.

### **3.2. Costi di transazione e presenza di lavoratori disabili: un primo tentativo di modellizzazione.**

Le caratteristiche del lavoratore disabile (astrattamente inteso) introducono una serie di elementi di indeterminatezza nel quadro strategico relativo alla gestione delle risorse umane in azienda, che possiamo descrivere come segue.

Il rischio che le problematiche specifiche manifestate dal lavoratore disabile (di natura fisica, sensoriale, psichica o mentale che esse siano) possano gravare negativamente sul suo livello di produttività, in riferimento ad un determinato periodo di tempo, rende problematico l'adattamento delle condizioni contrattuali in concomitanza con l'insorgenza di elementi contingenti. Sarebbe come dire che, nel caso del lavoratore disabile, l'impresa non può essere sicura di ottenere quanto stabilito (flessibilmente) dal contratto collettivo, al tempo eventualmente stabilito (flessibilmente) in sede operativa.

Questa condizione di base si riflette sui costi di coordinamento in relazione ad almeno due ambiti. In primo luogo la necessità di ottenere un livello di produttività considerato accettabile finisce per richiedere un impegno di coordinamento aggiuntivo, rispetto alla norma. Questo costo va ad aggiungersi a quello puro e semplice dell'adattamento delle attrezzature di lavoro che può essere richiesto per il superamento di particolari tipi di svantaggio (di natura appunto fisica, sensoriale,

<sup>(14)</sup> F. DEN BUTTER, E. VAN GAMEREN, J. DE KOK, *op. cit.*, 9.

<sup>(15)</sup> O.E. WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, cit., 72-81.

psichica o mentale). In secondo luogo, l'impegno che l'azienda dedica al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore, può risultare in questo caso aggravato, sia che esso avvenga in aula che *on the job*.

Le problematiche specifiche manifestate dal lavoratore disabile possono però essere tali da gravare anche sui cosiddetti costi motivazionali. Si pensi infatti al modo in cui determinate tipologie di disabilità possono contribuire al manifestarsi di casi di incompletezza delle informazioni e di accrescimento delle asimmetrie informative.

Le stesse caratteristiche e richieste proprie dell'organizzazione in questione, possono altresì finire per frustrare gli sforzi di adattamento del lavoratore disabile, contribuendo alla diminuzione del suo impegno e del suo contributo agli sforzi di coordinamento delle unità produttive. In questo senso si può ipotizzare che, a parità di altre condizioni, il contributo di un lavoratore disabile allo sforzo di coordinamento del suo supervisore risulti comunque inferiore alla norma, che determini cioè una dimensione del parametro della perdita di controllo più lontana dal livello giudicato ottimale nel contesto considerato.

Il manifestarsi di queste problematiche sarà ragionevolmente legato alla struttura dei mercati interni del lavoro propri dei diversi tipi di organizzazioni. In particolare mi sembra ragionevole ipotizzare che il peso aggiuntivo sui costi di transazione finisca per aumentare man mano che si passa da contesti dove il lavoratore risulta scarsamente legato ai processi produttivi di determinate organizzazioni, a quelli dove diventano più rilevanti i processi di apprendimento connessi a questi stessi processi. Allo stesso modo mi sembra ragionevole ipotizzare che, al crescere delle difficoltà connesse alla possibilità di misurare il risultato dei compiti, aumenti l'impegno dei supervisori, e quindi i costi di coordinamento e motivazionali legati a questi aspetti.

#### **4. Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione.**

Le informazioni disponibili mi permettono ora di mettere a confronto alcuni dei più recenti sviluppi in materia di diritto al lavoro delle persone disabili con le opzioni strategiche imprenditoriali schematizzate, cercando di proiettarle in una prospettiva che tenga conto delle possibili evoluzioni del quadro normativo di riferimento più generale.

##### **4.1. La riforma del collocamento obbligatorio.**

La legge 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei*



*disabili*, rispecchia un approccio di *policy* che combina una pluralità di possibilità di intervento. Il set di misure attive prefigurato dalla riforma può essere attivato a beneficio dell'utente, dopo il suo riconoscimento e la sua registrazione quale disabile. Le complesse procedure collegate al riconoscimento della percentuale di invalidità e all'analisi delle capacità del lavoratore disabile coinvolgono una pluralità di attori istituzionali (Commissioni Asl, Comitati tecnici, Inail, ecc.), chiamando in causa via via professionalità sofisticate in connessione con l'attivazione dei vari aspetti dei percorsi individuali di avviamento al lavoro (diagnosi mediche, analisi delle competenze, programmazione di percorsi formativi, analisi dei posti di lavoro e delle mansioni, incontro domanda/offerta e così via).

Nel rimandare ai contributi specialistici per un esame dettagliato dei vari aspetti della normativa <sup>(16)</sup>, ricordo che essa ha rappresentato il passaggio da una modalità impositiva delle quote d'obbligo, propria della precedente legge n. 482/1968, ad una visione che molti definiscono consensuale, basata sulla collaborazione e sul reciproco scambio di informazioni fra datore di lavoro e servizi per l'impiego, in vista della determinazione della migliore collocazione possibile del lavoratore disabile <sup>(17)</sup>.

Lo strumento della convenzione, del quale tratterò diffusamente fra poco, è da questo punto di vista l'esempio paradigmatico di questo approccio. Derivato dalle esperienze positive di applicazione degli articoli 17 e 25 della legge n. 56/1987, esso si configura come una libera scelta del destinatario degli obblighi occupazionali imposti dalla legge <sup>(18)</sup> e assume la generica forma di un accordo fra datore di lavoro e servizi per l'impiego in vista dell'inserimento programmato di uno o più lavoratori disabili.

La normativa prevede più tipologie di convenzione, in relazione a specifiche esigenze di particolari categorie di disabili e dei soggetti

---

<sup>(16)</sup> L. TOSATO, *Il lavoro dei disabili*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000; P. ALBINI, M. CRESPI, E. DI SERI, *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge n. 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000*, Cedam, Padova, 2000; M. CINELLI, P. SANDULLI, *Diritto al Lavoro dei Disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>(17)</sup> SNS OCCUPAZIONE, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, Isfol, Roma, 2000, 15-18.

<sup>(18)</sup> L. TOSATO, *op. cit.*, 155-167.

abilitati a sottoscrivere quello che si configura come un patto finalizzato all'inserimento lavorativo stabile del lavoratore disabile <sup>(19)</sup>.

#### **4.2. Convenzioni e costi di transazione.**

Sulla base di quanto predisposto dal legislatore, la convenzione (o meglio le convenzioni) si presenta come uno strumento di *policy* intenzionalmente costruito per contribuire al contenimento diretto dei costi di transazione legati all'inserimento di un lavoratore disabile, o almeno al loro bilanciamento con opportune contropartite.

In particolare, un contributo diretto al contenimento dovrebbe ragionevolmente attendersi da quegli interventi previsti per facilitare l'integrazione nel ciclo produttivo — in accordo alla filosofia del collocamento mirato — quali i tirocini con finalità formative e di addestramento; l'eventuale assunzione con contratto a termine; la presenza di un operatore che affianchi il disabile nei casi più problematici; la convenzione stipulata con soggetti terzi, finalizzata ad attuare iniziative volte a favorire l'inserimento lavorativo, con particolare riguardo ai percorsi formativi; il distacco temporaneo del lavoratore disabile presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista; il rimborso per l'adattamento del posto di lavoro.

Su un altro versante, l'applicazione degli incentivi economici, sotto forma della fiscalizzazione degli oneri sociali, commisurata in base al grado di riduzione della capacità lavorativa, offre una contropartita monetizzata all'onere organizzativo e finanziario sopportato dal datore di lavoro obbligato all'inserimento.

Giova ricordare, tra l'altro, che il sistema di incentivazione che accompagna le convenzioni può essere applicato anche alle imprese non soggette ad obbligo, qualora decidano di procedere all'inserimento di lavoratori disabili per mezzo dell'utilizzo delle convenzioni.

#### **4.3. Un primo test di verifica condotto sulla base dei dati disponibili.**

Il monitoraggio Isfol dei servizi per il collocamento mirato dei disabili ha permesso di individuare nel 2002 una quota di avviamenti al

---

<sup>(19)</sup> *Ibidem.*

lavoro, effettuata in osservanza della legge n. 68/1999, pari a 22.353 unità <sup>(20)</sup> (tabella 1).

Tabella 1 - Assunzioni in relazione alle tipologie di avviamento. Per aree geografiche (v. a. e per cento).

	Con avviamento numerico	%	Per richiesta nominativa	%	Tramite convenzione	%	Totale complessivo	% per area
Anno 2000								
nord-est	183	3,1	4826	82,7	828	14,2	5837	27,2
nord-ovest	152	2,3	5258	78,2	1315	19,6	6725	31,3
centro	1617	42,9	1547	41,0	399	10,6	3770	17,5
sud e isole	907	17,6	3962	76,9	282	5,5	5151	24,0
Italia	2859	13,3	15593	72,6	2824	13,1	21483	100,0
Anno 2002								
nord-est	761	15,0	3073	60,7	1228	24,3	5062	22,6
nord-ovest	228	2,7	5315	63,6	2820	33,7	8363	37,4
centro	710	15,3	2531	54,7	1387	30,0	4628	20,7
sud e isole	660	15,3	2951	68,6	689	16,0	4300	19,2
Italia	2359	10,6	13870	62,0	6124	27,4	22353	100,0

Fonte: Istat, monitoraggio Spi 2001 e 2002, servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Il 62 per cento delle assunzioni è avvenuto in base alla richiesta nominativa, oltre il 27 per cento tramite stipula di una convenzione e solamente il restante 10,6 per cento in base all'avviamento numerico. Rispetto alla precedente rilevazione, effettuata nel 2001, ma riferita al 2000, il peso degli avviamenti per convenzione sul totale è risultato quindi più che raddoppiato, mentre il ridimensionamento delle altre due modalità è andato a tutto vantaggio della prima.

In particolare, ad un aumento relativamente modesto pari al 48 per cento nel nord-est, si affiancano quelli ben più consistenti del nord-

<sup>(20)</sup> La rilevazione non distingueva gli avviamenti fra disabili e altre categorie. Pertanto nei numeri commentati deve intendersi ricompresa una quota dei beneficiari di cui all'articolo 18 della legge n. 68/1999 (orfani e coniugi superstiti di deceduti per cause di lavoro, di guerra, di servizio, ecc.).

ovest (114 per cento) e del sud, che giunge al 144 per cento, per finire con il rilevante 247 per cento fatto registrare nelle regioni centrali. Gli aumenti rilevati hanno peraltro modificato la graduatoria di utilizzo dell'istituto, espressa dalla percentuale di avviamenti effettuati con convenzione sul totale degli avviamenti. Anche nel 2002 si è continuato a vedere al primo posto il nord-ovest, ma che si è trovato questa volta ad essere seguito da vicino dal centro e successivamente dal nord-est, relativamente distanziato. Le regioni meridionali hanno chiuso anche questa volta la distribuzione. In generale ad un raddoppio del peso degli avviati in convenzione a livello nazionale, fanno riscontro aumenti per area geografica che vanno dai 14 punti del nord-ovest ai dieci del nord-est e dai quasi 20 del centro ai circa 11 del sud.

Il peso crescente assunto in questi anni dall'utilizzo dell'istituto della convenzione è confermato dai dati concernenti le convenzioni richieste e stipulate (tabella 2). Nel periodo riguardante la rilevazione Spi 2002, le convenzioni stipulate sulla base di quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 68/1999 sono state 6.201 in tutta Italia. Di queste, il 54,4 per cento ha coinvolto datori di lavoro ubicati nel nord-ovest, il 20,4 per cento nel nord-est, il 17,7 per cento nel centro e il 7,6 per cento al sud.

Tabella 2 - Convenzioni richieste e stipulate. Per area geografica (val. %).

	Convenzioni richieste		Convenzioni stipulate	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2000				
nord-ovest	1.759	34,7	2.455	47,8
nord-est	1.584	31,3	1.123	21,9
centro	735	14,5	870	16,9
sud e isole	987	19,5	688	13,4
Italia	5.065	100,0	5.136	100,0
	Convenzioni richieste ex articolo 11		Convenzioni stipulate ex articolo 11	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2002				
nord-ovest	3.590	29,9	3.372	54,4
nord-est	6.070	50,6	1.263	20,4
centro	1.296	10,8	1.096	17,7
sud e isole	1.043	8,7	470	7,6
Italia	11.999	100,0	6.201	100,0

Fonte: monitoraggio Spi 2001 e 2002, servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Nello stesso periodo il numero di richieste di stipula ha assunto proporzioni più che rilevanti, arrivando quasi a toccare il numero di 12.000. A tale proposito occorre segnalare che, la disaggregazione geografica del dato nazionale si differenzia, a tratti in maniera significativa, da quella relativa alle convenzioni stipulate. La maggioranza assoluta delle richieste si situa infatti nella circoscrizione nord-orientale (50,6 per cento), mentre la quota relativa a quella nord-occidentale non giunge in questo caso a superare il 30 per cento. Per quanto riguarda il centro e il sud, si può notare come, nel primo caso, la quota di richieste risulti significativamente inferiore rispetto a quella degli accordi stipulati; mentre nel secondo essa risulti superiore di un solo punto percentuale.

Il confronto con i dati rilevati nel corso del monitoraggio Spi 2001 <sup>(21)</sup> mostra che il totale delle convenzioni stipulate è aumentato di quasi il 21 per cento. In realtà l'aumento più consistente è stato registrato nel nord-ovest (37,4 per cento), seguito dal centro (26 per cento) e, a relativa distanza, dal nord-est (12,5 per cento). Il numero di convenzioni stipulate nelle regioni meridionali è risultato, infine, inferiore a quello precedentemente registrato, quasi del 32 per cento.

Il quadro appare significativamente più articolato, se, per il confronto, prendiamo in considerazione i dati relativi alle richieste di stipula. In questo caso l'incremento nazionale fra la prima e la seconda rilevazione giunge sin quasi al 137 per cento, per toccare, nel caso della ripartizione nord-orientale, il 283 per cento. Nel nord-ovest e nel centro gli stessi aumenti sono apparsi più contenuti, essendo stati pari rispettivamente al 104 e al 74 per cento circa. Infine, anche nell'area del sud e delle isole c'è da registrare un sia pur lieve aumento delle richieste, pari a 5 punti percentuali e mezzo.

Per quanto riguarda le convenzioni previste dall'articolo 12 della legge n. 68/1999, nel periodo preso in considerazione per la rilevazione, ne risultavano essere state stipulate su tutto il territorio nazionale

---

<sup>(21)</sup> La tabella non distingue per l'anno 2000 le convenzioni stipulate sulla base dell'applicazione dell'articolo 11 della legge n. 68/1999, poiché la stessa distinzione non era stata operata in sede di rilevazione. Com'è noto le convenzioni disciplinate dall'articolo 12 prevedono l'assunzione del disabile da parte dell'azienda e il suo distacco temporaneo presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista (12 mesi rinnovabili una sola volta). Occorre comunque precisare che, sulla base delle altre risposte fornite dagli uffici provinciali competenti, il numero delle convenzioni richieste o stipulate sulla base dell'articolo 12 della stessa legge può essere ritenuto nel 2000 del tutto trascurabile.

solamente 45. Nello stesso tempo le convenzioni in attesa di approvazione risultavano essere non più di 187. Il numero delle convenzioni rilevate nelle circoscrizioni del centro-nord risulta peraltro del tutto trascurabile rispetto a quello dell'area meridionale. Allo stesso modo nel 2001 risultava che fossero state attivate convenzioni di questo tipo in sole 19 province su 103.

Alcune interessanti considerazioni possono essere formulate anche in merito all'arco temporale prevalente delle convenzioni. Secondo le risposte fornite nel 2001 dagli uffici provinciali competenti, a livello nazionale sono prevalse le convenzioni con una durata collocabile fra i 12 e i 24 mesi, seguite da convenzioni di durata inferiore all'anno e da quelle di durata compresa fra due e tre anni. Meno utilizzate sembrerebbero convenzioni di durata superiore (tra 36 e 48 mesi e oltre).

All'interno delle singole ripartizioni geografiche la situazione non ha ricalcato sempre fedelmente quella nazionale. In particolare, mentre nel nord-ovest l'andamento delle risposte è risultato simile al totale nazionale, nel nord-est si è assistito ad una forte prevalenza dell'arco temporale 12-24 mesi, in relazione al quale sarebbe di sicuro interesse verificare la relazione con la peculiare struttura del mercato del lavoro locale. Nel centro e nel sud sono prevalse invece le convenzioni più brevi (fino a 12 mesi), ma sono risultate utilizzate in maniera abbastanza significativa anche le altre tipologie, fatta esclusione per quella che superava i 48 mesi.

La tabella 3 raccoglie invece le informazioni ricevute in merito alla classe dimensionale delle imprese che prevalentemente sono state coinvolte nel 2001 nella stipula delle convenzioni. Per quanto riguarda il totale nazionale, una larga prevalenza è andata alla classe intermedia fra i 36 e i 50 dipendenti, mentre le altre due classi hanno fatto registrare un peso quasi equivalente.

Tabella 3 - Profilo più frequente di impresa coinvolta nelle convenzioni. Per classe dimensionale. Per area geografica (val. %).

	nord-ovest	nord-est	centro	sud	Italia
da 15 a 35 dipendenti	14,3%	50,0%	17,6%	31,3%	27,1%
da 36 a 50 dipendenti	57,1%	31,3%	58,8%	56,3%	51,4 %
oltre 50 dipendenti	28,6%	18,8%	23,5%	12,5%	21,4%
Totale complessivo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2001 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Esaminando i dati in relazione alle quattro aree geografiche vediamo che la prevalenza della classe centrale è stata confermata nel nord-ovest, nel centro e nel sud, mentre nel nord-est le modalità di risposta hanno privilegiato le imprese di più piccola dimensione, seguite dalla classe centrale. Nel sud si sono collocate al secondo posto le imprese di piccola dimensione, mentre nel nord-ovest industrializzato e nel centro hanno prevalso le imprese con un numero di dipendenti superiore ai 50.

## **5. Fattori di resistenza sul lato della domanda e risorse pubbliche disponibili.**

I dati presentati nel paragrafo precedente mi sembra testimonino la manifestazione di un rilevante interesse da parte datoriale circa l'utilizzo della convenzione quale strumento per facilitare l'integrazione lavorativa dei disabili. La domanda che occorre porsi a questo punto è in che misura tale strumento risulti vulnerabile nei confronti delle pressioni del mercato, che impongono alle imprese di adattarsi a cambiamenti non previsti o difficilmente prevedibili, ovvero alle disponibilità di risorse pubbliche disponibili per il suo utilizzo. Esaminare questi aspetti risulta tanto più importante per mettere a fuoco alcuni scenari riguardanti o un'ulteriore estensione del suo utilizzo o, viceversa, l'orientamento del favore degli attori a privilegiare altre soluzioni istituzionali eventualmente disponibili.

### **5.1. Occupazione e ciclo economico.**

L'analisi della reattività dell'occupazione al ciclo economico, presentata dall'Istat nell'ambito del Rapporto 2002, può contribuire a gettare una prima luce su questi aspetti <sup>(22)</sup>. Secondo l'istituto, sul milione e 345 mila unità che rappresentano la crescita dell'occupazione nel periodo 1993-2002, quasi il 50 per cento sono risultate impiegate con contratti temporanei. Nello stesso periodo una analoga espansione è stata registrata dal part-time, dove i rapporti di questo tipo sono passati da 616 mila a un milione e 115 mila tra i contratti a tempo indeterminato e da 178 mila a 281 mila fra quelli temporanei.

L'analisi presentata nel Rapporto Istat suggerisce in maniera senz'altro interessante, come la dinamica della componente occupazio-

---

(22) ISTAT, *Rapporto annuale 2002*, Roma, maggio 2003, 178-179.

nale atipica si sia venuta nel tempo staccando da quella dei dipendenti standard, arrivando nel 2000 ad anticipare di circa un trimestre il punto massimo toccato dal valore aggiunto, sia a livello settoriale che aggregato. La conclusione degli estensori del Rapporto, che nell'ambito della mia argomentazione appare senz'altro ragionevole, è che sembra trovare conferma l'ipotesi secondo la quale l'adeguamento dello *stock* di occupati, a fronte dei movimenti ciclici, venga effettuato, almeno nell'industria, mediante l'utilizzo dinamico del lavoro atipico. *A latere* si può peraltro ricordare che i dati disponibili sui lavoratori atipici non sembrano denunciare macroscopiche differenze fra le quattro ripartizioni geografiche <sup>(23)</sup>, confermando una generale propensione all'espansione. In particolare, fra il 1993 e il 2002 la quota dei lavoratori atipici sul totale dei lavoratori dipendenti è passata nel nord-ovest dal 7,4 al 14,5 per cento; nel nord-est dal 10,4 al 18,6 per cento; nel centro dall'8,2 per cento al 14,9 per cento e nel sud dall'11,1 al 17,1 per cento.

Se volessi interpretare questi dati alla luce dell'approccio che ho utilizzato in questo lavoro, potrei suggerire in via provvisoria che gli attori imprenditoriali in questione siano portatori di una strategia di gestione delle risorse umane fortemente orientata all'economizzazione del costo del lavoro — in stretta correlazione con gli andamenti del ciclo — accentrata sulla quota di *stock* più agevolmente sostituibile, anche in termini di costi di transazione. Una ulteriore indicazione in tal senso, sia pur indiretta, potrebbe peraltro venire dall'esame dei dati riguardanti la percentuale di formati per settore e professione nelle aziende italiane nel 2001 <sup>(24)</sup>. Dai dati aggregati nazionali emerge infatti come il peso percentuale dei lavoratori che hanno usufruito di azioni formative tende a diminuire man mano che si passa dal livello dei dirigenti e quadri (rispettivamente 42,8 per cento e 66,9 per cento), per arrivare all'operaio specializzato (21,5 per cento) e all'operaio comune (10,1 per cento).

Ritornando ai disabili potremmo ipotizzare che il tentativo dell'impresa di reagire flessibilmente al ciclo economico potrebbe correlarsi positivamente con quello di contenere i costi di transazione connessi all'inserimento di lavoratori disabili, attirando — nel medio periodo — i disabili stessi verso posizioni più periferiche (cioè sostituibili e caratterizzate da compiti facilmente misurabili) dei mercati interni del lavoro. In un quadro di questo tipo, la minore propensione ad investire

---

<sup>(23)</sup> ISFOL, *Rapporto Isfol 2002*, F. Angeli, Milano, 2002, 101.

<sup>(24)</sup> *Ivi*, 427.

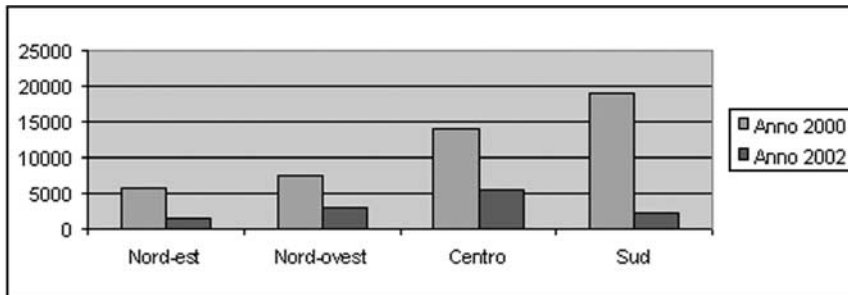


in formazione, in presenza di orizzonti di obsolescenza delle competenze accorciati dalla competizione globale e dall'innovazione tecnologica, rischierebbe di perpetuare un circolo vizioso — su cui potrebbe convergere lo stesso uso dell'istituto della convenzione — che relegherebbe i disabili, anche più che nel passato, alle mansioni e posizioni lavorative di livello più periferico.

## 5.2. L'impegno finanziario.

Un secondo fattore di criticità, certamente più strettamente connesso alle possibilità di espansione dell'utilizzo dell'istituto della convenzione, riguarda la quantità di risorse finanziarie dedicate in questi anni alla sua implementazione. A tale proposito il rapporto fra l'ammontare dei trasferimenti annuali del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili e il numero delle richieste di stipula di convenzioni può rappresentare una prima misura, anche se rozza, dello spazio di manovra che i servizi per l'impiego possiedono per venire incontro alle esigenze espresse dai datori di lavoro su questo fronte, nelle quattro ripartizioni geografiche (grafico 3).

Grafico 3 - Rapporto fra l'ammontare dei trasferimenti del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili negli anni 2000 e 2002 e il numero di convenzioni richieste negli stessi anni (valori espressi in euro).



Fonte: Isfol, monitoraggi Spi 2001 e 2002 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili e Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Senza entrare nel merito delle modalità con le quali i trasferimenti sono stati effettuati nel corso del periodo intercorso dall'entrata in vigore della legge, sembra evidente in tutte le circoscrizioni un relativo peggioramento del rapporto fra le due grandezze. Ad un ridimensionamento comunque vistoso dell'ammontare della somma trasferita nel 2002, a confronto di quella relativa al 2000 (meno 40 per cento),

corrisponde un ridimensionamento del rapporto stanziato/convenzioni richieste che grava maggiormente sulle circoscrizioni nord-orientale e meridionale. Mentre infatti nel caso del nord-est e nel Mezzogiorno lo scarto negativo arriva rispettivamente al 70 e all'87 per cento, nel nord-ovest e nel centro esso si mantiene entro livelli relativamente più contenuti, facendo registrare rispettivamente un meno 59 e un meno 61 per cento.

## 6. La riforma del mercato del lavoro.

Le modifiche recentemente introdotte dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, richiedono, anche nel caso dell'inserimento lavorativo dei disabili, un momento di riflessione e di confronto che assume certamente maggiore concretezza nel momento dell'entrata in vigore della decretazione di attuazione <sup>(25)</sup>. Tale riflessione assume significato nel contesto di questa trattazione poiché, a mio parere, quello che verrà a costituire il contenuto definitivo della normativa di attuazione della cosiddetta Legge Biagi potrebbe avere precise conseguenze anche sulle fortune dell'istituto innovativo della convenzione di cui ho delineato una prima valutazione dell'utilizzo.

### 6.1. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003: cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati.

Nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, viene disciplinata la stipula fra i servizi per l'impiego e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Pubblicato in *GU*, 9 ottobre 2003, n. 235.

<sup>(26)</sup> La convenzione quadro, che deve essere validata da parte della Regione, disciplina le modalità di adesione da parte delle imprese, l'individuazione dei lavoratori

Allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi, l'inserimento stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva. La congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro.

Dando per scontato che l'intenzione del legislatore non era sicuramente quella di "spiazzare" la legge n. 68/1999 riformandola, per così dire, dall'esterno, è possibile individuare la *ratio* di questo intervento nel tentativo di aggirare una serie di difficoltà tuttora perduranti nel campo dell'incontro domanda-offerta che riguarda i lavoratori disabili (27). Tali difficoltà possono comprendere tra le altre:

— presenza di squilibri territoriali nell'offerta, anche in contesti caratterizzati da un elevato dinamismo dei mercati del lavoro (vale a dire compresenza di zone con elevata disponibilità di posti e pochi disabili e viceversa);

— presenza di squilibri settoriali; in questo caso la propensione (da dimostrare però compiutamente) manifestata dai disabili a privilegiare il lavoro nel pubblico impiego e nel terziario deve confrontarsi con una disponibilità della domanda-offerta spesso in prevalenza dai settori industriali;

— disomogeneità della categoria dei disabili, sia in termini di fattori invalidanti, sia in relazione alle caratteristiche socio-anagrafiche (età, sesso, istruzione, competenze professionali, ecc.);

— difficoltà manifestate sul lato della domanda (che è poi l'argo-

---

disabili a cura dei servizi competenti; le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro conferito annualmente e la correlazione col numero di lavoratori inseriti; il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse; promozione e sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; eventuale costituzione nell'ambito delle agenzie sociali, di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, di una struttura tecnico-operativa senza fini di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione; limiti e percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

(27) Sono le difficoltà riassunte efficacemente da Rosato, per quanto riguarda la situazione della Provincia di Treviso, ma che *mutatis mutandis* potrebbero essere riscontrate anche in altri contesti produttivi analoghi: S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

mento trattato in questo contributo) laddove il datore di lavoro si trovi a confrontarsi con l'integrazione lavorativa di disabili gravi o di persone gravate da disabilità di natura psichica.

Pur non condividendo conclusioni che un po' affrettatamente assegnino una maggior efficacia al sistema delle quote, solo laddove esso operi su soggetti che presentano un ridotto grado di invalidità<sup>(28)</sup>, mi sembra opportuno raccogliere l'invito ad allargare la discussione prendendo in considerazione la capacità dei sistemi economici locali di creare posti di lavoro compatibili (per caratteristiche intrinseche e tipologia di produzioni) con l'integrazione della maggior parte della forza lavoro disabile che insiste su quei medesimi territori. Nel caso dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, la strada imboccata dal legislatore per rispondere a questa esigenza è quella di convincere le imprese a trasformare in commesse una percentuale di posti riservati ai disabili. Posti questi che risultano di fatto inutilizzati per i motivi sopra ricordati<sup>(29)</sup>.

Dal punto di vista operativo la norma non manca di prevedere con sufficiente chiarezza percorsi e limiti di una operazione che, per usare una espressione un po' colorita, forza ulteriormente la mano allo schema obbligo-sanzione, allargando notevolmente lo spazio di manovra consensuale già aperto dall'istituto della convenzione<sup>(30)</sup>. Così alla procedura di definizione negoziale degli obiettivi e delle regole da far valere in sede locale (la convenzione quadro), devono affiancarsi il ruolo di controllo assegnato alla Regione e alla Commissione provinciale del lavoro<sup>(31)</sup> e quello delle agenzie sociali per il lavoro<sup>(32)</sup>, chiamate al non facile compito di sostenere il funzionamento della rete pubblico-privato e di individuare i settori produttivi dove sia realmente ipotizzabile procedere alla definizione delle commesse imprenditoriali<sup>(33)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> *Ibidem*. Un invito autorevole a trattare il funzionamento dei sistemi di quote in maniera quanto più possibile obiettiva mi pare venga proprio dall'OCSE, il quale ricorda che, nei Paesi dove è utilizzato, il sistema di quota è visto come un importante ed efficace elemento delle *policies* pubbliche; OECD, *Transforming Disability into Ability, Policies to promote work and income security for disabled people*, Parigi, 2003, 104-105.

<sup>(29)</sup> S. ROSATO, *op. cit.*, 601.

<sup>(30)</sup> *Ibidem*.

<sup>(31)</sup> In relazione alla valutazione della congruità della commutabilità ai fini della copertura della quota di riserva dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale.

<sup>(32)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (D) di questo volume.

<sup>(33)</sup> S. ROSATO, *op. cit.*, 601.

La novità di approccio risulta abbastanza chiara anche laddove si operi un confronto con quanto già previsto dall'articolo 12 della stessa legge n. 68/1999. Come si ricorderà, le convenzioni disciplinate dall'articolo 12 prevedono il distacco temporaneo del lavoratore disabile presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista. Presupposti per la validità della convenzione sono l'assunzione contestuale a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro privato firmatario della convenzione; il riconoscimento al lavoratore, da parte della cooperativa o del libero professionista, della retribuzione diretta o indiretta e dei contributi previdenziali e assistenziali; l'assicurazione di commesse di lavoro da parte del datore di lavoro alla cooperativa o al libero professionista, il cui ammontare va specificato nella convenzione; l'indicazione di un percorso formativo personalizzato. In quanto misura pensata come propedeutica ad un inserimento nel mercato aperto del lavoro, tale convenzione non può superare i 12 mesi, eventualmente prorogabili al massimo per altri 12.

La struttura dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 sembrerebbe pensata proprio per superare le ragioni che, come abbiamo visto dai dati presentati, sono presumibilmente alla base del mancato funzionamento della norma che lo ha preceduto e che semplificando potremmo ricollegare:

— all'eccessiva complessità del meccanismo d'interazione a quattro, impresa-disabile-cooperativa-servizi per l'impiego, di fatto abbandonato a se stesso e privo di un qualunque indirizzo programmatico in sede di politica attiva del lavoro locale;

— alla mancanza di una strumentazione idonea a scandagliare i settori economici locali per rintracciare le opportunità praticabili dalle cooperative in termini di commesse di lavoro;

— al limite temporale 12 mesi più 12, che assegnava all'istituto una funzione inequivocabile di momento propedeutico ad un inserimento definitivo in azienda.

Quello che certamente sembra mancare alla formulazione del nuovo articolato è l'accuratezza dell'impianto progettuale dello strumento della convenzione, che nell'ambito della legge n. 68/1999 veniva stabilito dall'articolo 11. Questa assenza potrebbe peraltro far pensare, ma i giuristi potranno affermarlo con più titolo di quanto non possa fare io, che all'istituto della convenzione possa in qualche modo essere assegnata una priorità di utilizzo anche nell'ambito della convenzione quadro, soprattutto in forza della flessibilità operativa che esso consente.

## 6.2. Il contratto di inserimento.

Nell'articolo 54 del decreto legislativo n. 276/2003 il contratto di inserimento viene previsto anche per persone riconosciute affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico. Queste persone possono quindi essere assunte sulla base di un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a diciotto (nel caso dei disabili la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi). Nell'articolo 59 si precisa che la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore anche di due livelli alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento dei lavoratori oggetto del contratto. Ai lavoratori svantaggiati assunti con contratto di inserimento si applicano, per il momento, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro.

È opportuno anzitutto ricordare come il contratto in esame venga a sostituire il contratto di formazione lavoro e debba, secondo i giuristi, primariamente essere iscritto nella tipologia dei contratti a termine <sup>(34)</sup>. La tipologia contrattuale si sposta dall'area della formazione a quella finalizzata all'adeguamento al contesto produttivo ed organizzativo di capacità professionali già possedute dal lavoratore. Il contenuto formativo dell'istituto migra verso la formazione continua, alla quale si possono aggiungere altri interventi, eventualmente svolti durante l'esecuzione del rapporto di lavoro, che vanno registrati nel libretto formativo <sup>(35)</sup>. In questo quadro, una prima conseguenza diretta dell'intervento del contratto nel campo normato dalla legge n. 68/1999 è rappresentato proprio dal venir meno della possibilità di utilizzo del contratto di formazione lavoro per l'attivazione di convenzioni di inserimento, previste dall'articolo 11 della legge.

Lo spostamento del baricentro dalla occupabilità all'adattabilità, richiede di considerare con attenzione le modalità previste dal legislatore in materia di trasformazione dei contratti di inserimento in contratti a tempo indeterminato. In particolare, nell'area dell'esclusione viene confermato che, per poter procedere a nuove assunzioni con tale

---

<sup>(34)</sup> D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in LG, 2004, n. 3, 287.

<sup>(35)</sup> *Ibidem*.

tipologia contrattuale, il datore di lavoro deve aver mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia scaduto nei 18 mesi precedenti <sup>(36)</sup>. A tale riguardo, come sottolineato dai giuristi, l'ampliamento delle deroghe in materia di computabilità, rispetto alla disciplina del contratto di formazione lavoro, potrebbe addirittura determinare un giudizio non favorevole, da parte della Commissione europea, in sede di valutazione del regime di aiuto prefigurato dall'istituto stesso <sup>(37)</sup>.

La definizione del piano individuale di inserimento rappresenta il perno del funzionamento dell'istituto a livello aziendale. Ciò naturalmente dovrebbe rappresentare un valore aggiunto in relazione al coinvolgimento di lavoratori affetti da gravi disabilità. La consensualità del progetto di inserimento deve in realtà essere basata su una articolata modalità di definizione dei piani stessi ad opera della contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale e aziendale <sup>(38)</sup>. Ad essa spetta infatti la definizione delle modalità di realizzazione dei piani individuali e la messa a punto di sperimentazioni in relazione a orientamenti, linee guida e codici di comportamento. Per quanto riguarda il concreto funzionamento di tali procedure è altresì opportuno ricordare che <sup>(39)</sup>:

— non sono previsti meccanismi di recezione da parte del Ministro del lavoro delle regolamentazioni sindacali; manca anche la previsione di controlli della conformità dei progetti rispetto alle regolamentazioni stesse;

— è previsto l'eventuale coinvolgimento degli enti bilaterali nella realizzazione della regolamentazione;

— è prevista anche la possibilità di utilizzare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua per finanziare i progetti di inserimento.

In contrasto con l'assenza di un ruolo dell'Amministrazione Centrale, in riferimento alla recezione delle regolamentazioni, il passaggio dalla legge al decreto attuativo ha tolto alle Regioni il potere sostitutivo in relazione alla determinazione dei contenuti dell'attività formativa — nel caso in cui si registrasse l'inerzia delle parti sociali nella elaborazione di orientamenti — per assegnarlo invece al Ministero del lavoro <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> *Ibidem.*

<sup>(37)</sup> *Ibidem.*

<sup>(38)</sup> *Ibidem.*

<sup>(39)</sup> *Ibidem.*

<sup>(40)</sup> *Ibidem.*

Il contratto di inserimento prevede per la sua messa in opera anche una serie di incentivi, sia di carattere economico che normativo <sup>(41)</sup>:

— come è già stato detto il lavoratore è sottoinquadabile di due livelli <sup>(42)</sup>;

— gli incentivi contributivi e fiscali già previsti per il contratto di formazione lavoro vengono applicati al contratto di inserimento (escludendo da tale possibilità i giovani fra i 18 e i 29 anni, purché non accedano all'istituto in quanto disabili gravi);

— i lavoratori assunti con contratto di inserimento non sono computabili nell'organico aziendale ai fini dell'applicazione di particolari normative ed istituti (a tale proposito è opportuno segnalare la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere deroghe a questo principio).

Per completare la trattazione è opportuno infine richiamare alcuni dei contenuti dell'Accordo interconfederale, firmato l'11 febbraio 2004, con il quale le parti sociali hanno adottato una articolazione transitoria delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, in modo da consentire una prima applicazione dell'istituto ed evitare interruzioni nelle assunzioni, specie in relazione alle fasce deboli. Ricordo qui di seguito sinteticamente gli elementi che mi sembrano più rilevanti in relazione all'argomento che sto trattando <sup>(43)</sup>:

— la contrattazione collettiva dovrà disciplinare il profilo del livello di inquadramento, utilizzando i due indici delle "peculiarità settoriali" e delle "specifiche condizioni professionali del lavoratore" ed escludendo quindi l'automaticità del sottoinquadramento di due livelli;

— la contrattazione collettiva dovrà ricercare soluzioni che favoriscano la stabilizzazione dei rapporti di lavoro instaurati;

— tenendo conto della necessità di valorizzare le competenze già in possesso del lavoratore, nel progetto deve essere indicata la qualifica interessata dal contratto, nonché la durata e le modalità della formazione impartita (la formazione deve essere teorica per un minimo di 16 ore ed essere supportata da un addestramento specifico, anche su supporto informatico);

— fino alla introduzione del libretto formativo, le competenze

---

<sup>(41)</sup> *Ibidem.*

<sup>(42)</sup> Opportunamente Garofalo segnala i dubbi circa la legittimità costituzionale di questa previsione, non più giustificata dalla cornice formativa del rapporto di lavoro.

<sup>(43)</sup> *Ibidem.*



acquisite saranno registrate dal datore di lavoro o suo delegato (si ribadisce tra l'altro l'ipotesi di sostenere i contratti di inserimento grazie all'intervento dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua);

— si conferma l'utilizzabilità del contratto part-time nel quadro della stipula dei contratti di inserimento;

— il contratto deve individuare il trattamento per eventuale malattia ed infortunio non sul lavoro, riproporzionato in base alla durata del rapporto e non inferiore a 70 giorni;

— al lavoratore spetta la fruizione dei servizi aziendali (mensa e trasporti), le eventuali indennità sostitutive e le maggiorazioni connesse a particolari modalità di lavoro (turni notturni, festivi, ecc.) e previste dal contratto collettivo;

— una volta stabilizzato il rapporto di lavoro, dovrà essere computato nell'anzianità di servizio il periodo interessato dal contratto di inserimento, fatta esclusione per gli aumenti periodici di anzianità e per la mobilità professionale automatica.

### **6.3. Lo scenario normativo all'indomani della riforma del mercato del lavoro.**

Fatta salva la necessità di approfondire più dettagliatamente la questione inerente la copertura delle quote d'obbligo, l'operato del legislatore mi sembra incanalato nel solco già tracciato dalla riforma del collocamento, relativamente alla messa a punto di strumenti utili al contenimento dei costi di transazione connessi all'integrazione lavorativa di persone disabili.

Ciò è particolarmente evidente nel caso dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, che di fatto rilancia la possibilità dell'inserimento in cooperativa sociale, all'indomani dell'utilizzo scarso o nullo dell'istituto della convenzione disciplinata dall'articolo 12 della legge n. 68/1999. Ma risulta altresì vero, una volta che si prendano in considerazione gli incentivi economici e normativi connessi alla messa in opera del contratto di inserimento (sottoinquadramento, incentivi contributivi e fiscali e commutabilità), ai quali va senz'altro ad aggiungersi la compatibilità con la tipologia contrattuale del tempo parziale.

La combinazione dei tre fattori rappresentati dalle spinte datoriali al contenimento strategico dei costi di coordinamento e motivazionali, dalle nuove opportunità di inquadramento offerte dalla riforma del mercato del lavoro e dalla sostituzione del contratto di formazione

lavoro ad opera del contratto di inserimento, anche in caso di stipula di convenzioni *ex* articolo 11 della legge n. 68/1999, potrebbe a mio parere prefigurare uno scenario le cui caratteristiche principali potrebbero essere sintetizzate nel modo seguente:

— il nuovo assetto normativo potrebbe rendere progressivamente più attrattive modalità di adempimento degli obblighi del collocamento che potrebbero favorire una progressiva marginalizzazione di molti disabili rispetto al cuore del ciclo produttivo e ai livelli di inquadramento più alti;

— i percorsi di inserimento lavorativo dei lavoratori disabili potrebbero essere selezionati dalle aziende più sulla base della maggior flessibilità (leggi atipicità), con particolare riguardo al contenimento degli orizzonti temporali, piuttosto che sull'effettivo incontro tra competenze del lavoratore e caratteristiche delle mansioni disponibili;

— la tentazione a disinvestire (risorse e impegno organizzativo) rispetto al collocamento mirato in azienda potrebbe quindi favorire l'attrazione dei disabili nelle dinamiche, analizzate nei paragrafi precedenti, che in Italia portano presumibilmente le imprese a reagire flessibilmente al ciclo economico, adattando in maniera preventiva lo *stock* degli occupati;

— questo disinvestimento potrebbe favorire l'indebolimento precoce del sistema di relazioni fra azienda e servizi per l'impiego (che si va attualmente costruendo nelle varie province, pur se accompagnato da difficoltà connesse alla struttura dei mercati locali del lavoro e al funzionamento stesso dei servizi), presupposto necessario per un efficace collocamento effettuato a partire da una analisi dei posti di lavoro tecnicamente fondata; le stesse procedure di negoziazione fra azienda e servizi per l'impiego, presupposte dall'utilizzo dell'istituto della convenzione, potrebbero essere percepite dall'impresa come un altro costo di transazione da contenere o evitare;

— in questo quadro potrebbe trovare terreno fertile la tentazione per l'attore datoriale (astrattamente inteso) di intraprendere strategie di uscita mascherata dal gioco alla Hirschman (del tipo niente richiesta nominativa a fronte di mansioni disponibili di livello elevatissimo).

È pur vero che, nel quadro delineato, il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e locale potrebbe verosimilmente giocare un ruolo riequilibratore degli interessi in gioco. Tutto ciò chiarito, risulta evidente la necessità che, nell'ambito dei vari territori, il confronto tra tutti gli attori coinvolti trovi i necessari momenti di verifica nella sede

istituzionale deputata, rappresentata dalle Commissioni provinciali per il lavoro e da quelle regionali.

## 7. Conclusioni.

Gallino definisce il contratto di lavoro come un corrispettivo formale di un titolo di cittadinanza, un atto la cui valenza è al tempo stesso economica, morale e politica <sup>(44)</sup>. In questo quadro le garanzie suppletive conferite a categorie particolarmente svantaggiate di lavoratori, quali i disabili, non dovrebbero essere percepite come insostenibili limitazioni alla libertà economica dei soggetti imprenditoriali, ma come il necessario sforzo aggiuntivo sostenuto dalla comunità nazionale per consentire a quelle stesse categorie di poter esercitare pienamente i medesimi diritti di cittadinanza socio-economica di cui gode il resto della popolazione.

Come ho cercato di dimostrare, le caratteristiche del lavoratore disabile introducono una serie di elementi di indeterminatezza nel quadro strategico relativo alla gestione delle risorse umane in azienda. Ciò si riflette sui costi di coordinamento, in modo tale da richiedere un impegno aggiuntivo, che va a sommarsi a quello puro e semplice dell'adattamento delle attrezzature di lavoro e del maggior sforzo dedicato dall'impresa al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore. Tali problematiche possono essere tali da gravare anche sui cosiddetti costi motivazionali, in concomitanza con il manifestarsi di incompletezze e di asimmetrie informative, nonché della frustrazione degli sforzi di adattamento del lavoratore disabile.

Lo strumento della convenzione, introdotto dalla riforma del collocamento obbligatorio intervenuta con la legge 12 marzo 1999, n. 68, fornisce a mio parere un contributo al contenimento dei costi di transazione legati all'inserimento di lavoratori disabili. Questo avviene sia con interventi volti a facilitare l'integrazione della persona disabile nel ciclo produttivo, sia con l'applicazione di incentivi economici, commisurati in base al grado di riduzione della capacità lavorativa. I dati presentati testimoniano, a mio giudizio, un rilevante interesse da parte datoriale circa l'utilizzo di questo istituto; interesse che si è certamente venuto consolidando nel corso degli anni successivi al varo della legge.

---

(44) L. GALLINO, *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Einaudi, Torino, 1998, 122-123.

Attualmente si è giunti tuttavia ad un momento in cui l'ulteriore espansione dell'utilizzo dell'istituto potrebbe essere ostacolata, sia da fattori riconducibili alle strategie datoriali emergenti di gestione dello *stock* di occupati; sia da fattori intrinseci alle *policies* del lavoro, con particolare riguardo ad un investimento finanziario statale progressivamente insufficiente a soddisfare il volume di richieste.

In questo quadro, via via che dovessero rendersi disponibili modalità di copertura delle quote d'obbligo per mezzo della contrattazione flessibile, si assisterebbe verosimilmente ad una progressiva ulteriore marginalizzazione del disabile rispetto al cuore del ciclo produttivo. È mia opinione che se questa ipotesi dovesse verificarsi ci troveremmo di fronte, oltre che all'accrescersi della discriminazione dei disabili sul mercato del lavoro, anche alla dispersione di un rilevante patrimonio di credibilità accumulato in questi anni dai nuovi servizi pubblici per l'impiego presso le imprese private, con danni più che evidenti per il ruolo ad essi connaturato di garanti della trasparenza del mercato del lavoro <sup>(45)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> E. REYNERI, *Ruoli e competenze professionali nei servizi pubblici per l'impiego*, intervento al seminario *Le risorse umane come fattore strategico dei Servizi pubblici per l'impiego*, Formez e Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 27 febbraio 2003.

## RIFORMA BIAGI E DECRETO LEGISLATIVO 19 DICEMBRE 2002, N. 297

IRENE DI SPILIMBERGO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. — 2.1. I soggetti. — 2.2. L'oggetto: lo stato di disoccupazione. — 2.3. La banca dati *on-line*. — 2.4. Gli adempimenti a carico del datore di lavoro. — 2.5. Le abrogazioni.

### 1. Premessa.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro contiene criteri e principi per realizzare al meglio, anche da un punto di vista procedurale, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In particolare, l'articolo 7, intitolato agli accreditamenti <sup>(1)</sup>, stabilisce una competenza regionale quanto all'istituzione di elenchi per gli accreditamenti degli operatori pubblici e privati territorialmente competenti, nel rispetto degli indirizzi delle stesse Regioni, definiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 297/2002, nonché di alcuni principi e criteri stabiliti al comma 1, dell'articolo 7 della Legge Biagi. Tra questi, si possono menzionare: la salvaguardia degli standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni che riguardano l'accertamento dello stato di disoccupazione ed il monitoraggio del mercato; l'obbligo della connessione continua con la borsa nazionale del lavoro ed anche dell'invio di ogni informazione strategica utile alla autorità concedente.

Negli articoli 1 e 2 del decreto legislativo si evidenzia la preoccupu-

---

(1) Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in questa sezione.

pazione di organizzare un mercato del lavoro in cui modernità, trasparenza ed efficienza siano i principi-guida.

La modernità consiste in una migliore rispondenza al dato reale, che propone un lavoro sempre più flessibile come soluzione alla disoccupazione od inoccupazione.

La trasparenza, invece, implica l'eliminazione di pratiche di lavoro sommerso, ma anche il monitoraggio continuo della situazione del mercato del lavoro.

L'efficienza, infine, consiste nel valorizzare sempre di più la risorsa umana, la professionalità e la capacità individuale, anche con l'ausilio di una più incisiva politica di educazione e formazione al lavoro; nonché nella necessità, per il sistema del collocamento, di un intervento integrato tra soggetti pubblici e privati. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 <sup>(2)</sup> costituisce una novella del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, volto a riordinare la disciplina degli strumenti per agevolare e promuovere l'occupazione.

L'intervento si propone come obiettivo quello di predisporre incentivi per far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro, in attuazione della delega dell'articolo 45, comma 1, lettera *a*), legge 17 maggio 1999, n. 144 <sup>(3)</sup>.

L'intento è innanzitutto di adeguare la normativa interna ai principi espressi dall'Unione europea: creare un sistema personalizzato a favore di soggetti in cerca di occupazione, siano essi giovani alla prima occupazione, o non lo siano. Su queste premesse comunitarie, la normativa interna intende razionalizzare l'intera materia, evitare sovrapposizioni e snellire le procedure per rendere più efficaci gli interventi a sostegno dell'occupazione. In questo contesto si inserisce pure il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442 <sup>(4)</sup>.

Quella che, con il decreto legislativo n. 181/2000 era stata giustamente definita una "razionalizzazione", più che una riforma del collocamento, e che il decreto n. 442/2000 non aveva sostanzialmente

---

<sup>(2)</sup> Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è pubblicato in *GU*, 15 gennaio 2003, n. 11, ed è entrato in vigore il 30 gennaio 2003. Per un commento, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; E. MASSI, *La riforma del collocamento*, in *DPL*, 2003, n. 4, inserto, III.

<sup>(3)</sup> Legge 17 maggio 1999, n. 144, in *GU*, 4 luglio 2000, n. 154.

<sup>(4)</sup> Per un commento, si veda per tutti P. TULLINI, *Decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000 n. 442*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2001.

stravolto, assume, con l'emanazione del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, forse più compiutamente, la veste di una riforma. L'impianto del decreto legislativo n. 297 è stato sostanzialmente traspunto nella legge delega n. 30/2003 e quindi nel decreto legislativo n. 276/2003, di attuazione della stessa.

In particolare, l'articolo 3 individua le finalità del titolo II, relativo a "Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro", ma si potrebbe anche dire che focalizza gli obiettivi principali dell'intera normativa, cioè la realizzazione di un sistema efficace, fatto di strumenti moderni, trasparenti ed efficienti, per un mercato del lavoro più adeguato alle esigenze attuali.

## 2. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

Il decreto legislativo n. 297/2002 ha costituito la parte operativa della indicazione contenuta nel disegno di legge delega n. 848/2001: approntare nuovi strumenti per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il provvedimento del 2002 interviene su più fronti: da un lato, sottolinea l'importanza dell'articolo 117 della Costituzione <sup>(5)</sup>, così come riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001 in materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, la cui novità più significativa consiste nell'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa potenzialmente più ampia in materia di lavoro; dall'altro, riprende i contenuti del decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(6)</sup> sugli adempimenti regionali in materia di collocamento; inoltre sottolinea l'importanza degli strumenti informatici come il Sil, l'elenco anagrafico, la scheda professionale; recepisce, infine, le istanze comunitarie intese a combattere la disoccupazione.

A tale proposito fornisce le definizioni dei soggetti da inserire o reinserire nel mondo del lavoro, cioè gli adolescenti, i giovani, i

---

<sup>(5)</sup> Per una ricognizione delle posizioni dottrinarie vedi M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, n. 1, 19; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, *ivi*, 75; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, *ivi*, 171; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e mercato del lavoro*, in *ADL*, 2003, n. 1, 17; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, 2002, I, 24.

<sup>(6)</sup> E. MANGANIELLO, *Commento al d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *op. cit.*, 2239; P. TULLINI, *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *DPL*, 1998, n. 11, inserto, 33 ss.

disoccupati di lunga durata, le donne in reinserimento lavorativo; ed identifica poi i servizi competenti, ribadendo la centralità della figura dei centri per l'impiego, nonché delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, attuando, su questo punto, la delega espressa nell'articolo 45, comma 1, lettera *a*), della legge n. 144/1999.

In questo contesto, la legge delega n. 30/2003 opera una incisiva apertura nei confronti delle agenzie di lavoro interinale, eliminando il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per tali organismi <sup>(7)</sup>, come previsto all'articolo 1, comma 2, lettera *i*) <sup>(8)</sup>. Inoltre, all'articolo 1, comma 2, lettera *m*), è prevista l'abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, regolamentazione che continuava a convivere, in modo contraddittorio, con una disciplina che prevedeva l'ingresso del lavoro interinale in Italia. Con il decreto legislativo n. 276, tale legge viene definitivamente ed esplicitamente abrogata, *ex* articolo 85, comma 1, lettera *c*). Inoltre, la fattispecie del lavoro interinale, nella Legge Biagi, cede il passo, in base alla normativa di cui al capo primo del titolo III (articoli 20-28) alla somministrazione di lavoro <sup>(9)</sup>.

## 2.1. I soggetti.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 297/2002 chiarisce le finalità del provvedimento: la definizione dei principi fondamentali ai quali le Regioni e le Province autonome devono uniformarsi per esercitare la potestà normativa conferita loro dal nuovo articolo 117 della Costituzione; l'individuazione delle categorie di soggetti che sono definiti disoccupati, in base alle loro "diverse caratteristiche", tenuto conto della disoccupazione giovanile e di quella a lunga durata, e dunque chi sono i destinatari delle norme <sup>(10)</sup>.

Tenendo sempre presenti le istanze comunitarie, viene posta un'attenzione particolare alla disoccupazione giovanile, ed alla promozione di strategie per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro dei

---

<sup>(7)</sup> Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(8)</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 7 febbraio 2002, in causa n. C-279/00, pubblicata in *RIDL*, 2002, II, 665, con nota di L. PANCIOTTI.

<sup>(9)</sup> Cfr. G. BOCCHIERI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Cfr. M. SALA CHIRI, *Il nuovo collocamento: i soggetti e le funzioni*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche*, Bergamo, 2000, n. 11, 119.



soggetti in cerca di prima occupazione. Il legislatore ha ritenuto di dover distinguere gli adolescenti <sup>(11)</sup> dai giovani <sup>(12)</sup> individuando nei primi all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), coloro che hanno una età compresa tra i 15 ed i 18 anni, esenti da obbligo scolastico, così come precedentemente disposto dall'articolo 3, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345; nei secondi, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), coloro che hanno una età compresa tra i 18 ed i 25 anni, o età diversa sempre tenuto conto dei limiti determinati dal modello europeo.

Un'ulteriore distinzione è stata operata riguardo ai disoccupati di lunga durata e gli inoccupati di lunga durata; quest'ultima definizione non è nuova, ma era già rinvenibile nell'articolo 25, commi 1 e 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 <sup>(13)</sup>.

Con il termine "disoccupati di lunga durata" si intendono ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *d*), coloro che dopo aver svolto una attività subordinata o autonoma "siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi".

Gli inoccupati di lunga durata, come individuati all'articolo 1, comma 2, lettera *e*), del decreto legislativo n. 297 sono invece coloro che non hanno mai prestato alcuna attività lavorativa e si trovano nella condizione di ricerca di prima occupazione da oltre un anno (termine ridotto a sei mesi nel caso di lavoratore giovane).

Le donne in reinserimento lavorativo sono un'altra categoria prevista dall'articolo 1, comma 2, lettera *f*), del decreto in esame: si tratta di coloro che hanno precedentemente svolto un'attività e "intendono rientrare nel mondo del lavoro dopo almeno due anni di inattività" <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Si considera assolto l'obbligo scolastico se il soggetto al compimento del 15esimo anno ha frequentato la scuola per almeno nove anni. L'obbligo scolastico si ritiene adempiuto al compimento dei 18 anni per i portatori di handicap, così come previsto dall'articolo 110, comma 2, decreto legislativo n. 297/1994.

<sup>(12)</sup> Il limite è elevato a 29 anni se si tratta di soggetti laureati, seguendo quello che è l'indirizzo formulato dai Paesi dell'Unione europea.

<sup>(13)</sup> Fino all'emanazione del presente decreto, l'articolo 8, comma 9, della legge n. 407/1990 e l'articolo 25, commi 1 e 5, della legge n. 223/1991 prevedevano entrambi termini relativi allo stato di disoccupazione, di durata biennale per l'accertamento di una disoccupazione "lunga", quest'ultima norma risulta ora abrogata, aiutando quindi la snellezza delle procedure. Il testo della legge è pubblicato in *GU*, 27 luglio 1991, n. 175, suppl. ord.

<sup>(14)</sup> La legge 24 giugno 1997, n. 196, all'articolo 13, comma 4, lettera *c*), introduceva già la possibilità di stipulare contratti di lavoro part-time a lavoratrici inattive da almeno due anni. Anche il decreto legislativo n. 61/2000, nel disciplinare il

Ferme restando le suddette categorie di soggetti, così come delineate dal decreto legislativo n. 297/2002, la Legge Biagi, all'articolo 2, lettere *j*) e *k*), definisce, ai fini e per gli effetti delle disposizioni in essa contenute, "lavoratore" chiunque presta attività o ne è alla ricerca; e "lavoratore svantaggiato" chiunque appartiene ad una categoria con difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro.

All'articolo 1, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo n. 297 vengono poi individuati i servizi competenti. Si ribadisce il ruolo fondamentale delle Regioni, che definiscono gli obiettivi e gli indirizzi operativi, per monitorare continuamente la situazione, quindi la permanenza o meno dello stato di disoccupazione e soprattutto il permanere dell'interesse effettivo di un soggetto ad essere assunto o riassunto.

Sono sicuramente da ricomprendere nella definizione di servizi competenti i centri per l'impiego; tuttavia il legislatore fa riferimento anche ad altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le stesse funzioni.

La Legge Biagi accomuna gli operatori pubblici e privati abilitati all'attività di intermediazione, somministrazione di lavoro, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale sotto la denominazione di "agenzie per il lavoro".

## **2.2. L'oggetto: lo stato di disoccupazione.**

La novella del decreto legislativo n. 181/2000, ad opera del decreto legislativo n. 297/2002, riguarda anche la definizione dello stato di disoccupazione<sup>(15)</sup>, nonché la perdita, la cancellazione e la sospensione dello stesso (articolo 5).

In particolare, viene introdotto un articolo *ad hoc* (articolo 3), rispetto alla formulazione nel decreto legislativo precedente, che si occupava dello stato di disoccupazione inserendolo solamente all'interno dell'articolo 1, comma 2, accanto alle definizioni sopra analizzate.

Il decreto legislativo n. 276 si preoccupa di fornire una definizione di lavoratore, includendo anche la condizione del soggetto disoccupato. Infatti, l'articolo 2, relativo alle terminologie usate ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel provvedimento, alla lettera

---

lavoro a tempo parziale, prevede all'articolo 5, comma 4, un incentivo all'utilizzo di tale contratto di lavoro per favorire la lavoratrice con figli minori o con soggetti disabili conviventi da accudire.

<sup>(15)</sup> Per una ricostruzione precedente di tale definizione, A. AURILIO, *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, in *LI*, 2000, n. 14, 5 ss. Vedi anche M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

j), testualmente definisce “lavoratore: qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro”, coinvolgendo quindi anche tutti i soggetti potenzialmente in grado di svolgere un’attività lavorativa, ma momentaneamente senza un’occupazione.

La condizione di disoccupato deve essere comprovata dal soggetto stesso mediante una sua presentazione personale avanti il servizio competente o altro accreditato dalla Regione ed una dichiarazione con la quale egli attesti la propria immediata disponibilità a svolgere una attività lavorativa.

Inoltre, gli stessi servizi competenti hanno il compito di verificare l’effettiva permanenza dello stato di disoccupazione sulla base delle comunicazioni e delle informazioni fornite dagli organi di vigilanza ai centri per l’impiego, a differenza di quanto previsto dal decreto legislativo n. 181/2000 che stabiliva tale compito di pertinenza esclusiva dei centri per l’impiego nei confronti dei servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro.

La durata dello stato di disoccupazione si calcola in mesi commerciali: i periodi fino a 15 giorni all’interno di uno stesso mese non si computano, mentre quelli superiori a tale limite vanno calcolati come mese intero.

La verifica dello *status* deve essere anche concordata con il soggetto, il quale, in attesa di una nuova occupazione confacente alle sue aspettative, deve rendersi disponibile ad attività formative, la cui importanza viene evidenziata, anche all’interno della legge delega (laddove all’articolo 2 si chiede al Governo un adeguato riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio, nel senso di una incentivazione all’utilizzo degli stessi e di una maggiore specializzazione di tali strumenti, quando siano finalizzati, non solo all’inserimento, ma anche al reinserimento mirato dei lavoratori), e poi ribadita nell’articolo 6 del decreto legislativo n. 276. Come giustamente osservato “si può ritenere che tali contratti abbiano svolto un ruolo fondamentale nel favorire processi di adattamento delle professionalità lavorative alle esigenze delle imprese ed anche di riduzione dei costi di lavoro”; questi strumenti sono “idonei a consentire la selezione mirata della manodopera in presenza di un sistema pubblico di mediazione tra la domanda e l’offerta di lavoro del tutto inefficiente (pure una volta superato il monopolio pubblico di collocamento e legittimata la presenza di agenzie private di mediazione)” (16).

---

(16) G. FERRARO, *La flessibilità in entrata alla luce del Libro Bianco sul mercato del*

La Legge Biagi affronta poi in modo più specifico la tematica dei contratti di inserimento, nel capo II del titolo VI, in particolare nell'articolo 54, che definisce il campo di applicazione, *ratione personae*, di tali contratti; l'articolo 55, che prevede la redazione di un progetto individuale, e quindi "personalizzato", di inserimento, ed i successivi articoli dal 56 al 60, che disciplinano gli elementi costitutivi del suddetto contratto di inserimento.

La mancata disponibilità del soggetto ad usufruire delle attività formative suddette è nell'ottica del "nuovo collocamento" motivo di cancellazione dallo *status* stesso, come previsto all'articolo 5 del decreto legislativo n. 297/2002.

È evidente, in questa fase, un tentativo di snellire le procedure precedentemente prescritte; infatti, non trova più applicazione l'articolo 15, comma 3, della legge n. 56/1987, nel caso di decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste di collocamento a carico del lavoratore che non abbia comunicato all'ufficio competente il perdurare della disoccupazione.

La partecipazione attiva del soggetto interessato e la cointerazione dei servizi per l'impiego conducono alla redazione di una mappa della manodopera in cerca di occupazione ed al monitoraggio in tempo reale della situazione.

La disoccupazione non è più vista come uno *status* passivo durante il quale il soggetto attende il trascorrere del tempo con la permanenza nella graduatoria con l'unica prospettiva di avanzare nella medesima in base alla sua anzianità di iscrizione. Tale situazione, da passiva diventa attiva, con un coinvolgimento diretto del soggetto alla ricerca di una occupazione a lui meglio confacente.

Inoltre, non sono più previsti limiti massimi temporali di attività precedentemente svolte ai fini dell'inserimento dei soggetti nello stato di disoccupazione; pertanto si può affermare che si instaurerà un più stretto contatto tra il lavoratore in cerca di inserimento ed i servizi competenti suddetti: i soggetti interessati devono direttamente presentarsi presso i servizi competenti, e produrre una dichiarazione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 297/2002, finalizzata all'accertamento della condizione suddetta.

L'articolo 5 contiene un'ulteriore novità rispetto al testo del de-

---

*lavoro*, in RIDL, 2002, I, 432. Per un approfondimento vedi anche P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano, 2002.

creto legislativo n. 181/2000 in tema di perdita dello stato di disoccupazione.

Infatti, la nuova disposizione contiene la previsione, accanto ai casi già considerati di conservazione e di perdita dello stato di disoccupazione, della sospensione temporanea, e quindi non di perdita, dello stato stesso.

Ruolo importante, almeno nella fase di indirizzo e ancora una volta in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, è riservato alle Regioni, alle quali è demandato il compito di individuare i criteri di accertamento dello stato di disoccupazione che i servizi competenti dovranno adottare.

La norma individua quattro ipotesi:

*a)* Conservazione dello stato di disoccupazione.

Il soggetto rimane in tale stato se ha intrapreso una attività lavorativa dalla quale ha percepito un reddito non superiore a quello minimo personale escluso da imposizione. Tale limite non si applica ai soggetti impegnati nei lavori socialmente utili <sup>(17)</sup> o di pubblica utilità che percepiscano o meno, trattamenti previdenziali.

*b)* Perdita dello stato di disoccupazione.

1) In una prima ipotesi si ha riguardo a quei soggetti che in assenza di motivo giustificato non si presentano ai colloqui di orientamento o rifiutano eventuali iniziative di inserimento lavorativo.

Andrebbe meglio identificato il "giustificato motivo" della mancata presentazione o del rifiuto, poiché una formulazione troppo generica va incontro ad una giustificazione ampia che potrebbe generare una permanenza oltremodo lunga nell'elenco dei disoccupati.

2) La seconda ipotesi di perdita dello stato di disoccupazione si ha in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo, con durata, in caso di contratto a termine o in caso di lavoro interinale, superiore a otto mesi o quattro mesi se si tratta di giovani, sulla base di zone individuate dalle Regioni.

In entrambe le ipotesi di cui al punto *sub b)* va sottolineato che non si ha più perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, come previsto all'articolo 4 del decreto legislativo n. 181/2000. Ai sensi del decreto legislativo n. 297/2002, scompare il riferimento alla anzianità e

---

(17) Cfr. decreto legislativo n. 468/1997, in materia di lavori socialmente utili.

si parla della perdita dello stato di disoccupazione *tout-court* con conseguente cancellazione dagli elenchi stessi.

c) Sospensione dello stato di disoccupazione.

Si è voluto operare una sorta di temperamento, nell'accettazione da parte del lavoratore, di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore ad otto mesi, ovvero di quattro se si tratta di giovani. Si dà attuazione a quanto le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 avevano espresso, sebbene in contrasto con il decreto legislativo n. 181/2000, che imponeva la perdita dello stato di disoccupato, e quindi l'estromissione dal circuito lavorativo, a chi non rispettasse le disposizioni ivi previste, che di fatto non consideravano la possibilità di impiego in rapporti a termine o con lavoro temporaneo.

### 2.3. La banca dati *on-line*.

L'articolo 2 del decreto legislativo n. 297/2002 si occupa della predisposizione di modelli dei dati contenuti nella scheda anagrafica e nella scheda professionale dei lavoratori. Tali strumenti informatici, già presenti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000, consentono la soppressione delle liste di collocamento, nonché del libretto di lavoro. Il Ministro del lavoro ed il Ministro della innovazione tecnologica, di concerto con la Conferenza unificata, hanno definito i modelli stessi ed il sistema di collocazione dei dati contenuti nella scheda anagrafica e nella scheda professionale, affinché entrambe costituiscano la base dei dati del sistema informativo lavoro (Sil).

La creazione di un sistema informatico unico, quale è il Sil, è fondamentale per il lavoratore che può gratuitamente accedervi da qualunque struttura pubblica o privata <sup>(18)</sup>.

Viene dato ad esso grande rilievo, e la sua realizzazione può avvenire solo con la creazione di un completo ed efficiente sistema unico di trasmissione dati, creato, ma soprattutto supervisionato e quindi di fatto controllato dalle strutture pubbliche.

La Legge Biagi, all'articolo 2, lettera g), identifica la "borsa continua del lavoro" come un sistema aperto di incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, avente lo scopo di favorire maggiore efficienza e

---

<sup>(18)</sup> Le problematiche relative all'importanza del Sil si possono più analiticamente vedere in P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nel collocamento dei lavoratori*, in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano, 2002, 333.

trasparenza del mercato del lavoro, in modo tale che, al suo interno, i cittadini, i lavoratori, i disoccupati, le persone in cerca di lavoro, ma anche i soggetti accreditati ed autorizzati ed i datori di lavoro possano trovare un punto di incontro, scaturente da una libera scelta. Il decreto legislativo n. 276 dedica poi il capo III del titolo II ad una più specifica disciplina di questo fondamentale supporto informatico <sup>(19)</sup>.

#### 2.4. Gli adempimenti a carico del datore di lavoro.

Il decreto legislativo n. 297/2002 chiarisce anche le modalità concrete di assunzione e gli adempimenti successivi, a carico del datore di lavoro, introdotte con l'articolo 6.

Si conferma quanto previsto all'articolo 9-*bis* della legge 28 novembre 1996, n. 608, sulla modalità di assunzione diretta per qualsiasi rapporto di lavoro sia esso subordinato, autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa. Si precisano parimenti le esclusioni per alcune categorie, cioè per i lavoratori extracomunitari residenti all'estero <sup>(20)</sup>, per i lavoratori italiani da impiegare o trasferire all'estero <sup>(21)</sup>, e per i disabili <sup>(22)</sup>, soggetti ancora ad una particolare e garantista disciplina speciale.

Un ulteriore temperamento alla assunzione diretta del datore di lavoro riguarda particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale, come i soggetti in mobilità, i disoccupati di difficile collocazione, ed altri casi particolari. I centri per l'impiego, in questi casi, potranno indirizzare tali soggetti presso datori di lavoro privati ed enti pubblici.

La disposizione, che costituisce una delle novità più importanti del decreto legislativo n. 297/2002, va posta in relazione con l'abolizione della quota di riserva del 12 per cento per le imprese con più di 10

---

<sup>(19)</sup> Cfr. articoli 15, 16 e 17 della Legge Biagi e sulla questione i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(20)</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *GU*, 18 agosto 1998, n. 191, suppl. ord. La legge-delega all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), ribadisce il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, in conformità alla normativa italiana vigente.

<sup>(21)</sup> Legge 3 ottobre 1987, n. 398, in *GU*, 3 ottobre 1987, n. 231. Quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera *d*), della legge delega n. 30/2003, sopra citata, trova applicazione anche per questi soggetti.

<sup>(22)</sup> Per la disciplina del lavoro dei disabili si rimanda alla legge 12 marzo 1999, n. 68, in *GU*, 23 marzo 1999, n. 68, suppl. ord.

dipendenti, avvenuta in seguito alla abrogazione dell'articolo 25, commi 1 e 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223.

Sugli adempimenti a cui si è accennato poc'anzi, v'è da dire che la novità rispetto al decreto legislativo n. 181/2000 si ravvisa nell'obbligo di comunicazione da parte del datore di lavoro ai servizi competenti sia dell'avvenuta assunzione che deve essere contestuale all'assunzione stessa o fatta entro il giorno 20 del mese successivo se si tratta di imprese fornitrici di lavoro temporaneo, sia della variazione o della trasformazione del rapporto di lavoro entro 5 giorni, sia di cessazione del rapporto stesso, sempre entro 5 giorni <sup>(23)</sup>. La mancata comunicazione contestuale ai servizi competenti determina l'applicazione per i datori di lavoro di una sanzione amministrativa.

Inoltre, sempre all'atto dell'assunzione, e non entro 30 giorni, come stabilito precedentemente, dovrà essere consegnata al lavoratore la comunicazione contenente le informazioni obbligatorie secondo il decreto legislativo n. 152/1997 <sup>(24)</sup>.

Un altro adempimento a carico del datore di lavoro è quello già previsto dall'articolo 9-*bis* della legge 28 novembre 1996, n. 608, che stabilisce l'obbligo di consegnare al lavoratore all'atto dell'assunzione una dichiarazione contenente i dati di registrazione nel libro-matricola.

Tali obblighi si estendono, in virtù delle nuove disposizioni, anche alle collaborazioni coordinate e continuative.

Ad ulteriore tutela del lavoratore, nelle ipotesi di somministrazione irregolare di lavoro, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del decreto n. 276, gli atti compiuti dal somministratore nelle fasi di costituzione o di gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione si è verificata, si considerano come compiuti dal soggetto che di fatto ha utilizzato la prestazione.

Inoltre, appare opportuno ricordare la norma, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 276, in virtù della quale sono espressamente previste sanzioni amministrative, estese anche alle Pubbliche Ammini-

---

<sup>(23)</sup> La comunicazione contestuale trova una deroga nel caso in cui l'assunzione avviene in un giorno festivo (domenica, feste civili e religiose di calendario) o in ore serali (dopo le 18), o notturne (tra le 22 e le 6 del mattino seguente), o in situazioni di emergenza. In questi casi la comunicazione deve essere effettuata entro il primo giorno utile successivo. Articolo 9-*bis*, comma 2, u.p., legge 28 novembre 1996, n. 608, pubblicata in *GU*, 30 novembre 1996, n. 281, suppl. ord.

<sup>(24)</sup> Si veda in particolare l'articolo 1 del decreto legislativo n. 152/1997 che fornisce un'elencazione dettagliata delle informazioni che obbligatoriamente il datore di lavoro pubblico e privato è tenuto a fornire al lavoratore.



strazioni, relativamente alle comunicazioni ed agli adempimenti legati al collocamento.

La necessità di una tale norma è apparsa in seguito ad un vistoso vuoto normativo del decreto legislativo n. 297. Infatti, le sanzioni in questione, nonostante le indicazioni della legge delega n. 144/1999, non avevano trovato alcun riscontro nei dettami del decreto del 2002. Addirittura, nell'intento di assicurare un'applicazione integrale della riforma del collocamento, nei confronti dei soggetti sia pubblici che privati, il decreto legislativo n. 276 prevede, accanto al già citato articolo 19 sulle sanzioni amministrative, anche l'articolo 18 che appronta un sistema sanzionatorio di tipo penale nei casi più gravi di esercizio non autorizzato delle attività delle agenzie per il lavoro.

## 2.5. Le abrogazioni.

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 297/2002 ha avuto lo scopo di riorganizzare l'intero sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, tenuto conto anche dei precedenti interventi normativi. Tale riorganizzazione appare in concreto, prima all'articolo 7 e poi soprattutto all'articolo 8, laddove si procede ad una analisi delle norme da ritenersi abrogate.

L'articolo 7 abolisce le liste di collocamento, facendo così chiarezza su quanto il decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 aveva tentato, ma non era riuscito a realizzare, a seguito, come si ricorderà, del mancato visto da parte della Corte dei Conti. Tali liste vengono soppresse, tranne quelle di mobilità *ex* articolo 6 della legge n. 223/1991, quelle del collocamento obbligatorio dei disabili *ex* articolo 8 della legge n. 68/1999, e quelle di alcune categorie dei lavoratori dello spettacolo *ex* articolo 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 2053/1963 <sup>(25)</sup>. Il collocamento della gente di mare verrà disciplinato con apposito provvedimento da emanarsi, che abrogherà le norme vigenti per tali soggetti, che quindi non saranno più assoggettati al sistema di collocamento attuale.

All'articolo 8 si riordinano le disposizioni, accavallatesi negli anni, in materia di collocamento: si realizza quello che nel decreto n. 442/2000 era stato un tentativo senza successo. La Legge Biagi incrementa il numero delle norme abrogate dal provvedimento del 2002.

---

<sup>(25)</sup> Il testo del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1963, n. 2053, è pubblicato in *GU*, 22 gennaio 1964, n. 17.

“Incrementa”, nel senso che, testualmente, all’articolo 3, comma 2, lettera c), si legge: “vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio”. Pertanto, si chiarisce che le abrogazioni intervenute ad opera delle normative precedenti, compreso il decreto legislativo n. 297/2002, hanno prodotto i loro effetti e ad esse si aggiungono quelle ritenute opportune, tenuto conto delle disposizioni contenute nel decreto n. 276.

Quindi, l’articolo 85 della Legge Biagi, relativo appunto alle abrogazioni, si intende “aggiuntivo” e a completamento di quanto già il decreto n. 297 aveva provveduto a cancellare.

Innanzitutto, per effetto dei decreti legislativi n. 297/2002 e n. 276/2003, viene abrogata la legge 10 gennaio 1935, n. 112 <sup>(26)</sup>: viene abrogata *in toto*, compresa quella parte concernente i lavoratori extracomunitari i cui libretti di lavoro sono stati fino ad ora rilasciati dalle Direzioni provinciali del lavoro, mentre per gli italiani ed i cittadini comunitari tale compito spettava ai Comuni. Già il decreto n. 442/2000 aveva parzialmente abrogato questa legge, con particolare riferimento all’articolo 6 sugli obblighi concernenti la consegna del libretto di lavoro al momento dell’assunzione e all’articolo 8 in merito alla presentazione dello stesso libretto agli organi preposti all’iscrizione nelle liste di collocamento. Il libretto di lavoro cede il passo alla scheda professionale, rilasciata dai centri per l’impiego e contenente tutti i dati inerenti al lavoratore ricavabili dall’elenco anagrafico, nonché le informazioni sulle precedenti esperienze lavorative, ed infine la disponibilità del lavoratore stesso alla mobilità.

Ulteriormente, come già detto, la Legge Biagi istituisce come supporto informatico, la borsa continua del lavoro, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera b).

In secondo luogo, va menzionata l’abrogazione della legge 29 aprile 1949, n. 264 <sup>(27)</sup>, nota come “Legge Fanfani”, nella parte inerente a “Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e dei lavoratori involontariamente disoccupati”. Vengono abrogati pertanto il titolo I ed il titolo II, ad esclusione dell’articolo 11, comma 1, che riguarda il divieto di esercizio della mediazione in materia di avvia-

---

<sup>(26)</sup> Il testo della legge 10 gennaio 1935, n. 112, è pubblicato in *GU*, 5 marzo 1935, n. 54.

<sup>(27)</sup> Il testo della legge 29 aprile 1949, n. 264, è pubblicato in *GU*, 1 giugno 1949, n. 125, suppl. ord.

mento al lavoro, anche se gratuita, al di fuori delle ipotesi autorizzate; l'articolo 15, comma 6, sul diritto di precedenza nelle riassunzioni in seguito al licenziamento collettivo per riduzione del personale, ridotto a sei mesi; l'articolo 21, comma 1, che riguarda la comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro ai servizi competenti; l'articolo 27, commi 1 e 3, inerenti rispettivamente al divieto della mediazione ed alle sanzioni amministrative imposte per il mancato o ritardato invio delle comunicazioni di cui all'articolo 21, comma 1 suddetto. La Legge Biagi procede anche all'abrogazione dell'articolo 27. La legge n. 264/1949 aveva evidenziato i controlli pubblici; nell'articolo 7 addirittura aveva definito il collocamento come funzione pubblica, aggiungendo poi, successivamente all'articolo 24 anche la qualificazione del collocamento come servizio pubblico. La coesistenza di entrambe le qualificazioni, ha suscitato non pochi problemi in merito alla più giusta identificazione del collocamento: infatti, la pubblica funzione esprime sostanzialmente il monopolio pubblico del collocamento, il pubblico servizio, invece, esula dalla necessità di una gestione esclusiva da parte dei pubblici poteri. Entrambe le qualificazioni utilizzate nella legge n. 264/1949 volevano accentuare il ruolo pubblico, poiché l'interesse tutelato — la ricerca e l'avviamento al lavoro — è considerato interesse generale meritevole di tutela e nel quale lo Stato manifesta la sua piena autorità <sup>(28)</sup>.

Vengono abrogati anche gli articoli 23, comma 1, lettera *a*), 27 e 29, comma 1, della legge 19 gennaio 1955, n. 25 <sup>(29)</sup>. Tali norme, che riguardano la comunicazione dell'assunzione e della cessazione del rapporto di lavoro di apprendistato anche presso datori di lavoro artigiani, erano il frutto della depenalizzazione intervenuta a seguito dell'articolo 78 del decreto legislativo n. 507/1999 che prevedeva una sanzione pecuniaria meno pesante in casi di mancata comunicazione ai servizi per l'impiego. Ora sulla base della abrogazione intervenuta dovranno essere applicate le sanzioni previste per le altre tipologie contrattuali. Inoltre, l'abrogazione della possibilità per i datori di lavoro artigiani di effettuare le comunicazioni agli organi del collocamento con un termine di 10 giorni dalla instaurazione o dalla cessazione del rapporto, comporta che ora tali comunicazioni dovranno

---

<sup>(28)</sup> P. OLIVELLI, *op. cit.*, 315.

<sup>(29)</sup> Il testo della legge 19 gennaio 1955, n. 25, è pubblicato in *GU*, 14 febbraio 1955, n. 35.

essere contestuali. Il decreto legislativo n. 276 abroga anche gli articoli 2, comma 2, e 3.

Nel novero delle abrogazioni, rientrano pure gli articoli 33 e 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300 <sup>(30)</sup>: nell'operazione di pulizia dal passato vengono trascinati via, per una sorta di attrazione, anche i sindacati, maggiormente o comparativamente, più rappresentativi. La funzione del sindacato, in questo contesto, peraltro, aveva già dato adito a forti critiche, in quanto la si vedeva solo come un'investitura formale di una funzione "pubblicizzata" che del sindacato non è del tutto propria.

Questi due articoli rappresentavano una attenuazione del sistema rigido in vigore con la legge n. 264/1949: infatti, veniva coinvolto il sindacato nella gestione del collocamento, attraverso la costituzione di apposite commissioni. Tuttavia, nonostante ciò, il collocamento rimaneva un sistema estremamente pesante, dotato di un'efficienza quasi nulla, in cui l'unico dato chiaro era la gestione in regime di monopolio della domanda e dell'offerta di lavoro <sup>(31)</sup>. L'articolo 6, comma 3, del decreto n. 276, tuttavia, permette un ritorno "sulla scena" dell'intermediazione ai sindacati. Infatti, tale norma attribuisce alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, che siano firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro, la possibilità di riappropriarsi di una funzione che per decenni era stata loro propria <sup>(32)</sup>.

Anche gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della legge 11 marzo 1970, n. 83 <sup>(33)</sup>, rientrano tra le disposizioni non più in vigore. Si tratta di norme procedurali che riguardano l'iscrizione e l'avviamento al lavoro dei lavoratori agricoli, oggi completamente superate. Infatti, il principio della assunzione diretta coinvolge anche il collocamento agricolo che fino ad ora era rimasto legato alla richiesta numerica, in conformità della legge n. 264/1949 <sup>(34)</sup>.

Della legge 28 febbraio 1987, n. 56 <sup>(35)</sup>, rimangono in vigore solo

<sup>(30)</sup> Il testo della legge 20 maggio 1970, n. 300, è pubblicato in *GU*, 27 maggio 1970, n. 131.

<sup>(31)</sup> P. OLIVELLI, *op. cit.*, 317.

<sup>(32)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(33)</sup> Il testo della legge 11 marzo 1970, n. 83, è pubblicato in *GU*, 20 marzo 1970, n. 71.

<sup>(34)</sup> P. OLIVELLI, *op. cit.*, 324.

<sup>(35)</sup> Il testo della legge 28 febbraio 1987, n. 56, è pubblicato in *GU*, 3 marzo

gli articoli 3, 16, 19, dal comma 2 al comma 7, 21 e 22. Tuttavia, l'articolo 21 viene poi abrogato dalla Legge Biagi.

Il decreto legislativo n. 297/2002, ed ora anche il decreto legislativo n. 276/2003 pertanto, abrogano una serie di disposizioni particolarmente datate, alla luce dei cambiamenti avvenuti. Soprattutto, le disposizioni riguardanti le sezioni circoscrizionali, nonché l'identificazione dei lavoratori per classi con ordine di precedenza riferito alle classi stesse per le assunzioni, le direttive fornite dalla Commissione Centrale per assicurare indirizzi uniformi, le modalità relative all'accertamento della professionalità dei lavoratori, le condizioni procedurali relative al controllo dello stato di disoccupazione, attraverso la comunicazione ai centri per l'impiego.

La legge n. 56/1987 è espressione dell'esigenza, già nota negli anni Ottanta, di superare l'idea garantista del collocamento, visto il profondo mutamento del mercato del lavoro e soprattutto del rapporto fra domanda ed offerta, maggiormente basato su fattori qualitativo-professionali dei soggetti. La suddetta legge, pur esprimendo tali esigenze, non era riuscita comunque ancora a rivoluzionare il sistema.

Anche l'articolo 25, dal comma 1 al comma 7, della legge 23 luglio 1991, n. 223, viene abrogato: non c'è più l'obbligo per le aziende con più di dieci dipendenti di destinare una quota delle nuove assunzioni (12 per cento) ai lavoratori riservatari. Questa abrogazione potrebbe non essere assoluta; infatti, in base alle disposizioni precedenti, le Regioni hanno la facoltà di emanare provvedimenti autonomi per un avviamento agevolato in favore di soggetti di difficile collocazione.

Sono inoltre abrogati gli articoli 9-bis, commi 1, 4, 5, 7 e 8, e 9-ter, comma 1, della legge 28 novembre 1996, n. 608. La Legge Biagi aggiunge anche i commi 4 e 18 dell'articolo 9-quater, limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione. L'abrogazione riguarda la parte in cui si fa riferimento alle liste di collocamento ed alle disposizioni previgenti a questo connesse. Vengono tutte eliminate a seguito dell'abolizione espressa delle liste di collocamento stesse.

Con l'articolo 9-bis, era già stata introdotta la possibilità dell'assunzione diretta con l'onere della comunicazione della stessa entro 5 giorni, superando in tal modo l'obbligatorietà della lista al ricorso, oltretutto il nulla-osta all'assunzione diventava da preventivo a successivo.

---

1987, suppl. ord. n. 51. M.G. GAROFALO, *Commento ad una riforma incompiuta: la legge n. 56 del 1987*, in RGL, 1987, I, 3.

Tra le disposizioni non più in vigore, rientra l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1963, n. 2053. L'abrogazione interviene laddove si prevedeva un servizio nazionale per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo, oggi pertanto si applica la disciplina valida generale.

Il decreto legislativo n. 276/2003 procede espressamente, come già ricordato, anche all'abrogazione della legge n. 1369/1960, sul divieto di interposizione ed intermediazione nelle prestazioni di lavoro, come testualmente si evince dall'articolo 85, lettera *c*); nonché dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000, relativo alla tutela dei dati personali dei soggetti in cerca di occupazione, per il quale era prevista la possibilità dei suddetti dati, anche senza il consenso degli interessati, con implicazioni assai importanti in tema di tutela della riservatezza.

## OBLIGHI DI COMUNICAZIONE DEI DATORI DI LAVORO E SANZIONI: COORDINAMENTO E TRANSIZIONE

LUIGI DEGAN

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Gli interventi ministeriali: le circolari 7 aprile 2003, n. 12, e 24 novembre 2003, n. 37. — 3. *Segue*: le comunicazioni agli organi competenti. — 4. *Segue*: la dichiarazione di assunzione. — 5. La transizione al nuovo sistema e il decreto di unificazione dei modelli di comunicazione: spunti *de iure condendo*. — 6. Scheda riepilogativa.

### 1. Introduzione.

Il legislatore degli ultimi anni, con interventi susseguiti nel tempo, ha tentato di modificare e razionalizzare la disciplina del collocamento. Il processo legislativo è stato avviato con legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per la riorganizzazione del mercato del lavoro. Successivamente, attraverso altri interventi — nella specie il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme in materia di collocamento <sup>(1)</sup>, ossia regole per l'agevolazione dell'incontro domanda-offerta di lavoro, ed il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori <sup>(2)</sup> — si è tentato, con scarso successo, di portare a compimento il processo di riforma iniziato anni prima. Per concludere con successo quel fallace tentativo, il Governo ha emanato

---

<sup>(1)</sup> Per una analisi della disciplina del mercato del lavoro, anche in chiave comparatistica e di prospettiva, cfr. M. BIAGI (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003; P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(2)</sup> Cfr., per un quadro di sintesi, M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, § 2.

il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 <sup>(3)</sup>, contenente, tra le altre, delle disposizioni di modifica e di correzione del decreto legislativo n. 181/2002. Alla novella del 2002 si aggiunge ora il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, che porta a definitivo compimento la riforma dei servizi per l'impiego nel nostro Paese <sup>(4)</sup>.

Il decreto legislativo n. 297/2002 ha introdotto, tra le altre, diverse novità in materia di comunicazioni relative alle assunzioni, allo svolgimento e alla cessazione dei rapporti di lavoro.

Queste disposizioni innovative, però, non sono immediatamente operative in quanto risultano espressamente subordinate all'emanazione di un decreto ministeriale di unificazione dei modelli di comunicazione <sup>(5)</sup>.

A complicare il quadro, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha abrogato, con disposizione immediatamente operativa, le disposizioni sanzionatorie che accedevano agli obblighi di comunicazione precedenti al decreto legislativo n. 297/2002, introducendone delle nuove <sup>(6)</sup>.

## **2. Gli interventi ministeriali: le circolari 7 aprile 2003, n. 12, e 24 novembre 2003, n. 37.**

Al fine di chiarire quali fossero gli obblighi applicabili nelle more dell'emanazione del citato decreto interministeriale, il Ministero del lavoro è intervenuto, con circolare 7 aprile 2003, n. 12 <sup>(7)</sup>.

In particolare, il Ministero ha chiarito, nella citata circolare, che sono da considerarsi applicabili le disposizioni in oggetto precedenti

---

<sup>(3)</sup> Cfr., per una analisi del provvedimento, i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit.

<sup>(4)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella Parte II, Sez. (A) del commentario di M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(5)</sup> I moduli per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e le modalità di trasferimento dei dati agli enti interessati sono individuate, al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro (ora borsa continua nazionale del lavoro), attraverso un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di intesa con la Conferenza unificata.

<sup>(6)</sup> Cfr., in merito al quadro delle abrogazioni, L. DEGAN, *Nell'abrogazione delle norme incompatibili il primo esame di coerenza della riforma*, in GN, 2004, n. 29, 5.

<sup>(7)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.



alle modifiche di cui al decreto legislativo n. 297/2002, quindi gli obblighi di comunicazione di cui alla legge 28 novembre 1996, n. 608, e legge 29 aprile 1949, n. 264.

A seguito dell'intervenuto decreto legislativo n. 276/2003 che ha dettato, all'articolo 19, delle disposizioni sanzionatorie relative agli obblighi di comunicazione di cui al decreto legislativo n. 297/2002 non ancora in vigore, è sorto il problema di quali sanzioni debbano applicarsi in caso di violazione agli obblighi reviviscenti del decreto legislativo n. 297/2002, se quelle indicate nel decreto attuativo della Legge Biagi o quelli applicati sino al 24 ottobre 2003, momento di entrata in vigore della nuova disciplina, e riportati nella precedente circolare ministeriale.

Al fine di chiarire il panorama legislativo sul punto è intervenuto nuovamente il Ministero con circolare 24 novembre 2003, n. 37 <sup>(8)</sup>.

Il Ministero del lavoro, nella circolare da ultimo citata, chiarisce che il decreto legislativo n. 297/2002 non introduce, se non in alcuni casi, nuove fattispecie di illecito, quindi i beni tutelati dalle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 297/2002 sono i medesimi previsti dalla precedente disciplina. Pertanto, poiché il comportamento omissivo è comunque qualificato come illecito e ciò che cambia è esclusivamente la misura della sanzione che, peraltro, rimane della medesima natura, amministrativa, la possibilità che le nuove sanzioni contenute nel decreto attuativo della Legge Biagi si applichino alle fattispecie attualmente in vigore non trova ostacoli di sorta. Una diversa interpretazione, fondata sulla lettera della legge, avrebbe comportato un vuoto nel sistema delle sanzioni.

Quindi, agli obblighi comunicativi reviviscenti rispetto a quanto stabilito dal decreto legislativo n. 297/2002, si applicano le nuove sanzioni. Quando sarà emanato il decreto interministeriale di unificazione dei modelli di comunicazione tali sanzioni accederanno agli obblighi così come formulati dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 297/2002.

Peraltro, alcuni adempimenti contemplati nel decreto legislativo n. 297/2002, nella specie la dichiarazione di assunzione da consegnare al lavoratore, non sono subordinati all'emanazione del decreto di unificazione dei modelli di comunicazione. Quindi, non essendo sottoposti ad alcuna *condicio iuris* sono già in vigore, e ad essi sarà applicabile

---

(8) Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

immediatamente la nuova disciplina sanzionatoria di cui al decreto attuativo della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30.

Il decreto legislativo n. 276/2003 contiene anche una disposizione relativa all'istituto del ravvedimento operoso afferente a quegli adempimenti il cui vigore non è immediatamente operativo per le ragioni indicate, quindi, anche questa norma di favore troverà applicazione solo quando le norme ad essa riferibili saranno operative.

### **3. Segue: le comunicazioni agli organi competenti.**

Il decreto legislativo n. 297/2002, sostituendo il comma 2 dell'articolo 9-*bis*, legge n. 608/1996, modifica parzialmente il principio dell'assunzione con comunicazione successiva agli organi competenti. Infatti, dispone che la comunicazione a questi ultimi debba essere contestuale alla instaurazione del rapporto e non più avvenire entro 5 giorni dell'assunzione. Permane, invece, il termine dei 5 giorni per la comunicazione della cessazione del rapporto.

L'obbligo di comunicazione grava sui datori di lavoro, siano essi privati oppure enti pubblici economici. Infatti, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 297/2002, come evidenziato dalla circolare 7 aprile 2003, n. 12, anche a questi ultimi è estesa la disciplina in oggetto, sia in merito alle assunzioni di lavoratori che, ai sensi dell'articolo 16, legge 28 febbraio 1987, n. 56, sono da inquadrare nei livelli retributivi e funzionali inferiori ed ai quali è richiesto il titolo di studio rilasciato dalla scuola dell'obbligo, sia in merito alle assunzioni effettuate mediante pubblico concorso. L'obbligo sorge sia nel caso di instaurazione di rapporti di lavoro subordinato sia nel caso di instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa <sup>(9)</sup>.

Infatti, la novella amplia la nozione di rapporto di lavoro utile ai fini dell'applicazione delle norme sul collocamento, in ossequio all'osservazione, ormai condivisa, che il mercato del lavoro è relativo ai rapporti di lavoro comunque intesi e non solo al rapporto di lavoro

---

<sup>(9)</sup> Alla Pubblica Amministrazione non si applica, per espressa disposizione legislativa, la disciplina del lavoro a progetto di cui all'articolo 61 e ss., decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Alcuni, peraltro, osservano che la disciplina delle collaborazioni nel sistema normativo pubblicistico sia già in linea con il lavoro a progetto, cfr. L. OLIVERI, *L'armonizzazione della disciplina del lavoro a progetto con le collaborazioni coordinate e continuative attivate dalle amministrazioni pubbliche*, in *www.lexitalia.it*.

subordinato, che può rappresentare solo alcune fasi della vita lavorativa di un individuo <sup>(10)</sup>. Pertanto, l'instaurazione di un rapporto di lavoro, sia esso subordinato o autonomo, in forma coordinata e continuativa o di socio lavoratore di cooperativa <sup>(11)</sup>, o di altre esperienze lavorative <sup>(12)</sup>, benché non comportino l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, determina il sorgere dei suddetti adempimenti.

Nella nozione di rapporto di lavoro rientra senza dubbio anche il rapporto di apprendistato, che trova la propria fonte in un contratto con causa di lavoro subordinato a cui se ne aggiunge una ulteriore, quella della formazione. In merito a questa categoria di lavoratori, il decreto legislativo n. 297/2002 ha abrogato le disposizioni contenute nella legge 19 gennaio 1955, n. 25, che disciplinavano, anche in relazione al corrispondente apparato sanzionatorio, le comunicazioni di assunzione e cessazione avvenute presso le aziende artigiane <sup>(13)</sup>. Pertanto, anche in caso di instaurazione di rapporti di apprendistato, si devono osservare le regole generali in materia di collocamento ordinario, peraltro, fino all'emanazione del decreto interministeriale di unificazione dei modelli comunicativi, la comunicazione dovrà avvenire entro 5 giorni <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Cfr., per tutti, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, 149-182.

<sup>(11)</sup> Il decreto legislativo determina l'equiparazione dei soci lavoratori di cooperativa ai lavoratori subordinati in materia di collocamento. La modifica è conforme alla nuova disciplina del lavoro nelle cooperative di cui alla legge n. 142/2001, ed estende l'equiparazione di questi lavoratori ai subordinati che era prima riconosciuta solo dal punto di vista previdenziale.

<sup>(12)</sup> Sono indicati i tirocini formativi e di orientamento ed esperienze similari.

<sup>(13)</sup> Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, all'articolo 86, ha abrogato interamente la legge indicata nel testo, peraltro, fino all'emanazione della nuova disciplina, ad opera delle Regioni e Province autonome, la stessa disciplina rimane in vigore, ad eccezione delle norme abrogate dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e di quella in materia di autorizzazione all'assunzione di cui all'articolo 2, comma 2, e articolo 3 della legge 19 gennaio 1955, n. 25.

<sup>(14)</sup> Il decreto legislativo n. 276/2003, in realtà, ha riformulato la disciplina dell'istituto, pertanto l'intera regolamentazione contenuta nella legge n. 25/1955 sarà sostituita una volta entrata a regime la riforma. In seguito alla nuova delineazione dell'istituto, come dal complesso della riforma, che ha attribuito ampio spazio all'autonomia privata, individuale e collettiva, alcune disposizioni sono state coerentemente eliminate, anche in virtù della volontà di semplificare gli adempimenti di carattere amministrativo. In particolare, l'articolo 2, comma 2, legge n. 25/1955, che prevedeva l'obbligo del datore di lavoro, che avesse voluto instaurare un rapporto di apprendi-

Le modalità di comunicazione in relazione all'instaurazione del rapporto, vigono anche in materia di lavoro agricolo e domestico, come evidenziato dalla circolare n. 12/2003. Peraltro, con finalità semplificative delle procedure dettate in materia di assunzione dei lavoratori agricoli, la predetta circolare riteneva che, nel regime transitorio, la comunicazione potesse essere effettuata mediante documenti tratti dal registro di impresa di cui all'articolo 9-*quater* della legge n. 608/1996. Tale ultima disposizione è stata abrogata dal decreto legislativo n. 276/2003, pertanto, come evidenziato dalla circolare n. 37/2003, anche per tali soggetti si applica il regime ordinario di comunicazione.

In caso di instaurazione di un rapporto di lavoro, quindi, il datore di lavoro deve, contestualmente, comunicare al servizio competente i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, quella di cessazione, il tipo di contratto, la qualifica professionale, il trattamento economico e normativo <sup>(15)</sup>. Detta comunicazione potrà avvenire in

---

stato, di ottenere una preventiva autorizzazione dall'Ispettorato del lavoro (ora Direzione provinciale del lavoro), è stato eliminato.

L'onere della preventiva autorizzazione era stato introdotto, al fine di limitare il ricorso abusivo all'istituto dell'apprendistato, con legge 2 aprile 1968, n. 424. In particolare, il provvedimento amministrativo aveva il fine di accertare, preventivamente, che l'imprenditore fosse in grado di adempiere agli obblighi formativi inerenti a questa speciale fattispecie contrattuale. Proprio l'oggetto del controllo, ossia l'intervento formativo del datore di lavoro, ha subito notevoli modifiche già con la legge n. 196/1997 tale da rendere l'onere in questione un formalismo di scarsa utilità.

Un'altra disposizione abrogata dalla lettera *b)* è quella contenuta nell'articolo 3, legge n. 25/1955, in forza del quale i datori devono assumere gli apprendisti attraverso l'ufficio di collocamento nei cui appositi elenchi deve iscriversi il lavoratore interessato a quel tipo contrattuale. Era inoltre prevista, dal comma 3 dell'articolo in questione, la facoltà, in presenza di alcune condizioni occupazionali, di procedere ad una richiesta nominativa. La facoltà di richiesta nominativa era stata peraltro liberalizzata dalla legge n. 56/1987 e, inoltre, era stato esteso all'apprendistato il sistema delle assunzioni dirette.

Le disposizioni abrogate alle lettere *a)* e *b)*, sono immediatamente operative, nonostante la previsione di cui all'articolo 47 del decreto in commento che fa salva la normativa vigente in materia di apprendistato nelle more della regolamentazione del contratto in questione.

<sup>(15)</sup> La nuova disposizione precisa che la comunicazione debba avvenire contestualmente o entro il primo giorno utile, in caso di instaurazione del rapporto in momenti impeditivi quali la festività, la sera o la notte, dando rilevanza a fattori d'impedimento oggettivo che possono riassumersi nei momenti di indisponibilità dei servizi a ricevere la comunicazione. A queste ipotesi si aggiunge quella dell'instaurazione del rapporto nei casi di emergenza che impediscono una comunicazione immediata per ragioni che dovrebbero essere relative al rapporto stesso e non relative agli organi competenti a riceverli. La norma va, così, ad ampliare quel principio generale

maniera semplificata, nel rispetto delle norme dettate in materia di documentazione amministrativa.

L'obbligo di comunicazione contestuale del rapporto di lavoro introdotto dal decreto legislativo n. 297/2002 non troverà dunque applicazione fino all'emanazione del decreto ministeriale di unificazione dei modelli di comunicazione. I datori dovranno, fino a tale data, come chiarito con circolare n. 12/2003, adempiere all'obbligo di comunicazione dell'assunzione al centro per l'impiego entro 5 giorni, in forza del disposto dell'articolo 9-*bis*, commi 1 e 2, legge n. 608/1996.

L'inadempimento a tale obbligo era sanzionato ai sensi dell'articolo 9-*bis*, comma 3, legge n. 608/1996, ora abrogato dall'articolo 85, decreto legislativo n. 276/2003, dal momento dell'entrata in vigore del decreto, ossia dal 24 ottobre 2003.

In capo al datore di lavoro è previsto un ulteriore adempimento comunicativo da eseguirsi — sempre entro 5 giorni — dal verificarsi di eventi che comportino delle significative trasformazioni dei rapporti di lavoro o, dei tirocini formativi ed esperienze similari.

Questo nuovo obbligo di comunicazione della trasformazione del rapporto, come chiarito dalla circolare ministeriale 24 novembre 2003, n. 37, poiché è stato introdotto *ex novo* dal decreto legislativo n. 297/2002 e non si hanno norme precedenti di riferimento, entrerà in vigore in dipendenza dell'emanazione del decreto di unificazione dei modelli di comunicazione, e la sua violazione comporterà, in ragione del disposto di cui all'articolo 19, comma 3, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, l'applicazione di una sanzione amministrativa da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.

In materia di cessazione del rapporto di lavoro, il decreto legislativo n. 297/2002, modificando la legge n. 264/1949, dispone che lo scioglimento debba essere comunicato entro 5 giorni. La novità non è, però, relativa alla comunicazione in sé o al termine di adempimento, ma all'ambito di applicazione della stessa, qualora il termine differisca dalla data indicata nella comunicazione di assunzione, e, in particolare per il contratto a tempo determinato, come indicato dalla circolare n. 12/2003.

Infatti, la comunicazione deve essere effettuata solo nei casi in cui un termine non era stato predeterminato o, pur essendolo, non è stato rispettato. Nelle altre ipotesi, il servizio competente è già a conoscenza del momento risolutivo del rapporto, grazie alla comunicazione iniziale. Si

---

dell'ordinamento, stabilito all'articolo 155 c.p.c., in base al quale è prorogata di diritto la scadenza di un termine in un giorno festivo.

evitano, in questo modo, inutili duplicazioni procedurali in capo al datore di lavoro <sup>(16)</sup>.

I termini indicati non si applicano nei confronti delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, per le quali se ne prevede uno più ampio — coincidente con il 20 del mese successivo all'evento da comunicare — in ossequio alla facoltà loro riconosciuta di poter comunicare in via riepilogativa tutti i movimenti del mese precedente. Peraltro, come evidenziato dalla circolare n. 12/2003, tale adempimento entrerà in vigore alla data stabilita dal decreto interministeriale più volte citato. Pertanto, fino a quel momento si applicherà il regime ordinario di comunicazione e le sanzioni applicabili, in caso di inadempimento, saranno quelle di cui al decreto legislativo n. 276/2003.

Riassumendo, tutti questi adempimenti comunicativi si applicheranno dalla data stabilita col decreto ministeriale di unificazione dei modelli comunicativi. Fino ad allora, continueranno ad eseguirsi gli adempimenti nelle modalità previste dall'articolo 21, comma 1, Legge Fanfani, anche in capo alle imprese fornitrici di lavoro temporaneo. Le sanzioni amministrative pecuniarie correlate a tali obblighi, invece, sono quelle previste all'articolo 19, comma 3, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nella misura da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato, ad eccezione di quelle relative alle imprese fornitrici di lavoro temporaneo per le quali provvede, in misura differente, da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato, l'articolo 19, comma 4, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

#### **4. Segue: la dichiarazione di assunzione.**

Come è noto, il contratto di lavoro non è sottoposto, nella generalità dei casi, ad alcun onere di forma, in quanto sottoposto al regime dei contratti in generale.

Peraltro, in base alla legge n. 608/1996, il datore di lavoro, dal 1° gennaio 1996, deve consegnare al lavoratore, all'atto dell'assunzione,

---

<sup>(16)</sup> La norma fa riferimento alla cessazione in data diversa da quella comunicata all'*atto dell'assunzione*. Questa formulazione potrebbe, ad una prima e superficiale lettura, far pensare che la comunicazione della cessazione *ante temporis* sia posta solo con riguardo ai rapporti di lavoro subordinato. In realtà, dall'economia dell'intero comma, dall'indicazione dell'ambito di applicazione ai rapporti di lavoro senza alcuna specificazione e dall'esame della relazione al decreto, emerge come la comunicazione riguarda tutti i rapporti di lavoro comunque instaurati. Rimarrebbero esclusi i tirocini in quanto, poiché non classificabili come rapporti di lavoro, non sono stati espressamente richiamati.

una dichiarazione sottoscritta, con l'indicazione dei dati della registrazione effettuata nel libro matricola. Inoltre, nel caso in cui non si applichi alcun contratto collettivo, il datore deve indicare, in aggiunta, la durata delle ferie, la periodicità della retribuzione, i termini di preavviso, la durata giornaliera e settimanale di lavoro. A quest'obbligo si è aggiunto quello, di cui al decreto legislativo n. 152/1997, di informare per iscritto il lavoratore di dati ulteriori. Quest'ultimo obbligo deve essere adempiuto entro 30 giorni dall'assunzione.

L'adempimento in esame, come riformulato dal decreto legislativo n. 297/2002 è immediatamente operativo in quanto non subordinato ad alcuna *condicio iuris* e, ad esso, è applicabile la nuova disposizione sanzionatoria di cui al decreto legislativo n. 276/2003.

### **5. La transizione al nuovo sistema e il decreto di unificazione dei modelli di comunicazione: spunti *de iure condendo*.**

Il Ministero del lavoro, con la circolare n. 37/2003, è intervenuto anche, e opportunamente, a chiarire il regime di retroattività dell'apparato sanzionatorio relativo agli obblighi in esame.

In particolare ha fatto luce su un aspetto di rilevante importanza: quale sia il momento in cui individuare la norma sanzionatoria applicabile ad un comportamento illecito.

Fino ad oggi si sono fronteggiati due opposti orientamenti di legittimità. In forza di un primo orientamento <sup>(17)</sup>, il momento in cui individuare la norma sanzionatoria applicabile ad un comportamento illecito deve essere considerato quello della irrogazione definitiva della sanzione e non quello della commissione dell'illecito.

In base ad un secondo orientamento <sup>(18)</sup>, invece, il comportamento dell'agente dovrebbe essere valutato in relazione alla legge in vigore al momento del suo verificarsi. Quindi, il trattamento del comportamento illecito non potrebbe essere sottoposto alla disciplina in vigore al momento dell'accertamento della violazione anche se, quest'ultima, sia più favorevole all'agente, ma a quella in essere al momento del compimento dello stesso.

Il Ministero del lavoro, rifacendosi ai principi generali in materia di sanzioni amministrative così come disciplinati dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, ha accolto il secondo degli orientamenti giurisprudenziali

---

<sup>(17)</sup> Cass., 22 maggio 2002, n. 7524, in *DL*, 2002, II, con nota di G. DE MARINIS.

<sup>(18)</sup> Cass., 26 novembre 2002, n. 16699, in *MGI*, 2002.

indicati. In particolare, il Dicastero del lavoro ha ritenuto che in questo ambito debba trovare applicazione il principio racchiuso nel brocardo *tempus regit actum*, in forza del quale il comportamento dell'agente deve essere valutato in relazione alla legge in vigore al momento del suo verificarsi. Da ciò deriva che alle violazioni compiute precedentemente alle modifiche legislative si applicheranno le misure sanzionatorie previste al momento di commissione dell'illecito, indipendentemente dal momento nel quale si è proceduti all'accertamento dello stesso.

La strada che conduce alla piena realizzazione della nuova disciplina del collocamento è, come si evince dalle indicazioni precedenti, subordinata ad un atto interministeriale — il provvedimento relativo al modello unificato di comunicazione — del quale si attende a breve l'emanazione. Fino a quel momento la supposta incertezza della fase transitoria si può ritenere sia stata pienamente illuminata dalle due circolari ministeriali illustrate.

D'altra parte, potrebbe essere utile tentare di fare qualche osservazione, *de iure condendo*, in relazione al suddetto decreto interministeriale.

Innanzitutto, tale provvedimento è diretto a sostituire il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 1° settembre 1999, concernente l'adozione del modulo denominato « Unificato-Temp », emanato in forza della previsione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 5, legge n. 608/1996, e la cui origine è da rintracciarsi nel decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 20 dicembre 1995 che ha istituito il predetto modello semplificato di comunicazione.

È da notare che il contenuto delle comunicazioni delle imprese di somministrazione è parzialmente difforme rispetto alla generalità dei datori di lavoro in quanto, ai sensi dell'articolo 21, decreto legislativo n. 276/2003, il contratto di somministrazione deve contenere numerosi elementi. In virtù di questa osservazione e della lettera dell'articolo 4-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 297/2002, che si riferisce ai moduli per le comunicazioni obbligatorie e non al modulo, si deve ritenere che il decreto di unificazione dovrà contenere due modelli, uno per la generalità dei lavoratori e uno per le imprese di somministrazione.

Inoltre, sempre in relazione alle imprese di somministrazione, queste, ai sensi dell'articolo 4-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 297/2002, devono comunicare la assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei assunti. Poiché per questa tipologia di lavoro hanno rilevanza sia la somministrazione in sé sia le vicende del rapporto di lavoro, è auspicabile che il modello di comunicazione contempli le



diverse ipotesi realizzabili. In particolare, l'assunzione, così come le altre vicende del rapporto di lavoro, potrebbe non coincidere con quelle relative alla somministrazione. Quindi, ad esempio, si potrebbe prevedere la comunicazione della somministrazione, a tempo determinato o indeterminato, di un lavoratore già assunto, in precedenza, con contratto di lavoro a tempo indeterminato o, ancora, contemplare l'ipotesi della trasformazione della somministrazione da tempo determinato a indeterminato.

L'obbligo comunicativo decorre, per le imprese di somministrazione, entro il 20 del mese successivo al verificarsi dell'evento per il quale tale obbligo sorge. Mentre, per la generalità dei datori di lavoro, l'obbligo in questione deve essere assolto contestualmente, quindi, a parere di chi scrive, entro le ore 24 del giorno dell'evento. La contestualità della comunicazione induce a questa conclusione. Infatti, in precedenza, la comunicazione di assunzione e cessazione (denuncia nominativa degli assicurati) all'Inail doveva avvenire entro le ore 24 del giorno di assunzione. Prevedendo un tale termine anche nel nuovo sistema si perseguirebbe il medesimo scopo che aveva indotto ad individuare un tale ristretto termine in materia di comunicazione all'Inail: tenere costantemente aggiornata la situazione occupazionale e, attraverso il collegamento telematico con altre amministrazioni, verificare e controllare l'evasione e l'elusione, sia contributiva sia fiscale<sup>(19)</sup>.

Un'altra osservazione mi sia concessa in merito alle modalità di assolvimento dell'obbligo in questione: per ragioni di celerità e semplificazione le trasmissioni ai servizi competenti delle comunicazioni in oggetto dovrebbero essere effettuate in via telematica. Il trasferimento di questi dati, inoltre, potrebbe avvenire, per evidenti ragioni di efficienza, attraverso la rete telematica di nodi informativi regionali di cui all'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, al fine di alimentare la borsa continua nazionale del lavoro a tutto vantaggio di tutti gli attori del mercato del lavoro.

Sul punto è necessario osservare che l'invio telematico, ossia mediante *e-mail* consente, da un lato, di soddisfare ad esigenze di celerità e, dall'altro, di consentire ai servizi competenti di gestire agevolmente le informazioni ricevute.

---

<sup>(19)</sup> Questa funzione verrà sicuramente ad essere intaccata in materia di cessazione. Infatti, la comunicazione all'Inail potrà avvenire entro 5 giorni dal momento risolutivo del rapporto, così come stabilito nei confronti delle altre istituzioni. E non più entro le ore 24 del giorno in cui si è verificato l'evento.

L'assolvimento dell'obbligo comunicativo mediante posta elettronica potrà avvenire attraverso avviso di ricevimento elettronico analogamente ad una raccomandata con avviso di ricevimento <sup>(20)</sup>.

## 6. Scheda riepilogativa.

COMUNICAZIONE DI ASSUNZIONE DEL LAVORATORE				
	Generalità dei datori	Datori di lavoro agricolo	Datori di lavoro domestico	Imprese di somministraz.
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO MINISTERIALE DI UNIFICAZIONE DEI MODELLI DI COMUNICAZIONE				
FORTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 297/2002			Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 297/2002
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Contestualmente all'assunzione, mediante modello Unificato - Lav			Entro il giorno 20 del mese successivo alla data di assunzione mediante modello Unificato Somministrazione

<sup>(20)</sup> Il Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2004 ha approvato, in via preliminare, uno schema di decreto Presidente della Repubblica, elaborato dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, che riconosce validità giuridica ai documenti trasmessi per posta elettronica, attraverso il quale vengono "certificate" le fasi dell'invio e della ricezione. « Certificare queste due fasi significa che il mittente riceve dal proprio gestore di posta una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il suo gestore di posta invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna, con l'indicazione della data e dell'orario, a prescindere dalla apertura del messaggio. Insieme alla ricevuta di consegna, inoltre, il gestore del destinatario può anche inviare al mittente la copia completa del testo del messaggio ». La posta elettronica certificata trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 14 del Testo unico sulla documentazione amministrativa, il decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. Cfr., schema di decreto e comunicato stampa del 25 marzo del Ministro Stanca in *www.innovazione.gov.it*.

SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003			« Sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 276/2003				
FONTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 9- <i>bis</i> della l. n. 608/1996			
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante modello C/ASS	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante documenti tratti dal registro di impresa	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante modello C/ASS	
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003			« Sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 297/2002				
FONTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 9- <i>bis</i> della l. n. 608/1996			
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante modello C/ASS	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante documenti tratti dal registro di impresa	Entro 5 giorni dall'assunzione mediante modello C/ASS	
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 258 a 1.549 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 9- <i>bis</i> , comma 3, l. n. 608/1996			

<b>DICHIARAZIONE DI ASSUNZIONE DA CONSEGNARE AL LAVORATORE</b>				
	Generalità dei datori	Datori di lavoro agricolo	Datori di lavoro domestico	Imprese di somministr.az.
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 276/2003				
FONTI DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 297/2002			
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003			
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 297/2002				
FONTI DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 297/2002			
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 258 a 1.549 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 9-bis, comma 3, l. n. 608/1996			
<b>COMUNICAZIONE DI CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO</b>				
	Generalità dei datori	Datori di lavoro agricolo	Datori di lavoro domestico	Imprese di somministr.
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO MINISTERIALE DI UNIFICAZIONE DEI MODELLI DI COMUNICAZIONE				
FONTI DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 297/2002			Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 297/2002
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dalla cessazione, mediante modello Unificato - Lav			Entro il giorno 20 del mese successivo alla data di assunzione mediante modello Unificato Somministrazione
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003			« Sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003

DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 276/2003				
FONTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 21 della l. n. 264/1949			
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dalla cessazione			
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003		« Sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003	
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 297/2002				
FONTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 21 della l. n. 264/1949			
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dalla cessazione			
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 51 a 154 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 27, comma 3, l. n. 264/1949			
COMUNICAZIONE DI TRASFORMAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO				
	Generalità dei datori	Datori di lavoro agricolo	Datori di lavoro domestico	Imprese di somministr.
DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO MINISTERIALE DI UNIFICAZIONE DEI MODELLI DI COMUNICAZIONE				
FONTE DELL'OBBLIGO	Obbligo di comunicazione previsto dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 297/2002			
MODALITÀ DI COMUNICAZIONE	Entro 5 giorni dalla cessazione, mediante modello Unificato - Lav		Entro il giorno 20 del mese successivo alla data di assunzione mediante modello Unificato Somministrazione	
SANZIONI APPLICABILI	« Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato » <i>ex art.</i> 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003			



SEZIONE D  
I SERVIZI PER L'IMPIEGO: UN NUOVO RUOLO  
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

20.

**L'AMMINISTRAZIONE PER IL MERCATO  
E LE POLITICHE DEL LAVORO**

FRANCESCO VERBARO

SOMMARIO: 1. L'amministrazione pubblica del settore del lavoro. — 2. La modernizzazione del mercato del lavoro. — 3. I nuovi servizi pubblici per l'impiego. — 4. *Segue*: la cooperazione fra servizi pubblici e privati per l'impiego. — 5. Mercato e politiche del lavoro: servizi per l'impiego, tipologie contrattuali, formazione.

**1. L'amministrazione pubblica del settore del lavoro.**

L'amministrazione pubblica del settore del lavoro è certamente un caso interessante su cui misurare il successo delle riforme amministrative di questi anni, dal quale dipende a sua volta il successo delle politiche di regolazione e di incentivazione del mercato del lavoro.

Difatti, nel giudizio delle imprese, dei disoccupati e degli addetti ai lavori, gli uffici di collocamento sono stati per anni un modello di amministrazione "certificativa", non di servizio, che ha spesso rappresentato lo stereotipo della cattiva amministrazione. Un'amministrazione, a cui veniva attribuita la responsabilità di alterare gli equilibri del mercato del lavoro, colpevole di essere fortemente autoreferenziale, nonché produttrice delle cosiddette « trappole del *welfare* ».

Tutto questo a fronte di un mercato del lavoro, quello italiano, caratterizzato da alti tassi di disoccupazione concentrati prevalentemente al centro-sud, o comunque in alcune aree geografiche particolari, composti soprattutto da giovani e donne e che quindi richiedevano e richiedono interventi qualificati.

Proprio in questo settore, infatti, l'amministrazione deve abbandonare l'autoreferenzialità e accompagnare il processo di cambiamento in atto nell'economia e nella società, se non addirittura anticiparlo, operando in continuo contatto con il mondo della produzione e con quello della formazione. Gli uffici provinciali del lavoro e di collocamento certificavano semplicemente l'appartenenza o meno a modelli di lavoro classici, secondo schemi che poco servivano alle persone in cerca di lavoro. Di fronte al modello di lavoro a tempo pieno e, soprattutto, a tempo indeterminato, spesso ricercato nell'ambito del territorio di residenza, si registravano da un lato alti tassi di disoccupazione e stime sul lavoro nero molto preoccupanti.

Tutto questo era forse funzionale ad un'altra società, ad un'altra economia e ad una certa idea dello Stato e del suo intervento nel mercato del lavoro.

Oggi, nell'era della « fine del lavoro » <sup>(1)</sup> e in quella che viene chiamata « società dell'accesso » <sup>(2)</sup>, gli individui hanno bisogno di accedere alla formazione e all'informazione per avere garantiti livelli costanti di opportunità e di mobilità. In questo contesto, i « servizi finalizzati all'impiego » devono ispirarsi a una logica di *workfare*: conoscere i mercati e accedere in tempo reale alle informazioni, collocare e riposizionare conoscenze e competenze.

## 2. La modernizzazione del mercato del lavoro.

Alla metà degli anni Novanta, il nostro Paese aveva una regolazione estremamente rigida ed invasiva: il collocamento pubblico, che agiva in regime di monopolio, aveva finito per diventare un mero certificatore dello stato di disoccupazione e un controllore delle assunzioni senza riuscire, d'altra parte, a svolgere una effettiva funzione di ausilio all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; la possibilità di concludere contratti a termine era estremamente limitata, e scarsamente diffuse erano le altre forme di lavoro "atipico"; il livello di protezione dei posti di lavoro era giudicato il più elevato tra i Paesi OCSE.

---

<sup>(1)</sup> J. RIFKIN, *La fine del lavoro*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995 e, in Italia tra i tanti, A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1997, certificano in modo ufficiale la fine del lavoro, almeno di quello tradizionale, per aprire uno spaccato sui nuovi lavori e sul loro ruolo sociale.

<sup>(2)</sup> Termine coniato anch'esso da J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano, 2000.



Nella seconda metà dello scorso decennio il dibattito circa la necessità di modernizzare il mercato del lavoro è cresciuto, anche grazie all'impulso dato dall'OCSE, dall'OIL e soprattutto dall'Unione europea che, a partire dal Trattato di Amsterdam e dal successivo Consiglio di Lussemburgo, ha fatto dell'occupazione uno dei temi principali oggetto di una strategia coordinata.

Tale dibattito ha portato all'attenuazione di alcune rigidità più evidenti e talvolta al loro superamento: è stato trasformato il monopolio pubblico del collocamento, aprendo la porta ai privati; sono state introdotte forme di prestazione di lavoro estremamente flessibili, quale il lavoro interinale; è stata estesa l'operatività dell'apprendistato di cui si è cercato di potenziare la funzione formativa; si è migliorata la disciplina del lavoro a tempo parziale e reso più accessibile il lavoro a termine. Altri elementi di flessibilità — le collaborazioni coordinate e continuative — sono stati imposti, per così dire, dalle esigenze del mercato e faticano a trovare una disciplina legislativa coerente.

Questi interventi sono probabilmente alla base del buon incremento occupazionale verificatosi negli ultimi anni: l'elasticità dell'occupazione nei confronti della crescita economica si è senza dubbio accentuata, dando luogo ad una crescita economica ad elevata intensità occupazionale <sup>(3)</sup>.

Il decreto legislativo n. 297/2002 di riforma del collocamento ordinario ha consentito un miglioramento del quadro normativo, cercando di superare la confusione generata dal decreto legislativo n. 181/2000 <sup>(4)</sup>; la delega in materia di lavoro (legge n. 30/2003) dovrebbe consentire al Governo di ampliare gli spazi concessi ai privati nel campo della mediazione tra domanda e offerta di lavoro; inserire nuovi elementi di flessibilità con l'introduzione dello *staff leasing* e del contratto a chiamata; regolare alcune tipologie di collaborazione coordinata e continuativa, attraverso il c.d. contratto a progetto; confermare il ruolo formativo dell'apprendistato; promuovere il ricorso al part-time quale strumento idoneo a favorire l'occu-

---

<sup>(3)</sup> Secondo i dati Istat relativi all'ottobre 2002 (variazione ottobre 2002 su ottobre 2001) in un anno sono stati creati 234 mila posti di lavoro e la disoccupazione, pari all'8,9 per cento, è ai livelli minimi dal 1992.

<sup>(4)</sup> Per un commento sul decreto legislativo n. 297/2002, cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

pazione, sull'esempio di quanto accaduto in Olanda, Scandinavia e Regno Unito <sup>(5)</sup>.

Altre questioni rimangono ancora aperte, alcune delle quali acute dall'interazione tra nuove e vecchie regole: la riconversione dei servizi per l'impiego verso una attività di reale servizio nei confronti dei soggetti in cerca di occupazione e delle aziende procede a macchia di leopardo; il collegamento tra politiche attive e passive in un'ottica di *workfare* è lungi dall'essere realizzato ed è ancora allo stato embrionale nel decreto n. 276/2003; il sistema previdenziale, a causa della lunghissima fase di transizione della « riforma Dini », contiene ancora notevoli incentivi ad un precoce abbandono dell'attività lavorativa; la rigidità della normativa a protezione del posto di lavoro, unita all'incremento della flessibilità al margine (con l'estensione dei contratti a termine e la liberalizzazione del lavoro interinale), rischia di segmentare il mercato del lavoro, contrapponendo lavoratori ipergarantiti ad altri destinati al precariato (in maniera analoga a quanto avviene in campo previdenziale tra lavoratori esclusi dalla « riforma Dini » e quelli colpiti dalla stessa); la maggiore diffusione di lavori atipici, e il conseguente aumento del numero di lavoratori con carriere discontinue, richiederebbe un intervento di correzione degli ammortizzatori sociali, che andrebbero d'altra parte potenziati in caso di una riduzione delle garanzie a tutela del posto di lavoro.

Tra le principali trasformazioni in vista, infine, la nascita dello « Statuto dei nuovi lavori » <sup>(6)</sup> che, inglobando il vecchio Statuto dei lavoratori del 1970, dovrebbe introdurre una diversa gradazione dei diritti e delle tutele, che coinvolga anche i nuovi lavoratori quali collaboratori, co.co.co o co.co.pro, *free lance*, consulenti, lavoratori autonomi, ecc.

Si tratta di questioni la cui indubbia rilevanza dal punto di vista economico e sociale assume una prospettiva particolare alla luce degli obiettivi occupazionali che l'Unione europea con il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 si è data per i prossimi anni: il raggiungimento di un tasso di occupazione complessivo pari al 67 per cento nel 2005 e al 70 per cento nel 2010; un tasso di occupazione femminile pari al 57

---

<sup>(5)</sup> Sulla riforma del mercato del lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(6)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., in particolare § 3.

per cento nel 2005 e al 60 per cento nel 2010; un tasso di occupazione dei più anziani (55-64enni) pari al 50 per cento nel 2010. Sono obiettivi che ci vedono estremamente lontani dal traguardo e che debbono spingere il Paese a porre in essere riforme strutturali importanti.

### 3. I nuovi servizi pubblici per l'impiego.

In relazione a tali sfide, la soluzione non è l'adesione a una tesi piuttosto che a un'altra, ma la necessità che qualsiasi intervento di modernizzazione del Paese, in questo come in altri campi, passi per una seria analisi *ex ante* della situazione esistente e venga continuamente messo in discussione e riorientato in virtù di una costante opera di monitoraggio e valutazione *ex post* degli effetti della riforma e, in particolare, di ogni singolo provvedimento.

Emerge, pertanto, in tutta la sua rilevanza, l'esigenza di un'amministrazione per l'impiego fortemente qualificata, con nuove competenze per realizzare un nuovo modo di essere amministrazione. Al di là dei monopoli, diventa rilevante la capacità delle amministrazioni di innovare i servizi per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; di operare e di cooperare in rete per acquisire e fornire maggiori conoscenze sul mercato del lavoro e sulle sue opportunità.

Occorre anzitutto migliorare il sistema di diffusione delle informazioni concernenti il mercato del lavoro, in particolare quelle sui posti vacanti, sui fabbisogni di personale, sulle possibilità formative per i giovani e i lavoratori e, infine, sulle caratteristiche dei lavoratori disoccupati.

La diffusione e lo scambio di queste informazioni potrà facilitare in parte l'assorbimento della disoccupazione strutturale e l'innalzamento del tasso di occupazione.

Salvo poche eccezioni, ad oggi è ancora assente un adeguato sistema informativo per la raccolta e la diffusione delle informazioni sul mercato del lavoro. Obiettivo da realizzarsi attraverso la congiunzione di reti telematiche su tecnologie compatibili, banche dati d'interesse comune, protocolli di comunicazione che favoriscano un rapido incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La borsa continua nazionale del lavoro (7) dovrebbe funzionare a tale scopo come integrazione di strutture organizzative, di risorse

---

(7) Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss.

*hardware, software* e di rete disponibili presso lo Stato, Regioni, Province ed Enti locali per la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione dei dati in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, ma soprattutto come « sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro » (8). Un sistema che dovrà essere alimentato da tutte le informazioni utili, grazie alla collaborazione degli operatori pubblici e privati.

Il sistema informativo lavoro (Sil), i cui obiettivi sono stati definiti nel decreto legislativo n. 469/1997, ha incontrato notevoli criticità nella sua attuazione: cambiamenti di strategia; problemi nel rapporto con gli Enti locali; continue variazioni organizzative e di strategie politiche; mancanza di un chiaro modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi; avvio dei sottosistemi locali.

Proprio l'amministrazione per il lavoro deve saper raccogliere le sfide delle riforme amministrative degli ultimi anni: l'agire attraverso il diritto comune, mediante accordi e patti; la comunicazione istituzionale e l'adozione dei relativi piani; la riqualificazione del personale e l'aggiornamento dei profili; la flessibilità nell'erogazione del servizio; l'informatizzazione e l'accessibilità per via telematica ai servizi; la misurazione e la valutazione dei servizi e della *customer satisfaction* (9), ecc.

Per superare tali criticità, si potrebbe fare tesoro delle opportunità derivanti dal significativo patrimonio di esperienze, di tecnologie e applicazioni che, pur con incoerenze e problemi, sono a disposizione degli organismi pubblici e privati coinvolti nel processo di sviluppo del sistema.

Si tratta, infatti, di realizzare uno degli strumenti di *e-government* più utile ai cittadini, che colleghi le diverse amministrazioni competenti, realizzando contemporaneamente innovazione tecnologica e innovazione organizzativa (10).

Relativamente alle piattaforme *software*, ad esempio, è stato realizzato e diffuso gradualmente uno strumento comune — NetLabor — per la gestione uniforme delle informazioni sulle politiche attive del lavoro e per la realizzazione di fatto della cooperazione applicativa tra

---

(8) Articolo 2, comma 1, lettera g), decreto n. 276/2003.

(9) Su quest'ultimo concetto, cfr. M. CASTELLETT, *Comunicazione e marketing: favorire l'accesso ai servizi per l'impiego*, in questa sezione.

(10) Cfr. M. MEZZANANICA, M. FUGINI, *Prospettive di sviluppo della borsa continua nazionale del lavoro*, Parte III, Sez. (A) di questo volume.

centri per l'impiego distribuiti sul territorio, collegati in rete a livello locale, provinciale, regionale e nazionale <sup>(11)</sup>.

Oltre a favorire la circolazione delle informazioni, appare strategico riorientare decisamente in forma preventiva il sistema di servizi pubblici per l'impiego, come richiesto anche a livello comunitario nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, al fine di migliorare la capacità di inserimento professionale del nostro sistema pubblico di collocamento.

È il momento di raccogliere le « raccomandazioni » rivolte dall'Unione europea, sottovalutate fino a oggi a livello centrale, regionale e locale, proseguendo con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego nella logica della occupabilità <sup>(12)</sup>.

In questo contesto, la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro dovrebbe facilitare la revisione della disciplina dei servizi per l'impiego, lo snellimento e la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro e la modernizzazione del sistema di collocamento pubblico.

Ad oggi, la riforma sui servizi per l'impiego vede l'istituzione di 685 centri per l'impiego, la quasi totalità di quelli previsti, e il trasferimento di 5.639 unità di personale, rispetto alle 6.026 previste <sup>(13)</sup>.

Alcune funzioni avanzate distinguono i centri per l'impiego dai precedenti uffici di collocamento, in particolare quelle volte a facilitare l'incontro tra domanda e offerta e promuovere l'accesso al lavoro; realizzare azioni di informazione, orientamento e consulenza alla formazione e al lavoro; garantire un approccio di genere nell'offerta del servizio e promuovere l'inserimento occupazionale delle donne; promuovere opportunità ed interventi mirati per i soggetti in difficoltà individuale o sociale rispetto al mercato del lavoro; favorire l'accesso dei singoli e delle imprese alle opportunità di qualificazione del lavoro; garantire la base dati informativa per l'analisi del mercato del lavoro e la valutazione dell'efficacia occupazionale delle politiche.

---

<sup>(11)</sup> L'allineamento di NetLabor alle esigenze poste dall'evoluzione normativa recentemente intervenuta e in corso ha portato, fra l'altro, all'integrazione nella piattaforma di un modulo web — E-Labor — per la gestione in rete, attraverso internet, dell'incontro domanda-offerta.

<sup>(12)</sup> Cfr. anche comunicazione della Commissione, *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea*, COM(1998)641 def., consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(13)</sup> Dati dell'ufficio personale Pubbliche Amministrazioni, Dipartimento della Funzione Pubblica-Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come documenta il monitoraggio dell'Isfol<sup>(14)</sup>, si è registrato un significativo incremento delle dotazioni strutturali e delle attività realizzate che si sono specialmente concentrate nel centro-nord del Paese<sup>(15)</sup>.

Relativamente all'erogazione dei servizi principali lo stesso rapporto di monitoraggio evidenzia che l'accoglienza è garantita nel 90 per cento delle strutture e oltre il 60 per cento dei centri è dotato di uno spazio di autoconsultazione a disposizione degli utenti; i colloqui individuali sono previsti nella metà delle strutture e più della metà garantisce un'attività di orientamento; oltre il 90 per cento dei centri effettua un servizio di consulenza e informazione delle imprese, sebbene solo il 26 per cento abbia uno sportello espressamente dedicato a questo scopo.

Permangono ancora squilibri di una certa entità fra la qualità dei servizi disponibili nelle diverse aree, con un evidente, grave ritardo del Mezzogiorno dove tale percorso incontra ancora notevoli difficoltà nonostante anche in quest'area i centri in grado di fornire nuovi servizi siano aumentati del 5-10 per cento a seconda del tipo di attività considerata.

Tra le ragioni di tale difficoltà c'è, sicuramente, una minore intraprendenza delle amministrazioni locali, che hanno avuto maggiori difficoltà a gestire il decentramento in atto. Di fatto, mentre nelle Regioni del centro-nord gli obiettivi fissati nel *Masterplan* per il 2003 o sono già stati raggiunti o appaiono ormai di prossimo conseguimento, le Regioni del Mezzogiorno dovranno generalmente compiere ancora un notevole sforzo per raggiungere il medesimo risultato.

La causa principale del ritardo, consiste anche nell'incompletezza del quadro normativo, cui si sta dando ora una risposta con la razionalizzazione della normativa in materia di collocamento e il ripensamento della strategia in materia di informatizzazione, così da superare i problemi incontrati nella realizzazione del sistema informativo lavoro.

Risolvere dunque il ritardo del Mezzogiorno anche dal punto di

---

<sup>(14)</sup> D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Isfol, 2002, n. 3.

<sup>(15)</sup> Cfr. D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, Parte III, Sez. (B) di questo volume.

vista della « copertura amministrativa » delle politiche è prioritario e rappresenta uno dei principali nodi critici della realtà del nostro Paese.

Un moderno ed efficiente sistema di collocamento deve garantire la semplificazione delle procedure, il potenziamento delle azioni di prevenzione e l'efficacia dei servizi, specialmente attraverso la cooperazione <sup>(16)</sup> e la competizione tra servizi pubblici e operatori privati <sup>(17)</sup>.

#### **4. Segue: la cooperazione fra servizi pubblici e privati per l'impiego.**

La strada, che mira a realizzare un sistema maggiormente concorrenziale fra pubblico e privato per migliorare la gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, va percorsa fino in fondo. L'attuale normativa sulle agenzie private di collocamento, caratterizzata dagli eccessivi appesantimenti burocratici è stata la causa principale dell'insuccesso degli operatori privati, eccetto le società di lavoro temporaneo.

Dall'altro lato però oggi sarà essenziale quell'attività di accreditamento, prevista dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(18)</sup>, che richiederà un impegno altamente qualificato da parte delle amministrazioni responsabili. La cooperazione tra pubblico e privato, l'accertamento dei requisiti, la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati, nonché la verifica del mantenimento dei requisiti non potranno essere realizzati ad "amministrazione invariata".

La *partnership*, ad esempio, diventa una strada obbligata per poter realizzare una nuova forma di amministrazione, caratterizzata da una interoperabilità che coinvolga l'intero sistema dei servizi per l'impiego in ogni sua componente, al fine di cooperare per raggiungere obiettivi condivisi.

È un nuovo concetto di amministrazione, concepita nell'erogazione dei servizi come un corpo unico, senza vincoli amministrativi o

---

<sup>(16)</sup> Sulla cooperazione e collaborazione fra servizi per l'impiego pubblici e privati, cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, e M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(17)</sup> Pertanto, 67 società di lavoro interinale, con 3 mila uffici sparsi su tutto il territorio nazionale e non più confinate nell'ambito del solo lavoro temporaneo, e 25 agenzie private di collocamento già autorizzate potranno esercitare l'attività di collocamento ordinario.

<sup>(18)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

territoriali, in cui viaggiano le informazioni e i servizi e in cui ogni soggetto che ne fa parte mette a disposizione del sistema i propri dati e competenze a favore dell'utente.

Si ricorda che il decreto legislativo n. 469/1997 prevede come obiettivo, nell'organizzazione delle funzioni e compiti relativi al sistema regionale per l'impiego, « l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative ».

### **5. Mercato e politiche del lavoro: servizi per l'impiego, tipologie contrattuali, formazione.**

Va, altresì, tenuta in considerazione la crescente diversificazione delle forme di lavoro, prevedendo ormai la normativa nazionale tipologie contrattuali più flessibili che richiedono, per coloro che lavorano con questa tipologia di contratti, forme di sicurezza adeguata e posizioni occupazionali più elevate, adeguate alle esigenze e alle aspirazioni dei lavoratori.

Il progresso tecnologico e i mutamenti nelle condizioni di mercato hanno, negli ultimi decenni, modificato profondamente l'ambiente nel quale le imprese si trovano ad operare. Si è determinata una crescente necessità di reagire con maggiore flessibilità ai cambiamenti sul fronte dell'offerta e della domanda, mentre gli sviluppi tecnologici hanno consentito alle imprese di introdurre modalità nuove e più flessibili nell'organizzazione dei processi produttivi. Al fine di trarre pieno vantaggio da questo potenziale evolutivo, appare evidente la necessità di adattare il quadro regolamentare, legislativo e contrattuale, che attualmente riflette un'organizzazione del lavoro oggi completamente superata, a queste nuove circostanze.

Del resto, la stessa « Agenda di Politica Sociale », concordata al Consiglio europeo di Nizza, insiste sull'importanza di adattare la regolazione dei rapporti e dei mercati del lavoro al fine di creare un opportuno equilibrio tra flessibilità e sicurezza, invitando apertamente le parti sociali a continuare nel loro dialogo sull'organizzazione del lavoro in particolare sulle nuove forme di occupazione.

È bene tenere presente, inoltre, la necessità che le istituzioni per l'impiego (pubbliche e private) sostengano l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di agevolare l'adattabilità e l'innovazione, in particolare nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nel quadro della Strategia europea per l'occupazione, l'apprendi-



mento e la formazione per tutta la vita sono stati individuati quali strumenti privilegiati per fare diventare l'Europa il sistema economico basato sulla conoscenza più avanzata del mondo (19).

Su questo versante, l'Italia deve recuperare terreno. In quest'ottica deve avviarsi una profonda riforma del sistema educativo e formativo con l'obiettivo di migliorare l'occupabilità attraverso l'innalzamento del livello culturale, il rafforzamento delle competenze e un raccordo più stretto tra scuola, università e mercato del lavoro.

L'ingresso più agevole nel mondo del lavoro per giovani e adulti può essere favorito da percorsi formativi che consentano l'acquisizione di conoscenze e competenze capaci di elevare e migliorare la preparazione culturale e la professionalità. Un sistema formativo al passo con i tempi richiede un salto di qualità, nel senso di garantire il conseguimento di due risultati principali: la crescita umana della persona e il suo riflesso sul miglioramento della condizione sociale ed economica del Paese.

Un *workfare*, come è stato definito, delle opportunità non può che fondarsi su un'amministrazione a rete, sull'*e-government*. Le informazioni e i dati necessari, la creazione di un sistema informativo e di un monitoraggio statistico non possono che venire da una cooperazione e comunicazione permanente tra amministrazioni locali (camere di commercio, università, istituti di formazione, enti locali) e istituzioni nazionali, europee e internazionali (organismi statistici, agenzie di lavoro, associazioni di categoria). Proprio i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale (20), oggi basilari per erogare e gestire i servizi per l'impiego, possono trovare concreta attuazione attraverso la realizzazione del "governo elettronico" e quindi attraverso una cooperazione interistituzionale.

Altro principio da tenere presente nella modernizzazione del mercato del lavoro è la riduzione della disparità tra i sessi e il miglioramento della condizione femminile. In questo contesto si cerca di incoraggiare l'accesso delle donne alle funzioni pubbliche e raggiungere fra i due sessi una effettiva parità di accesso alle cariche elettive.

A tal fine sono state promosse tipologie contrattuali per facilitare

---

(19) Sulla formazione permanente, cfr. A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, Parte II, Sez. (B) di questo volume.

(20) Sulla sussidiarietà nel mercato del lavoro, cfr. G. CANAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

l'inserimento lavorativo delle donne e per assicurare la conciliazione tra vita familiare e lavoro, in particolare il tempo parziale. Ugualmente, azioni di valorizzazione dell'offerta formativa, in particolare la formazione continua, sono rivolte in misura maggiore alle donne che vogliono rientrare nel mercato del lavoro dopo un periodo di assenza.

Diventano così strategiche le misure per una migliore conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita; per una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro; per l'erogazione di contributi alle imprese che prevedano azioni positive per la flessibilità; per rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile e per prevenire e contrastare le discriminazioni di genere nei luoghi di lavoro. Per questo anche i servizi per l'impiego devono essere compatibili con i tempi e le necessità del mondo femminile e giovanile e venire incontro alla domanda di servizi <sup>(21)</sup>.

In definitiva, la riforma del mercato del lavoro e gli strumenti posti in essere da essa necessitano di un modo nuovo di "essere" e di "fare" amministrazione, per accrescere le possibilità di accesso al mercato del lavoro e rafforzare la protezione del lavoratore nel mercato, bilanciando le esigenze di flessibilità delle imprese con il bisogno di sicurezza individuale.

D'altronde, proprio gli obiettivi di coesione sociale derivanti dalla strategia di Lisbona e i compiti assegnati allo Stato dalla Costituzione in materia di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » e di « tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica », richiedono un'amministrazione attiva che svolga funzioni nuove e qualificate.

---

<sup>(21)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, cit. (nota 6), in particolare § 2.

## 21.

### COMUNICAZIONE E MARKETING: FAVORIRE L'ACCESSO AI SERVIZI PER L'IMPIEGO

MARCO CASTELLETT

SOMMARIO: 1. Marketing istituzionale. — 2. Pubblica Amministrazione e cittadini-utenti: apertura ad una logica *di mercato*. — 3. Identità istituzionale e creazione di una comunità civica: finalità strategica. — 4. Il marketing nei servizi per l'impiego. — 4.1. Spi: analisi di contesto. — 4.2. Spi: pianificazione strategica. — 4.3. Spi: pianificazione operativa e politiche di prodotto/servizio. — 4.4. Spi: pianificazione operativa e politiche di distribuzione/erogazione. — 4.5. Spi: pianificazione operativa e politiche di comunicazione. — 4.6. Monitoraggio e controllo dei risultati. — 5. Marketing interno.

#### 1. Marketing istituzionale <sup>(1)</sup>.

La fase di riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni Novanta ha avuto il merito di comprendere l'importanza del cambiamento in atto sul piano economico e sociale, spostando il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni da una semplice funzione regolatrice, ad una più attiva funzione di promozione e sviluppo della vita dei cittadini.

Le Pubbliche Amministrazioni concorrono, infatti, al benessere della collettività attraverso l'erogazione diretta o indiretta di beni e

---

(1) Prima di continuare con lo sviluppo del lavoro è necessario fare una duplice precisazione.

In primo luogo occorre precisare che in questa sede si utilizza l'espressione « marketing istituzionale » piuttosto che quella di « marketing pubblico » con un'intenzionalità ben precisa: con « marketing pubblico », infatti, si fa riferimento ad una dimensione più macroscopica della vita, per l'appunto, pubblica, che riguarda e coinvolge lo Stato inteso come globalmente e complessivamente riconducibile a tutti i suoi principali ambiti di attività. Per cui, Stato come:

- 1) sistema strutturato e funzionale amministrativo (soggetto istituzionale);
- 2) come insieme di forze e di programmi di indirizzo di governo (soggetto politico);

soprattutto di servizi nel campo dell'assistenza sociale, della cultura e dell'economia, qualificandosi dunque a pieno titolo come *imprese di servizi* chiamate a soddisfare i bisogni dei cittadini utenti.

La vocazione al servizio, ancora più che nel settore privato, dovrebbe iscriversi nel codice genetico del pubblico, e ormai la visione del servizio (considerato come un insieme di azioni e attività che completano l'utilità di una prestazione volta a perfezionare il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza) si sta facendo strada nella nuova filosofia della Pubblica Amministrazione.

Nei prossimi anni, di conseguenza, la Pubblica Amministrazione dovrà fare a gara nel tendere la mano ai propri utenti per costruire una solida fedeltà al *brand*, prima che i cittadini (indispettiti dai disservizi passati e favoriti dalla liberalizzazione dei mercati) abbiano l'opportunità di scegliere eventuali altri soggetti.

È in quest'ottica, pertanto, che si devono indagare le motivazioni che hanno sancito, nella gestione della Pubblica Amministrazione, il passaggio da un « modello burocratico », giuridico-istituzionale, traducibile operativamente nell'emanazione e nell'applicazione di norme legislative e di atti e procedure amministrative, verso un « modello economico-aziendale », in cui è la soddisfazione di un cittadino-utente sempre più esigente ad orientare tutta l'attività delle stesse Pubbliche Amministrazioni: Pubbliche Amministrazioni centrali e locali devono imparare a ripensarsi all'interno di un contesto competitivo e secondo una logica di mercato, al fine di conquistare e mantenere il consenso — sempre più difficile da raggiungere, vista la frammentarietà e la complessità del panorama delle istanze sociali e civili — di cittadini-utenti.

---

3) come soggetto responsabile dei servizi di pubblica utilità (soggetto sociale).

Per « marketing istituzionale », invece, più precisamente, si intenderà l'attività di gestione della disciplina e degli strumenti per la creazione del consenso attuata dal soggetto esclusivamente istituzionale (lo Stato come Pubblica Amministrazione, detto in altri termini).

In secondo luogo c'è da dire che con il termine « istituzione » o l'espressione « soggetto istituzionale » in realtà si intende, correntemente e correttamente, non soltanto lo Stato, ma anche *qualsiasi* soggetto organizzativo, che, non necessariamente pubblico, sia comunque pubblicamente significativo: in pratica anche l'azienda è e può essere definita un soggetto « istituzionale » (non a caso quando si parla di « comunicazione aziendale » per differenziarla dalla « comunicazione commerciale di prodotto » si utilizza proprio l'espressione « comunicazione istituzionale »).

In questa sede, tuttavia, quando si parla di « marketing istituzionale » lo si fa rimandando in senso ristretto allo Stato.

Per cui, importante è, in un'ottica di marketing sinergico <sup>(2)</sup>, basata sulla creazione e sul consolidamento di relazioni di collaborazione consapevoli e reciprocamente significative tra soggetti diversi, individuare, *in primis*, i ruoli, le competenze e le esigenze dei soggetti (Pubblica Amministrazione e cittadini-utenti) che si ritrovano ad operare nell'ambito di un contesto istituzionale; sottolineare, in secondo luogo, come una riscoperta ed una nuova valorizzazione del senso di «cittadinanza» sia indispensabile per raggiungere l'obiettivo finale della creazione di una comunità civica, costruita proprio con il concorso sinergico di istituzioni e cittadini; evidenziare, in terzo luogo, come la logica dell'ascolto e quella della partecipazione, inquadrare in un'ottica di multilateralità, rappresentino le linee di indirizzo più idonee per la creazione di una nuova e partecipata identità istituzionale; e constatare, infine, come siano, ancora una volta, la rete e le logiche connettive a costituire i supporti più efficaci per il processo di valorizzazione di ambiente comunitario anche istituzionale.

## **2. Pubblica Amministrazione e cittadini-utenti: apertura ad una logica di mercato.**

Il processo di progressiva liberalizzazione di diversi ambiti e settori che per decenni erano rimasti di monopolio pubblico; la conseguente apertura di tali mercati a contesti di libera concorrenzialità e competitività; la progressiva maturazione della consapevolezza del cittadino-utente e, di conseguenza, una sempre più complessa diversificazione delle sue esigenze e delle sue necessità; tutti questi sono fattori che hanno progressivamente portato a riconsiderare la natura, e quindi gli obiettivi e le competenze, sia dei soggetti istituzionali, che dei cittadini-utenti di servizi pubblici.

Per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni, infatti, si assiste ad una progressiva apertura delle strutture istituzionali nei confronti del proprio pubblico di riferimento: se, infatti, in passato le funzioni della Pubblica Amministrazione si potevano ricondurre esclusivamente ad un insieme, proceduralizzato e formalizzato, di compiti attuativi di disposizioni normative, la cui gestione era assolutamente indipendente dalla considerazione dei destinatari di tali azioni e delle loro reazioni, adesso, invece, proprio in virtù delle profonde trasformazioni che

---

(2) Cfr. M. CASTELLETT, *Sinergie*, McGraw-Hill, Milano, 2004.

hanno investito anche gli ambienti pubblici, emerge come impellente la necessità di ripensare i meccanismi di funzionamento e i processi di gestione organizzativa delle strutture istituzionali, puntando a far proprio anche delle Amministrazioni Pubbliche quell'insieme di strumenti, strategici e operativi, che hanno sempre contraddistinto le scelte e le attività dei soggetti aziendali ed imprenditoriali.

Detto in altri termini, le organizzazioni istituzionali tendono, sempre maggiormente, ad utilizzare la disciplina del marketing (che definirei come l'insieme degli strumenti concettuali e operativi per la creazione di consenso intorno ad un'offerta di qualsivoglia natura), puntando a conquistare e mantenere la soddisfazione e la fedeltà di un pubblico di cittadini-utenti, sempre meno disposti ad accettare livelli di servizi pubblici di scarsa qualità.

Pertanto, per quanto riguarda proprio i cittadini-utenti, è da tenere assolutamente in considerazione il fatto che ormai non si debba più fare riferimento ad un pubblico indistinto e passivo, *oggetto* di un'offerta generalista di prestazioni e servizi pubblici di limitato livello qualitativo; ma ci si debba rivolgere ad un insieme di *soggetti attivi*, cioè ad una vera e propria domanda, che non si limita più a richiedere esclusivamente servizi e prestazioni pubbliche, ma che punta in più ad ottenere offerte di elevato valore, ad alto contenuto informativo e relazionale, e rispondenti, di conseguenza, a sempre maggiori esigenze di personalizzazione.

È per questo che, pertanto, se si vuole puntare ad attivare e sviluppare interessanti sinergie anche all'interno di un ambiente come quello istituzionale, che per decenni è stato caratterizzato da una sostanziale immobilità e rigidità, e che ha portato, per questo, ad una pericolosa dicotomizzazione e contrapposizione dei soggetti che lo componevano, è necessario riconsiderare Pubblica Amministrazione e cittadini-utenti in termini di reciproca permeabilità e apertura, ponendosi l'uno come interlocutore attivo e collaborativo dell'altro, e convogliando, ciascuno, i propri sforzi e le proprie risorse verso il meta-obiettivo di un'identità pubblico-istituzionale, fondata sull'ascolto e la partecipazione delle parti.

### **3. Identità istituzionale e creazione di una comunità civica: finalità strategica.**

La progressiva apertura anche della sfera pubblico-istituzionale verso logiche di mercato ha portato, come si è già messo in evidenza, ad

un radicale ripensamento della natura dei soggetti amministrativi e dei cittadini-utenti ad essi legati, e ad una sostanziale trasformazione delle dinamiche di relazione tra queste due controparti.

Se, infatti, in passato la preminenza di una logica di chiusura nella gestione e nell'organizzazione dell'apparato amministrativo pubblico ha non solo portato ad un progressivo allontanamento delle istituzioni dalle reali esigenze e dai concreti bisogni del pubblico di riferimento, ma ha anche inevitabilmente contrapposto Pubblica Amministrazione e cittadini, quasi ponendoli come soggetti in concorrenza e in contrasto reciproco per il raggiungimento, ciascuno, dei propri fini (il rispetto della procedura, per la prima, e la soddisfazione delle proprie esigenze di cittadinanza, per i secondi); a fronte, invece, della constatazione di una progressiva e sempre più pericolosa perdita di autorevolezza delle amministrazioni — sia in qualità di organizzazioni erogatrici di servizi e prestazioni, sia in qualità di affidabili referenti e riferimenti istituzionali per l'armonizzazione della vita pubblica — si è, ormai, di fatto imposta allo Stato l'esigenza di ripensarsi in qualità di soggetto dinamico e flessibile, inserito in una rete di rapporti multidirezionali con una pluralità di soggetti attivi, portatori di interessi collettivamente significativi ed esigenti istanze sempre più complesse e qualitativamente più elevate.

Detto in altri termini, per poter effettivamente riavvicinare Pubblica Amministrazione e cittadini-utenti, superando pertanto le diffidenze e la mancanza di fiducia che una sostanziale insufficienza ed inefficienza dei servizi erogati hanno consolidato, emerge come necessario un ripensamento della stessa sfera pubblica: non deve, cioè, essere caratterizzata da amministrazioni che gestiscono processi e relazioni in un'ottica autoreferenziale; ma, piuttosto, deve recuperare la sua natura soggettiva, di vero e proprio tessuto vitale di relazioni, che vengono continuamente create e sviluppate tra una pluralità di soggetti diversi (anche cittadini), che paritariamente concorrono a definire i valori, gli obiettivi e le attività della vita istituzionale.

In pratica, da un lato, fare marketing istituzionale per la Pubblica Amministrazione significa poter offrire alla cittadinanza un adeguato mix di *servizi*, di *ascolto* e di *accesso* alla vita pubblica; e, dall'altro, inquadrare il tutto in un'ottica di marketing sinergico significa, di conseguenza, riavvicinare Stato e cittadini e puntare, pertanto, a sviluppare di nuovo nel cittadino stesso un diffuso "senso di appartenenza" alla vita delle istituzioni, sulla base del quale fondare e cementare la creazione di una vera e propria identità istituzionale, che, in

quanto concorsualmente generata e collettivamente partecipata, venga a riconfigurare l'ambiente pubblico-istituzionale in termini di vera e propria comunità civica.

#### 4. Il marketing nei servizi per l'impiego.

L'attività di *marketing management* si sviluppa attraverso una serie di fasi e processi interrelati:

— analisi degli elementi di contesto dell'ambiente in cui si intende operare;

— pianificazione strategica, cioè individuazione e definizione della missione (l'insieme dei valori e delle visioni che si intendono sposare), degli obiettivi strategici (cosa si intende raggiungere in concreto in un preciso intervallo di tempo), le strategie (le politiche da attuare per il raggiungimento degli obiettivi) e le attività (cosa si intende offrire per raggiungere gli obiettivi);

— pianificazione operativa, cioè individuazione delle politiche del c.d. *marketing mix*, il mix delle quattro leve del marketing che sono: il *prodotto* (bene o servizio), il *prezzo*, la *distribuzione* (canali di vendita e di erogazione), la *comunicazione* (promozione e comunicazione integrata);

— controllo dei processi e verifica che i risultati ottenuti siano in linea con gli obiettivi strategici pianificati.

Presenteremo adesso una declinazione di queste fasi dell'attività di *marketing management* riconducendola al nuovo "mercato" dei Spi, i servizi per l'impiego.

##### 4.1. Spi: analisi di contesto.

L'attività di analisi del contesto di riferimento per l'erogazione dei servizi per l'impiego dovrà principalmente puntare ad indagare tre ambienti fondamentali:

1) ambiente normativo: l'*insieme* delle leggi e delle norme che hanno riformato la materia del lavoro <sup>(3)</sup> è stato il risultato di un

---

<sup>(3)</sup> Anche in Italia, a partire dalla fine del 1997, si è avviata un'ampia ristrutturazione delle forme di organizzazione e di funzionamento dei servizi per l'impiego. Il decreto legislativo n. 469/1997 ha decentrato agli enti territoriali il collocamento e le politiche attive per il lavoro, ed ha delineato i nuovi compiti dei Spi e del Sil (sistema informativo lavoro). Alle Regioni è stato attribuito il ruolo di legislazione, di organiz-



radicale cambiamento delle istanze e dei bisogni della società — soggetti aziendali, lavoratori *in primis* — e ha portato ad una riconfigurazione della materia del lavoro in termini di *logica di mercato* e di *mobilità*;

2) ambiente istituzionale: in linea con i processi di decentramento istituzionale, la gestione dei Spi deve poter essere ricondotta ad una prospettiva territoriale, in cui, cioè, qualsiasi attività e iniziativa sia da concepirsi e gestirsi come un'iniziativa di sviluppo locale;

3) ambiente operativo locale: per la pianificazione e la valorizzazione dei Spi è necessario analizzare tutta una serie di elementi che vanno a configurare lo *status quo* della realtà locale interessata all'intervento.

Per cui, ad esempio: ricognizione ed analisi dell'attuale sistema dei servizi regionali <sup>(4)</sup> e attività di studio, analisi, ricerca e progettazione <sup>(5)</sup>.

zazione amministrativa, di progettazione, di valutazione e controllo dei servizi all'impiego (*sistema regionale per l'impiego*); mentre alle Province quello di erogatore dei servizi sul territorio (*centri per l'impiego*).

Sulla base del decreto legislativo n. 181/2000, i Spi sono chiamati non solo all'esercizio delle attività più tradizionali ma anche all'erogazione di servizi innovativi. Quanto alle prime, si tratta delle funzioni di accertamento e vigilanza ed in particolare del compito di verificare l'effettiva persistenza della condizione di disoccupazione. In merito ai secondi, il decreto n. 181/2000 fissa gli « Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata » e prevede che i Spi offrano colloqui di orientamento e proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione professionale.

Una significativa quota di risorse per lo sviluppo dei servizi per l'impiego è stata prevista nella programmazione FSE per il 2000-06 (Asse A). Il Ministero del lavoro, in quanto titolare delle azioni di sistema a sostegno dei Spi, ha elaborato un *Masterplan* per definire il quadro di riferimento entro cui sviluppare la riforma dei servizi per l'impiego.

<sup>(4)</sup> E quindi: 1) analisi delle linee di servizio operanti e loro fattori di criticità e di successo; 2) analisi delle competenze professionali esistenti; 3) analisi delle dotazioni infrastrutturali, logistiche e tecnologiche nonché delle fonti informative disponibili e degli strumenti a supporto dei singoli servizi; 4) analisi delle esperienze di eccellenza sul territorio nazionale e comunitario anche attraverso sopralluoghi e viaggi di studio; 5) azioni di confronto e studio con altre istituzioni operanti in ambito di politiche del lavoro e in particolare promozione di convegni e seminari finalizzati alla conoscenza del panorama pubblico e privato in Italia e in Europa dei servizi all'impiego; 6) promozione di tavoli di confronto e di lavoro con le parti sociali e gli attori del sistema.

<sup>(5)</sup> In particolare: 1) analisi dei bisogni/benefici dei clienti esterni ed interni; 2) analisi e progettazione dei processi di fruizione dei servizi da attivare a seconda del target dei clienti; 3) analisi e messa a punto dei *layout* dei servizi; 4) analisi e

#### 4.2. Spi: pianificazione strategica.

Un macro-obiettivo strategico che è assolutamente necessario raggiungere è il fatto di riuscire a coniugare il processo di decentramento istituzionale dei servizi per l'impiego con l'innovazione e il miglioramento dei servizi.

Per perseguire questo scopo, occorre pertanto ridefinire e diffondere una *cultura di mercato* e una *cultura del servizio*, in funzione delle quali puntare a sviluppare nuove competenze professionali, ridefinire attività e processi di lavoro, gestire la progettazione di servizi e pianificare strutture organizzative, utilizzando anche i vantaggi che i supporti tecnologici della rete e dell'ICT <sup>(6)</sup> favoriscono.

Un altro elemento strategico da non sottovalutare è la visione all'interno della quale devono essere inquadrati le innovazioni e i cambiamenti legati a servizi per l'impiego: i Spi non possono limitarsi ad essere concepiti e gestiti come una soluzione rinnovata dei passati uffici di collocamento; i Spi non sono finalizzati esclusivamente all'incontro di domanda e offerta di lavoro esplicite, la domanda e l'offerta che già sul mercato si presentano come tali, ma devono agire proattivamente affinché l'offerta si presenti in maniera palese e la domanda si costruisca in stretto collegamento con lo sviluppo territoriale.

#### 4.3. Spi: pianificazione operativa e politiche di prodotto/servizio.

Il servizio è « la prestazione derivante da un'attività (di persone o di organizzazioni) o dalla disponibilità temporanea di un prodotto,

---

dimensionamento degli assetti organizzativi; 5) analisi e definizione delle relazioni tra servizi; 6) analisi e definizione degli standard dei servizi; 7) analisi e progettazione di un sistema di *audit* dei servizi; 8) analisi e definizione del sistema professionale degli operatori con particolare riferimento alla individuazione delle competenze professionali adeguate al sistema dei servizi da realizzare; 9) analisi e progettazione di un piano di orientamento e riqualificazione degli operatori e messa a punto degli strumenti; 10) analisi e progettazione di un sistema per la formazione continua degli operatori dei servizi all'impiego; 11) analisi e definizione delle dotazioni infrastrutturali, logistiche, tecnologiche e fonti informative a supporto dei servizi; 12) analisi e definizione del sistema informativo; 13) studi e ricerche relative al sistema delle imprese e ai mercati del lavoro locali; 14) analisi e progettazione di un sistema di controllo di gestione; 15) analisi e messa a punto di procedure per facilitare l'accesso ai servizi anche dal punto di vista del disbrigo delle pratiche amministrative; 16) sostegno all'avvio e sperimentazione di servizi di accoglienza.

<sup>(6)</sup> *Information and Communication Technologies.*

entrambe destinate a soddisfare le esigenze dei consumatori » (7): si deduce, quindi, che i protagonisti siano principalmente persone che agiscono individualmente o che fanno parte di un'organizzazione (azienda o istituzione che sia) e che l'utente (acquirente o cittadino) possa utilizzare il prodotto senza averne necessariamente la proprietà, come quando, ad esempio, si noleggia un'auto.

I servizi sono caratterizzati da alcuni elementi specifici di cui bisogna tener conto nella gestione del *marketing mix* (8):

— *Intangibilità*, ovvero i servizi non possono essere percepiti sensorialmente o provati o mostrati all'utente; di conseguenza è difficile proteggerli mediante brevetti, sono difficilmente comunicabili e necessitano di canali diretti di vendita/erogazione per essere descritti.

— *Inseparabilità*, ovvero il momento dell'erogazione coincide con quello del consumo; questa simultaneità comporta che il servizio non possa essere immagazzinato e prodotto in anticipo e rende cruciale il ruolo del personale addetto alla vendita e dei processi di comunicazione interattivi con gli acquirenti. Ad esempio, quando assistiamo ad un concerto acquistiamo un servizio che consumiamo nello stesso momento in cui viene prodotto e il nostro gradimento deriva dalla capacità del cantante e dalla sua prestazione.

— *Integrazione produttore-consumatore*, ovvero, proprio a causa dell'indivisibilità del momento della produzione e della fruizione, l'utente è parte integrante del processo di fornitura del servizio.

— *Eterogeneità*, ovvero è difficile mantenere una qualità standard del servizio; questo dipende dal fatto che i servizi sono erogati dal personale e questo determina una forte variabilità nella qualità erogata. Riprendendo l'esempio del concerto, ogni volta l'esibizione risulterà in parte diversa perché l'impegno del cantante, dei musicisti e le condizioni ambientali potrebbero cambiare.

Sommando queste caratteristiche, ci si può rendere conto della difficoltà che gli utenti hanno nella valutazione della qualità di un servizio che ricevono (9): essa, infatti, dipende soprattutto dall'interazione dell'utente col personale di contatto e proprio per questo motivo

(7) G. PELLICELLI, *Marketing*, Utet, Torino, 1999, 326.

(8) È per questo, infatti, che si parla di *marketing dei servizi*.

(9) Per i beni di consumo la qualità è misurabile in rapporto a caratteristiche standard oggettive, per i servizi, invece, è valutata soggettivamente dal cliente in rapporto alla prestazione che si attendeva di ricevere, cfr. J.P. PETER, J.H. DONNELLY J., *Marketing*, McGraw-Hill, Milano, 1997, 282.

le organizzazioni devono investire molto in formazione del personale e monitorare costantemente, attraverso ricerche, il grado di soddisfazione dei beneficiari del servizio offerto.

Questo discorso vale tanto di più nell'ambito pubblico e istituzionale, al cui interno snellire le procedure amministrative e velocizzarle per lasciare spazio alla gestione dei servizi alle persone, alle imprese e alla società, diventa una condizione necessaria per guidare i processi di cambiamento e di riforma avviati e in atto nella nostra società.

I servizi per l'impiego concorrono all'attuazione delle politiche per l'occupazione <sup>(10)</sup>. Tradizionalmente, a livello europeo, i Spi si pongono come interlocutori dei datori di lavoro e di chi è in cerca di un'occupazione <sup>(11)</sup>, svolgendo una serie di funzioni principali:

- favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- fornire informazione, orientamento e consulenza sul mercato del lavoro e sulla formazione;
- promuovere l'accesso al lavoro e alle opportunità di qualificazione professionale.

Con l'avvio della Strategia europea per l'occupazione (SEO) nel 1997, il ruolo dei Spi si è andato modificando attraverso processi di riforma che hanno posto maggiore attenzione al rafforzamento delle politiche attive del lavoro e all'approccio preventivo nella lotta alla disoccupazione <sup>(12)</sup>.

Nel quadro di un crescente decentramento e di un progressivo superamento del monopolio pubblico, i compiti dei servizi per l'impiego sono stati sempre più focalizzati sui quattro pilastri della Strategia europea per l'occupazione:

- *occupabilità* (attività di consulenza, assistenza, formazione, ecc.);
- *imprenditorialità* (promozione del lavoro indipendente, *partnership* pubblico-privato, sviluppo locale, ecc.);

<sup>(10)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce della legge 14 febbraio 2003, n. 14*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 5.

<sup>(11)</sup> Sul punto, cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, *ivi*, 123. Cfr., altresì, M.P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(12)</sup> Cfr. anche M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per l'occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 40 ss.

— *adattabilità* (formazione e riconversione dei lavoratori, adeguamento organizzativo delle imprese, ecc.);

— *pari opportunità* (assistenza per il ritorno alla vita attiva, politiche di parità nel settore del lavoro, sostegno delle categorie svantaggiate, ecc.).

I Spi sono oggi al centro degli interventi delineati nei Piani nazionali per l'occupazione, con un significativo contributo in termini finanziari da parte del Fondo sociale europeo (FSE).

È chiaro, pertanto, che secondo le logiche manageriali bisogna inquadrare l'offerta Spi in un'ottica di *marketing e cultura dei servizi*.

Servizio significa orientamento agli utenti destinatari dell'erogazione e implica la necessità di definire e garantire elevati *standard di qualità*, che devono essere il risultato di un'attività di progettazione e pianificazione delle singole prestazioni all'interno di un'ottica di *orientamento alla soddisfazione dell'utente*.

Rivolgere le attività al servizio *qualitativo* agli utenti, andando oltre la logica *quantitativa* degli adempimenti e delle procedure, richiede naturalmente un corrispondente cambiamento della cultura professionale degli operatori, che va definita e accompagnata con l'utilizzo di metodologie e strumenti che permettano di realizzare l'obiettivo di inquadrare l'erogazione di servizi per l'impiego in una più ampia prospettiva di valorizzazione del territorio e delle risorse, materiali e umane, a sua disposizione.

Due delle istanze sociali che si sono affermate sempre di più come necessarie e focali all'interno dell'ambito della materia del lavoro sono sicuramente:

— quella di migliorare la propria *occupabilità* e ricevere sostegno nel progettare percorsi di qualificazione/riqualificazione professionale e di riposizionamento sul mercato del lavoro; istanza propria delle persone occupate, o in cerca di occupazione;

— quella di individuare nuove professionalità funzionali al proprio sviluppo, per le aziende.

Pertanto, le persone richiedono supporto per orientarsi sul mercato e trovare la propria opportunità occupazionale, mentre le aziende richiedono servizi per reperire e incontrare le risorse necessarie allo sviluppo delle proprie attività, per accelerare i tempi di inserimento e per offrire formazione mirata.

Puntare alla qualità, all'efficienza e all'efficacia dei servizi per l'impiego implica pertanto far incontrare domanda e offerta di lavoro riuscendo a creare un contesto — linguistico e informativo — e dei

supporti comuni e condivisibili da entrambi i soggetti del mercato del lavoro, tali da realizzare la personalizzazione del servizio e la sua qualificazione all'interno del territorio.

#### **4.4. Spi: pianificazione operativa e politiche di distribuzione/ erogazione.**

Una delle caratteristiche fondamentali dei servizi è, come si è visto, l'inseparabilità tra il momento dell'erogazione e quello della fruizione.

Per cui, quando si parla della leva di marketing della distribuzione e delle politiche di erogazione dei servizi per l'impiego è necessario ribadire l'importanza di creare un contesto — informativo e tecnologico — ugualmente accessibile e condivisibile dai soggetti coinvolti nel mercato del lavoro (persone e aziende).

*Accesso e trasparenza*, detto in altri termini, diventano centrali per favorire e stimolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e per ricondurre questo incontro entro i confini di una prospettiva di sviluppo del territorio.

E le ICT e la rete rappresentano il veicolo portante per sostenere e accelerare ulteriormente la profonda trasformazione dei servizi territoriali che organizzano i percorsi di incrocio di domanda e offerta di lavoro e le politiche attive per l'*occupabilità*.

A costi relativamente contenuti e con il vantaggio della velocità e della tempestività, infatti, ICT e rete facilitano il processo di incontro non solo tra i cittadini e le istituzioni, ma anche tra i lavoratori, attuali o potenziali, e le aziende.

Data poi la loro diffusività e la loro natura interattiva, tali strumenti e sistemi favoriscono la possibilità di tradurre operativamente e in maniera efficace i principi dell'accesso e della trasparenza, rendendo possibile l'incontro tra una rete di soggetti diversi in un ambiente virtuale<sup>(13)</sup> — che risolve le limitazioni legate alle distanze fisiche — e rendendo 'tracciabili' e monitorabili processi e attività.

In un ulteriore senso può essere poi inteso il vantaggio che le tecnologie digitali portano rispetto alla possibilità di creare un contesto di reale e fertile scambio tra domanda e offerta di lavoro: esse infatti rendono perseguibile l'obiettivo/opportunità di diffondere e mettere in

---

<sup>(13)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss.

comune esperienze e prassi positive, contribuendo così a sostenere l'adozione di pratiche innovative.

Attraverso la rete infatti si può creare un vero e proprio sistema di diffusione, condivisione e valorizzazione delle esperienze migliori, del *know how* e della conoscenza diffusi nei servizi già operativi, sostenendo così la crescita professionale, innalzando in generale gli standard di qualità e moltiplicando l'efficacia del servizio per l'utenza, sempre all'interno di un'ottica di valorizzazione e sviluppo territoriale.

È naturale che la rete e le ICT debbano essere concepite non come la soluzione tecnologica ai problemi legati al cambiamento e alla trasformazione, ma come un supporto, tecnologico e anche gestionale, da affiancare in maniera integrata a quelli tradizionali, per lo sviluppo di relazioni e sinergie tra i soggetti dello scambio domanda-offerta di lavoro.

Interessante, da questo punto di vista, è infatti rilevare come accanto a questi processi di digitalizzazione dell'erogazione e dell'accesso ai servizi, le Province e i centri per l'impiego abbiano realizzato (o stiano realizzando) dei processi di ridefinizione e ristrutturazione del *layout* fisico degli uffici, suddividendoli al proprio interno, in *isole* per la preselezione, l'accoglienza, l'orientamento e l'incontro dei soggetti che compongono l'utenza di riferimento.

#### **4.5. Spi: pianificazione operativa e politiche di comunicazione.**

Uno degli errori fondamentali nel passato delle Pubbliche Amministrazioni è stata l'abitudine di concepire la comunicazione in termini monodirezionali (dalle istituzioni al cittadino) e direttivi. La mancanza di *ascolto* verso l'esterno è stata una delle maggiori carenze della Pubblica Amministrazione che negli anni passati ha progressivamente perso di vista il proprio fine (il servizio ai cittadini) per abituarsi a ragionare in termini di procedura formale.

A causa di questa trasposizione dei fini, pertanto, il vero obiettivo della Pubblica Amministrazione e del vecchio collocamento si è identificato principalmente con il rispetto delle prassi burocratiche, invece che con la ricerca della effettiva soddisfazione delle esigenze del cittadino, costretto a rivolgersi a un'amministrazione tanto poco innovativa quanto insoddisfacente dal punto di vista dell'offerta: il principio della supremazia della legge ha finito col produrre l'errata convinzione che l'unica finalità dell'azione dei pubblici uffici fosse la soddisfazione della regola e non anche la soddisfazione dell'utenza.

Misurarsi con i cambiamenti odierni, invece, ha comportato, come si è visto, per la Pubblica Amministrazione e per i nuovi servizi per l'impiego la necessità di acquisire logiche d'impresa, di ragionare cioè secondo logiche di qualità, efficienza ed in una qualche misura competitive, e di abbandonare l'atteggiamento autoreferenziale che l'ha finora contraddistinta.

Oggi si cominciano a porre le basi per un reale processo di ascolto del cittadino, che con il suo sistema di attese e la sua capacità propositiva possa e debba poter orientare l'azione pubblica. Nelle organizzazioni di servizi e nei Spi, infatti, il fulcro dell'attività è costituito proprio dal rapporto che si instaura fra il consumatore-utente e il produttore-erogatore, perché la produzione del servizio tende a coincidere con la relazione con l'utenza; è quindi fondamentale porsi dalla parte dell'utente, per capire quali siano i suoi bisogni e proporre un'offerta di servizi realmente in grado di soddisfarli al meglio <sup>(14)</sup>.

Il dialogo col cittadino rappresenta inoltre un utile strumento per la valutazione e il controllo dei risultati. La funzione di ascolto deve garantire infatti il monitoraggio continuo della domanda e l'opportuna correzione di strategie e servizi nel caso questi si discostassero dai bisogni dell'utenza; se in passato le norme e le procedure hanno indirizzato i servizi pubblici verso determinate e poco "elastiche" politiche di produzione, l'iper-regolamentazione delle procedure di funzionamento dei servizi pubblici, in un contesto in cui alla velocità dei mutamenti sociali non corrisponde la capacità del sistema normativo di adeguarsi ad essi, finisce con il togliere qualità ai servizi stessi.

La filosofia di marketing deve portare all'orientamento del settore pubblico verso la *customer satisfaction* <sup>(15)</sup>, o meglio, riportando il discorso ad un ambito prettamente pubblico-istituzionale, la *citizen satisfaction*, cioè la soddisfazione del cittadino, che è ormai diventata un punto di riferimento per le aziende pubbliche più innovative e sensibili alle tendenze di mercato; queste hanno infatti capito che la fidelizzazione dell'utente dipende proprio dalla capacità dell'impresa di soddisfare i suoi bisogni offrendo servizi su misura e di qualità.

---

<sup>(14)</sup> Sui servizi pubblici per l'impiego, cfr. D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, Parte III, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(15)</sup> Per *customer satisfaction* si intende la soddisfazione del cliente finale, verso cui un'azienda orientata al mercato dovrebbe puntare, al fine di fidelizzare il consumatore e conquistarne la lealtà in un'ottica relazionale di lungo periodo.



«La relazione deve svilupparsi sulla falsariga delle dinamiche proprie di un matrimonio, dal momento che un'azienda deve saper corteggiare e conquistare la fedeltà dei propri clienti. In fondo, proprio la fidelizzazione è l'obiettivo finale di qualsiasi attività di marketing, il culmine di un rapporto che nel 'matrimonio' tra produttore e consumatore realizza l'incontro tra i bisogni espressi da chi è alla ricerca di qualcosa (...) con chi ha qualcosa da offrire (...)» (16).

A seguito delle più recenti trasformazioni è stata dimostrata una maggiore apertura nei confronti dell'idea della *comunicazione* Pubblica Amministrazione-cittadini come bidirezionale e interattiva; c'è però da sottolineare un altro errore di valutazione sulle finalità e sulle funzionalità attribuite allo strumento della comunicazione.

Se, da un lato, infatti, è sicuramente fuor dubbio il fatto che, a fronte di un'apertura di Pubblica Amministrazione e Spi verso una logica di mercato, la comunicazione rappresenta uno strumento cruciale per la creazione e la diffusione di un'immagine rinnovata e più moderna delle istituzioni; dall'altro, però, non è uno strumento che può *da solo* creare e consolidare la percezione di qualità del servizio erogato, che, in quanto intangibile, può essere valutato come efficace solo se viene effettivamente riconosciuto come tale dalla sua utenza di riferimento.

Detto in altri termini, è necessario non perdere mai di vista il fatto che la comunicazione sia solo *uno* degli strumenti che la disciplina del marketing mette a disposizione anche dei soggetti pubblici ed istituzionali per aiutare a sostenere e gestire i processi di trasformazione ed evoluzione.

Pertanto, se, da un lato, si può constatare una sostanziale apertura di alcuni centri per l'impiego verso l'ideazione e la realizzazione di campagne di comunicazione sul territorio, dall'altro, però, non si può non rilevare una certa debolezza di questi interventi comunicativi, in quanto, la maggior parte di questi sono stati realizzati in maniera sporadica e "slegata", senza cioè un inquadramento strategico all'interno di un piano di comunicazione complessivo e integrato.

Altra criticità da non sottovalutare e su cui bisogna intervenire necessariamente è l'abitudine consolidata a considerare la comunicazione come attività principalmente esterna, limitando così le azioni di

---

(16) M. CASTELLETT, *Marketing di relazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003, 93.

comunicazione interna quasi esclusivamente ad episodi ed occasioni di spontaneismo non strutturato.

Per sintetizzare, è necessario dunque che Province e relativi centri per l'impiego creino e assimilino, all'interno di una prospettiva di marketing, una vera e propria *cultura comunicativa*, in funzione della quale poter ideare e pianificare progetti di comunicazione prospettici e di ampio respiro, mirati a:

- generare, nel breve termine, visibilità e consapevolezza — interna ed esterna — del cambiamento e del rinnovamento in atto nei nuovi centri per l'impiego;

- creare e confermare, nel lungo termine, un'immagine di *affidabilità* ed *efficienza*, naturalmente fondata su condizioni ed elementi di qualità effettiva dei servizi erogati.

#### 4.6. Monitoraggio e controllo dei risultati.

Un'altra attività che deve caratterizzare il processo di rinnovamento e di apertura verso una prospettiva manageriale “di mercato” dei nuovi centri per l'impiego è sicuramente quella del controllo dei risultati ottenuti e del loro confronto con gli obiettivi attesi. Uno dei momenti focali, infatti, di tutta l'attività di *marketing management* è proprio quello del *monitoraggio*, da intendersi come costante verifica delle attività svolte e dei traguardi raggiunti, al fine di poter avere un'idea precisa del contesto che si è venuto di volta in volta a configurare e poter, così, pianificare e attuare in maniera mirata e puntuale eventuali interventi correttivi e/o di supporto.

Ad esempio sarebbe utile progettare e svolgere un'attività di *reporting*, che culmini in un documento periodico sulle attività svolte e sui *feed-back* ottenuti dagli utenti dei Spi — cittadini e aziende — relativamente al servizio ottenuto.

Anche in questo caso, si deve poter fare affidamento alla diffusione di una *cultura della pianificazione* tra gli operatori Spi, in funzione della quale:

- riuscire a comprendere il valore *strategico* dell'attività di monitoraggio del territorio;

- individuare gli strumenti adeguati (questionari, forum, incontri in presenza, ecc.) per la raccolta dei *feed-back*.

Tutto questo, naturalmente, nel pieno rispetto del macro-obiettivo della valorizzazione territoriale e dello sviluppo locale, in funzione del

quale assume un significato più ampio tutto il processo di innovazione dei nuovi Spi.

## 5. Marketing interno.

Si è parlato della necessità strategica per i Spi di declinare in termini operativi i principi di *marketing management*, legati non più ad una visione centralistica e burocratica del contatto con l'utente, ma orientati verso la *customer satisfaction*. Per fare tutto questo, si è più volte fatto riferimento alla necessità di creare e, soprattutto, interiorizzare e diffondere tra gli operatori del settore una *cultura manageriale* finalizzata alla gestione e all'erogazione di un servizio di qualità.

È per questo che diventa ben chiara la crucialità di adottare anche una prospettiva di marketing interno, rivolgendo, quindi, tutte le attività gestionali — di analisi, pianificazione strategica e operativa, monitoraggio e controllo — anche all'interno delle strutture dei centri per l'impiego, ai suoi operatori e alle sue risorse umane.

Non si possono certamente sottovalutare tutti gli sforzi finora compiuti in questo senso: sono stati infatti progettati e realizzati diversi interventi di formazione e di riqualificazione (o qualificazione) del personale interno, orientati a colmare i *gap* informativi e conoscitivi degli operatori, che si sono ritrovati per la prima volta davanti alla necessità di sviluppare competenze e *know how* indispensabili per l'erogazione di una molteplicità di servizi, differenziati in funzione delle esigenze di diversi target di riferimento.

Però anche in questo caso occorre sottolineare alcune criticità ed è da sottolineare la necessità assoluta che tali interventi non vengano attuati sulla base di esigenze contingenti ed isolate, ma vengano piuttosto progettati solo a seguito di un'attenta e più ampia attività di analisi e di pianificazione.

Le attività di formazione e (ri)qualificazione delle risorse umane non esauriscono, infatti, il mix di strumenti che i centri per l'impiego devono gestire in maniera integrata al fine di valorizzare al massimo le risorse interne e, quindi, migliorare il servizio offerto all'esterno. In una prospettiva di marketing interno, altre leve da gestire in un'ottica di sviluppo interno e di efficace gestione delle risorse umane sono infatti quelle dell'analisi (analisi delle competenze e analisi del potenziale, individuazione dei punti di forza e di debolezza, definizione delle aree di criticità e di quelle di miglioramento), dell'acquisizione, dello sviluppo, della valutazione e della *compensation* delle risorse umane.

Solo in questo modo, orchestrando cioè in maniera coerente ed integrata, tutta questa serie di politiche e di attività di gestione e sviluppo delle risorse umane, diventa possibile pertanto creare la consapevolezza (*awareness*) e conquistare il consenso delle risorse umane intorno ad una rinnovata *cultura del servizio per l'impiego*, che supporti ed effettivamente traduca in termini operativi quei principi e quegli obiettivi alla base del processo di cambiamento avviato.

## SERVIZI PUBBLICI ALL'IMPIEGO E SERVIZI ALLE IMPRESE

GERMANA DI DOMENICO, DIANA GILLI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I servizi alle imprese: sostegno all'autoimprenditorialità e sviluppo locale. — 3. Servizi alle imprese e strumenti informatici. — 4. Servizi di prevenzione delle crisi aziendali e di reinserimento professionale. — 5. Servizi per l'emersione del lavoro irregolare. — 6. Promozione della mobilità territoriale. — 7. Rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi delle aziende e servizi alle imprese.

### 1. Premessa.

Il sistema pubblico di servizi per l'impiego (Spi) si avvale, com'è noto <sup>(1)</sup>, di un insieme ampio ed articolato di strumenti finalizzati all'erogazione di servizi personalizzati rispetto alle esigenze di diversi gruppi di utenza, tra i quali si annoverano esplicitamente i « servizi alla domanda » di lavoro <sup>(2)</sup>. La nozione di *consulenza alle imprese* contempla, in realtà, una gamma assai ampia di funzioni che, dalle ultime rilevazioni effettuate dall'Isfol nell'ambito del monitoraggio strutturale dei Spi, risultano ormai a regime nella quasi totalità dei centri per l'impiego, se pur con stadi di avanzamento piuttosto differenziati sul territorio.

---

<sup>(1)</sup> I dati e le informazioni che si riportano in questo contributo sono tratti dai *dossier* prodotti nell'ambito delle attività Isfol di monitoraggio dei servizi per l'impiego svolte dall'*Area Mercato del lavoro* dell'Isfol, con cadenza semestrale sin dal 2000, su incarico della Direzione generale per l'impiego del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quadro delle azioni di sistema di FSE.

<sup>(2)</sup> Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, DIREZIONE GENERALE PER L'IMPIEGO, *Servizi pubblici per l'Impiego. Standard minimi di funzionamento. Linee Guida. Masterplan*, Roma, 1999.

## 2. I servizi alle imprese: sostegno all'autoimprenditorialità e sviluppo locale.

Cominciando da una prima tipologia di servizi per le imprese, si riscontra, alla fine del 2003, in maniera diffusa a livello nazionale e con un'incidenza più significativa rispetto ai dati relativi al monitoraggio effettuato dodici mesi prima, l'attenzione particolare che gli operatori pubblici rivolgono allo sviluppo del servizio di sostegno alla creazione d'impresa e di promozione del lavoro autonomo. Una tendenza che si osserva in diverse realtà regionali è, infatti, quella che vede i servizi per l'impiego assumere un ruolo di rilievo in termini di stimolo all'*autoimprenditorialità locale*; si tratta di attività sistematiche nella diffusione di informazioni sulla normativa di incentivo al lavoro autonomo, di assistenza nella gestione dei sussidi, di supporto alla predisposizione del *business plan* e di consulenza specialistica nella fase di *start-up* aziendale.

A testimoniare sono esperienze come quelle che si rilevano non solo, come in passato, in contesti caratterizzati dalla presenza di distretti produttivi (si ricorda, ad esempio, la Provincia di Lucca che ha promosso una serie di iniziative seminariali rivolte ai neo-imprenditori per l'accesso ai finanziamenti allo *start-up* e la successiva gestione degli strumenti agevolativi di credito), ma anche in realtà dal tessuto produttivo spesso ancora debole o comunque più frammentato, come quelle di alcune aree del Mezzogiorno. L'esperienza della Provincia di Benevento sembra particolarmente significativa in proposito: sono stati attivati corsi di formazione per l'autoimprenditorialità, affiancati alla predisposizione, da parte dei Cpi, di percorsi integrati per il conseguimento di apposite qualifiche, avvalendosi anche della collaborazione delle imprese locali, con le quali si è concordata la possibilità di *stage* aziendali per i partecipanti all'iniziativa.

In effetti, in più casi si riscontra il ricorso ad un'offerta di "pacchetti" ai soggetti interessati ad avviare un'attività d'impresa (spesso a livello "micro", come nel caso degli sportelli attivati presso i Cpi della Provincia di Pesaro e Urbino) o ad altre forme di lavoro indipendente: il sostegno della Provincia di Genova, ad esempio, contempla tanto la formazione quanto una serie di interventi *ad hoc*, quali, in particolare, il *tutoring* nella fase successiva all'avvio attività; analogo servizio è stato sviluppato con successo dall'Amministrazione provinciale di Ferrara, che ha previsto, tra l'altro, l'implementazione di una banca dati rispetto al servizio di autoimprenditorialità. La Provincia di Cosenza ha avviato,

con la collaborazione fattiva dei Cpi, il progetto *ImprendiGiovani*, mediante l'erogazione di incentivi economici, sotto forma di prestito d'onore, a favore dei soggetti che intraprendano forme di lavoro autonomo. La Provincia di Pescara rivolge un'azione specifica di orientamento agli studenti dell'ultimo anno delle scuole secondarie, finalizzata sia alla diffusione della cultura d'impresa, sia all'attuazione di iniziative che agevolino le scelte professionali mediante esperienze lavorative in un contesto aziendale. Si segnala, sul tema, anche la Provincia di Firenze, per il progetto finalizzato alla « diffusione della cultura economica e d'impresa nelle scuole medie superiori », articolatosi in diverse fasi che hanno contemplato: incontri e confronti interattivi con gli studenti, simulazioni aziendali, seminari presso le scuole e nell'ambito di altre strutture, come gli istituti di credito, la *Promofirenze* e la Camera di commercio. La realtà fiorentina presenta, tra l'altro, una peculiarità interessante: accanto ai sei Cpi delle zone limitrofe al capoluogo <sup>(3)</sup>, è stato attivato un centro per l'impiego (*Parterre*) le cui attività sono orientate in via esclusiva alle aziende del territorio: il *Cpi Parterre/Servizi alle Imprese*, che coordina, sotto la supervisione di un unico responsabile, l'attività di cinque sedi di "Quartiere" della città di Firenze, gestisce per conto di questi ultimi i servizi dedicati alle imprese, con *focus* particolare sulle liste di mobilità, gli avviamenti *ex* articolo 16 e le attività di preselezione. Anche la Provincia di Pistoia risulta aver investito ingenti risorse per la creazione di nuove imprese (nel corso del 2003, si sono registrate 28 neo-aziende), soprattutto nel terzo settore (rispetto al quale è stato attivato uno specifico progetto *Equal, Pro Sit*, finalizzato a supportare le imprese del privato sociale); analogamente, nella realtà provinciale di Prato, si è stimolato, in particolare, lo sviluppo del *no-profit*.

Nei centri per l'impiego della Provincia di Ascoli Piceno, tramite il servizio *Orientaimpresa*, attivo già dal gennaio 2003, si offre sostegno all'idea imprenditoriale, concepita a livello individuale o in forma giuridica associata, lungo tutte le fasi di sviluppo ed implementazione del progetto.

Si distinguono, poi, per il *focus* sulle iniziative imprenditoriali

---

<sup>(3)</sup> È significativo osservare come la Regione abbia valorizzato l'autonomia dei circondari di particolare interesse industriale e produttivo (ad es. a quello Empolese-Valdelsa che comprende i Cpi di Empoli e di Castel Fiorentino), dotati di un proprio sistema informativo (*Idol*), diverso da quello della Provincia (che utilizza, invece, il *software Prolabor*).

avviate dalle donne, le Province di Caserta, dove è operativo il *Centro per l'occupabilità femminile*, di Frosinone e di Vibo Valentia, che hanno entrambe dato vita ad uno specifico *Sportello donna*, allo scopo di promuovere azioni a sostegno dell'autoimpiego femminile, e quella di Savona con il progetto *Ninfee.it*, avente analoghe finalità. Anche in Toscana, Regione particolarmente sensibile al tema della conciliazione lavoro-famiglia, si è prevista la creazione di una rete di sportelli per le donne presso le Camere di commercio.

In alcuni casi si evidenzia la gestione di attività di natura più propriamente consulenziale (come appunto quelle di sostegno all'autoimpiego) in *outsourcing*, ovvero mediante affidamento a terzi; emblematica è, sotto tale profilo, la Provincia di Rimini, dove l'intero spettro di tali servizi (informazione, accoglienza, neo-imprenditoria, promozione del lavoro autonomo, ecc.) è stato *de facto* appaltato all'esterno.

In altre realtà, i servizi per l'impiego coordinano le proprie attività con le istituzioni locali (nella Provincia di La Spezia, ad esempio, è stato concepito uno « spazio di interazione » tra imprese e amministrazione provinciale, proprio per il sostegno al lavoro autonomo) e con le strutture per la creazione e lo sviluppo della piccola e media impresa innovativa, quali, in particolare, i *Business Innovation Centres* (Bic); in certi casi, si è anche attivato uno « sportello unico », allo scopo di potenziare la qualità del servizio di consulenza alle imprese nel suo complesso, avvalendosi di relazioni sistematiche con gli operatori economici e gli attori locali, anche valicando i confini della propria Regione. Particolarmente significativa è, a tal proposito, la realtà lucana. In Basilicata, infatti, sulla base di un modello organizzativo standard adottato da tutti i centri per l'impiego, questi collaborano istituzionalmente, nell'ambito di « laboratori congiunti », con il *Bic-Puglia*, per lo più nello svolgimento di attività regolare di monitoraggio e rilevazione dei fabbisogni territoriali, finalizzata a delineare le prospettive di sviluppo territoriale, conseguentemente valutando l'opportunità di consolidare e/o ri-orientare le linee di *policy* in materia economica ed occupazionale.

In linea generale, l'intendimento di fondo è quello di realizzare un'area di incontro tra domanda e offerta di lavoro da intendersi come un *processo* che coinvolga tutti i possibili attori (*stakeholders*), finalizzando l'erogazione alle imprese di servizi di consulenza attiva (assistenza, accompagnamento e tutoraggio), alla crescita del tessuto produttivo locale: in quanto interfaccia istituzionale rispetto ad altri soggetti (di solito le amministrazioni che gestiscono la sicurezza sociale,



gli istituti scolastici, gli enti di orientamento e formazione), i servizi pubblici per l'impiego rappresentano gli *interlocutori privilegiati* sul territorio e fungono da raccordo/veicolo per le politiche del lavoro sul mercato locale, modulando opportunamente gli interventi rispetto alle peculiarità e ai fabbisogni del contesto di riferimento.

Le iniziative di supporto alle nuove imprese si collocano, in questo senso, nel più vasto approccio di sostegno allo sviluppo locale, secondo una logica di avvicinamento dello spirito imprenditoriale alle esigenze territoriali: l'obiettivo è quello di supportare attivamente i processi di localizzazione, nascita e sviluppo aziendali, contestualizzando gli interventi di assistenza e le iniziative di animazione imprenditoriale alle realtà produttive coinvolte. Non è, inoltre, da sottovalutare l'aspetto della vicinanza geografica tra il centro per l'impiego e le imprese, quale fonte di (potenziale) *vantaggio competitivo*: i benefici della prossimità derivano, ad esempio, dal più facile accesso all'informazione e dalla possibilità di effettuare l'indagine dei fabbisogni formativi più agevolmente, tempestivamente e con minori oneri, oltre che dalla presenza di un "mercato concentrato" e, per ciò stesso, più "specializzato".

Si registra, così, un numero crescente di Cpi (si pensi, ad esempio, a quelli di Prato e Pescia), dove alcuni operatori vengono formati appositamente per "interagire" con i soggetti del tessuto produttivo: le attività del *promoter* sono volte non solo a promuovere — appunto — i servizi sul territorio, divulgandone il più possibile la conoscenza, ma anche e soprattutto a strutturare un dialogo sistematico e "sintonico" con le aziende <sup>(4)</sup>; questa figura professionale è rinvenibile anche nell'ambito della Provincia di Pistoia, che a breve si avvarrà di un *network* di ben 40 (in luogo degli attuali 5) centri di servizio all'impiego, in rete telematica, tramite il *Software Idol* per l'incontro domanda/offerta lavoro, con Comuni, enti bilaterali e consulenti del lavoro. Si prevede, tra l'altro, l'assimilazione al proprio interno di soggetti di natura privatistica, con funzioni di raccordo diretto con le aziende, di servizio alle imprese, di esperienza nella rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi del tessuto locale; attività, quest'ultima, che già sta dando buoni frutti, come sottolineato, ad esempio, dai responsabili intervistati per le Province di Grosseto <sup>(5)</sup> e di Livorno.

---

(4) Anche la Provincia di Viterbo si è attivata nel senso di azioni promozionali sul territorio, avvalendosi di esperti e consulenti *ad hoc*.

(5) «Le rilevazioni mensili presso le aziende-utenti rispetto alla preselezione registrano esiti positivi per una quota compresa tra il 40% e il 60%, a seconda della circoscrizione coinvolta».

In Valle d'Aosta, che in tema di sostegno alle nuove attività imprenditoriali, riconosce il rimborso delle spese sostenute nella fase di *start-up*, l'erogazione di servizi alla domanda di lavoro viene offerta in modalità differenziate a seconda della categoria di lavoratori di volta in volta interessata:

— *disoccupati di lunga durata*, in questo caso, gli interventi formativi e di (ri)qualificazione sono gestiti in convenzione con le aziende, laddove finalizzati a coprire determinati posti vacanti;

— *tirocinanti e persone in stage formativo*, per i quali è prevista l'erogazione di incentivi finanziari ai datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato <sup>(6)</sup>;

— *giovani assunti con contratto di apprendistato*, per i quali si riconoscono contributi a copertura del costo del lavoro per eventuali periodi di formazione esterna all'azienda;

— *soggetti appartenenti a categorie svantaggiate*, per i quali è previsto il rimborso ai datori degli « oneri di adattamento » da parte di questi lavoratori al posto di lavoro.

Sono state, inoltre, promosse iniziative *ad hoc* — rivelatesi di particolare successo, a seguito di ben 15 inserimenti lavorativi registrati — per il lavoratori *over 45*, con meno di tre anni alla titolarità pensionistica, finanziati con un incentivo pari al 60 per cento del costo del lavoro lordo aziendale, di durata massima triennale, in caso di assunzione a tempo indeterminato (ridotto proporzionalmente al numero delle ore, se part-time). Infine, le azioni formative rivolte ai *ragazzi usciti dalla scuola secondaria e dall'Università* — finalizzate a valorizzarne le competenze di base e le conoscenze tecniche — sono articolate con interventi modulari realizzati per lo più sulla base di convenzioni con le imprese del territorio.

### 3. Servizi alle imprese e strumenti informatici.

Con analoga finalità, riferita, cioè, alla creazione di un “sistema integrato” per gestire il dialogo con le imprese, semplificandolo ed ottimizzandolo, in diverse realtà provinciali (Milano, Venezia, Modena,

---

<sup>(6)</sup> Ciò si riscontra anche in altre realtà sul territorio nazionale: la Provincia di Massa Carrara, ad esempio, prevede l'erogazione di incentivi all'assunzione che vengono erogati ai datori che trasformino le forme di lavoro atipico in contratti a tempo indeterminato.

Parma, Reggio Emilia, Roma (7), Frosinone) si tende ad incentivare un rapporto di tipo “telematico” tra l'operatore pubblico e le aziende-utenti, riducendo gli adempimenti amministrativi a carico dell'apparato produttivo (si pensi alle comunicazioni obbligatorie di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro) ed, al tempo stesso, comprimendo significativamente il carico di oneri burocratico-amministrativi gravanti sul soggetto pubblico. Ciò avviene attraverso l'adozione di tecnologie *web-oriented* in grado di agevolare, razionalizzare ed integrare i canali di comunicazione tra gli agenti economici e gli enti pubblici che normano le loro attività (Spi, Inps, Inail, Camere di commercio, fisco). Tra gli altri, si segnala il *software Sintesi* (Sistema integrato dei servizi per l'impiego) che, nato da un progetto della Lombardia con le Province di Milano (8) e di Lecco, ha coinvolto la Regione Puglia con le Province di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto (9) e recentemente la Calabria con la Provincia di Catanzaro, che sta sperimentando un servizio *web* avanzato per la gestione delle anagrafiche, un sito di servizi info-formativi ed un portale dedicato alle aziende-utenti.

Il progetto è stato definito in stretto coordinamento con l'analogo *open source S.a.Re (Semplificazione amministrativa in rete)* (10), implementato dalla Regione Emilia Romagna ed in uso nelle relative Province, recentemente esteso a quelle di Perugia e Terni.

---

(7) A seguito dell'implementazione della piattaforma *Domino*, grazie alla trasmissione *on-line* delle comunicazioni aziendali, è possibile aggiornare gli archivi dei Cpi (banca dati lavoratori e banca dati imprese) in tempo reale. Riguardo alla Regione Lazio, si ricorda, inoltre, il portale *sirio.agenzia lavoro.regione.lazio.it*, in cui è presente una sezione dedicata ai « servizi alle imprese ».

(8) Si ricorda, a questo proposito, che la Provincia di Milano, a partire dal settembre del 2003, ha attivato con diverse agenzie di lavoro interinale, circa 600 convenzioni, con lo scopo di dare validità legale all'invio telematico delle comunicazioni obbligatorie.

(9) Nell'ambito della Provincia di Taranto si segnala, tra l'altro, come particolarmente avanzato il servizio di preselezione per le imprese, già a pieno regime nei Cpi di Martina Franca e Massafra: alcuni operatori contattano importanti aziende sia locali sia del centro-nord preselezionando per loro conto candidati rispondenti alle qualifiche richieste, avvalendosi del *database* presente in un'apposita area (riservata alla Provincia) del portale *impresalavoro.net* della rete *Smile Puglia*.

(10) I due progetti, pur basandosi su tecnologie differenti, saranno sviluppati in buona parte parallelamente, con la finalità di realizzare opportune sinergie, condividendo informazioni, esperienze ed analisi su cui basare lo sviluppo degli applicativi e di possibili “modelli” per efficienti “servizi al lavoro”.

Accanto all'obiettivo già menzionato di semplificazione e sgravio delle procedure obbligatorie, consentendone l'espletamento *on-line* <sup>(11)</sup> anche attraverso l'utilizzo della firma digitale, il sistema è volto a gestire in maniera integrata le anagrafiche delle persone in cerca di lavoro, con riferimento tanto ai centri per l'impiego quanto ad altri soggetti pubblici/privati accreditati dalle Regioni e/o autorizzati dal Ministero del lavoro all'erogazione dei diversi servizi <sup>(12)</sup>. Contestualmente, si intende creare un *call center* multicanale a livello regionale ed una piattaforma di *e-learning*; realizzare un sistema informativo integrato per l'insieme delle attività erogate a livello provinciale; implementare strumenti statistici per l'analisi ed il monitoraggio delle attività espletate e la valutazione del livello di soddisfazione dell'utenza rispetto ai servizi offerti; in ultima analisi, dar vita ad un portale del lavoro interregionale che si collegherà alla borsa del lavoro: sono, ad oggi, presenti *on-line* 750 mila aziende della Regione Lombardia con le sue Province <sup>(13)</sup>; la Puglia (in particolare la Provincia di Bari) sarà operativa sotto tale fronte entro il primo semestre del 2004.

Assai innovativo, sebbene ancora in fase sperimentale, appare il progetto *68 on web* della Provincia di Imperia, specificamente indirizzato al collocamento obbligatorio: il programma informatico, finalizzato alla messa in rete delle offerte di impiego per i disabili, funziona essenzialmente come *database* per gestire gli adempimenti della legge n. 68/1999, contemplando la banca dati delle imprese e dei disabili, con la prospettiva, entro la fine dell'anno, di consentirne un incrocio automatico per via telematica. Il portale *Biella Lavoro*, messo a punto

---

<sup>(11)</sup> La piattaforma si avvale, tra l'altro, della presenza, nel partenariato di progetto, di Inail, Inps e Unioncamere, funzionale al conseguimento dell'interpolarietà dei relativi *database* ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal decreto legge n. 181/2000.

<sup>(12)</sup> Si tratta, in sostanza, di seguire il percorso dell'individuo, dalla scheda anagrafica e professionale all'anagrafe dell'obbligo formativo, fino a quella della formazione professionale.

<sup>(13)</sup> La borsa lavoro implementata dalla Regione Lombardia riserva un'attenzione particolare ai datori di lavoro di varia natura (compresa la Pubblica Amministrazione, gli enti *no-profit*, i lavoratori autonomi e le agenzie interinali). A titolo esemplificativo, si cita la sezione «contratti di lavoro» che accanto alla descrizione analitica delle tipologie contrattuali (tradizionali e nuove), prevede modalità di accesso filtrato (comunque gratuito) da parte di imprese e candidati, per monitorarne le preferenze di una forma di rapporto lavorativo rispetto ad altre, comprando le informazioni così acquisite con quelle contenute nella banca dati *Excelsior* di Unioncamere, allo scopo di rilevare gli effettivi fabbisogni del tessuto produttivo locale.

dalla Provincia di Biella e gestito congiuntamente dai Cpi e dalle organizzazioni sindacali e datoriali (Unione industriali, Collegio dei costruttori edili, Confartigianato, Confesercenti, ecc.), consente alle imprese, alle agenzie di lavoro interinale, agli studi professionali, alle cooperative ed anche alle società private di intermediazione di inserire e/o ricercare in autonomia profili professionali, con la possibilità, attraverso l'utilizzo di una *password*, di aggiornarli nel tempo.

Analoga logica seguono le postazioni telematiche *self-service* di accesso alla borsa lavoro, come gli *Infopoint* della Provincia di Bolzano. Infine, tra le collaborazioni in tema di piattaforme elettroniche si ricordano: il collegamento integrato interregionale tra Liguria <sup>(14)</sup>, Piemonte, Lombardia e Veneto e la convenzione stipulata dalla Regione Basilicata con la Toscana per l'utilizzo del *software Idol*.

#### **4. Servizi di prevenzione delle crisi aziendali e di reinserimento professionale.**

Nell'ambito dei servizi avanzati erogati dal sistema Spi alle imprese, vanno, senza dubbio, annoverati gli interventi di assistenza nelle situazioni di crisi aziendale e di supporto ai relativi processi di riconversione produttiva e di ricollocazione dei lavoratori in mobilità. Si cita, ad esempio, il caso della Provincia di Cuneo che, a seguito della chiusura di alcuni stabilimenti locali, tra cui un'azienda tessile del Savigliano, tra i primi mesi del 2001 e il 2003, è intervenuta su un duplice fronte: da un lato, organizzando una serie di iniziative formative articolatesi in incontri d'aula e colloqui individuali per un centinaio circa di lavoratori/trici in mobilità <sup>(15)</sup>; dall'altro impegnan-

---

<sup>(14)</sup> Sono in corso di approvazione da parte della Giunta gli indirizzi operativi in ordine alla realizzazione del sistema informativo del lavoro ligure e della borsa continua del lavoro, con relativa connessione al sistema informativo regionale integrato per l'occupazione (*Sirio*); quest'ultimo consentirà, tra l'altro, alle imprese di inserire posti vacanti, al contempo specificando le caratteristiche del profilo professionale richiesto; sarà, inoltre, predisposto un canale informatico per la conversione del flusso cartaceo dalle imprese verso la Pubblica Amministrazione (e viceversa) rispetto alle comunicazioni ed agli adempimenti amministrativi obbligatori.

<sup>(15)</sup> Azioni di questo tipo si riscontrano anche in altre realtà: in Provincia di Como, ad esempio, a fronte della messa in mobilità di 160 lavoratori da parte di un'azienda chimica e di un'altra dell'indotto Fiat, sono in atto servizi di accompagnamento e (ri)qualificazione professionale; analogamente, la Provincia di Pavia, rispetto alla crisi di due importanti aziende locali, ha usufruito di appositi bandi FSE per

dosi attivamente in funzione del loro reinserimento in aziende del territorio.

La Provincia autonoma di Trento prevede misure di sostegno specifiche per il reinserimento professionale (o la permanenza al lavoro) di lavoratrici madri o espulse dal processo produttivo, specie se di età superiore ai 40 anni o *single*, riconoscendo l'intero costo degli oneri formativi alle aziende che, a seguito di iniziative *ad hoc*, ne preservino i posti di lavoro e/o procedano ad assunzioni *ex novo*. In altre realtà, si è concepito un sistema di tipo "preventivo" rispetto ad emergenze di questo tipo: la Regione Lombardia, congiuntamente alle proprie Province, ha istituito un'*Unità di crisi occupazionale*, coordinata dall'ente strumentale, *Agenzia Regionale per il lavoro*, che coinvolge anche le parti sociali, con l'obiettivo di predisporre piani di intervento atti a fronteggiare efficacemente fenomeni, più o meno congiunturali, di crisi aziendale e/o industriale. La Regione Marche, dal canto suo, riconosce contributi finanziari, a compensazione del salario rispetto ad ipotesi contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, a condizione che le imprese in difficoltà evitino licenziamenti collettivi e preservino l'occupazione. L'Assessorato al lavoro della Campania ha stipulato accordi con diverse aziende del territorio, prevedendo una serie di interventi, quali, ad esempio, l'elargizione di *bonus*. Si ricorda, infine, la Provincia di Agrigento che ha attivato una campagna informativa tanto presso le imprese (rispetto alle procedure di mobilità e alle forme di incentivazione), quanto verso i lavoratori, evidenziando i vantaggi dell'iscrizione nelle liste di mobilità, riferiti, in particolare, alle azioni di assistenza per i soggetti esclusi dal ciclo produttivo.

## 5. Servizi per l'emersione del lavoro irregolare.

Altrettanta considerazione meritano alcune esperienze relative all'emersione del lavoro non regolare; si segnala, in particolare, la Provincia di Modena che, dal settembre 2002 al marzo 2004, ha sperimentato un'azione dei Cpi locali finalizzata a favorire l'emersione del lavoro irregolare presente nella comunità cinese del distretto tessile-

---

organizzare corsi di formazione ed incentivare percorsi alternativi, quali, in particolare, l'autoimprenditorialità. In Piemonte, dove si prevede un importante sviluppo di questa tipologia di interventi, si ricorda, per iniziative analoghe a quelle appena menzionate, la Provincia di Novara, a seguito della chiusura di due aziende tessili locali.

abbigliamento; ciò anche allo scopo di promuovere l'integrazione di tali aziende nel tessuto socio-economico locale. La Provincia di Latina, che collabora strettamente con il Comitato per il lavoro e l'emersione dal sommerso (Cles), ha realizzato, in collaborazione con la Camera di commercio, uno studio sui settori produttivi maggiormente suscettibili di « lavoro non regolare » (quali l'agricoltura e il turismo) <sup>(16)</sup>, in modo da affrontare il problema in maniera mirata. In Calabria si è evidenziato come solo recentemente sia stato previsto un coinvolgimento attivo dei Cpi su questo fronte, in particolare nell'ambito delle iniziative di formazione degli « Agenti per l'emersione ». Sempre nel contesto del Mezzogiorno, si segnala la Provincia di Brindisi, che ha stipulato una convenzione con la Commissione provinciale per l'emersione <sup>(17)</sup> ai fini dello svolgimento congiunto di una serie di attività (rilevazione dei fabbisogni formativi delle aziende; avvio di uno sportello per la promozione dell'occupazione nelle Pmi, ecc.) e quella di Vibo Valentia, presso il cui servizio *Mercato del lavoro* è attivo uno specifico *Sportello Emersione e Lavoro*, volto ad offrire supporto consulenziale ad imprese e lavoratori.

## 6. Promozione della mobilità territoriale.

Rispetto alla promozione di iniziative di sostegno alla mobilità territoriale, diverse sono le Province (ad es. quella di Potenza) coinvolte in progetti interregionali <sup>(18)</sup>, come quello « Sud-Nord-Sud », tesi a favorire lo spostamento dei disoccupati del Mezzogiorno verso le imprese del Settentrione e, al tempo stesso, sostenere, fra queste, quelle che siano propense a “delocalizzarsi” nelle aree meridionali. Contestualmente, si riscontra una marcata attenzione da parte degli operatori pubblici ad incentivare percorsi di formazione e *stage* presso aziende del nord in settori di attività che consentano un agevole rientro nel

---

<sup>(16)</sup> Analoga ricerca è stata svolta dall'Università di Siena in collaborazione con la relativa Provincia, che partecipa, tra l'altro, alla Commissione per l'emersione, la quale ha organizzato un tutoraggio alle imprese presso la Camera di commercio del capoluogo provinciale.

<sup>(17)</sup> Su tale argomento, cfr. S. CORBASCIO, O. NACCI, *Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(18)</sup> Fra questi si segnalano quelli della Regione Basilicata con l'Emilia Romagna e la Toscana, sul fronte dei tirocini formativi, valorizzando le esperienze il più possibile “integrabili” con le peculiarità del mercato del lavoro lucano.

proprio territorio d'origine, con possibile reinserimento presso aziende locali in analogo settore produttivo e/o avvio *ex novo* di attività imprenditoriali (tese, ad esempio, a valorizzare prodotti tipici). La Provincia di Lecce, a seguito di una ricognizione delle necessità del proprio settore calzaturiero, ha incentivato la mobilità di alcuni giovani laureati in ingegneria e/o in economia presso un distretto industriale del nord-est con analogo vocazione, finanziando corsi di qualificazione presso l'Unindustria di Padova e *stage* formativi nelle aziende del distretto calzaturiero del Brenta.

## **7. Rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi delle aziende e servizi alle imprese.**

In tale contesto, essenziale è, dunque, l'attività di rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi delle aziende sul territorio; si tratta di un compito che ha conosciuto nel corso dell'ultimo anno un importante sviluppo, in maniera piuttosto generalizzata a livello nazionale.

Il progetto pilota *Giotto* della Provincia di Rieti, ad esempio, che prevede l'erogazione di incentivi alle aziende per la formazione e la successiva assunzione dei candidati, si è avvalso di un'indagine generale sulle esigenze delle imprese locali in termini di manodopera e relative qualifiche: a quelle disposte ad inserire nuovo personale e/o ad accogliere tirocinanti è stato chiesto di "autocandidarsi", esplicitando i propri fabbisogni; in seguito, per ciascuna delle 64 richieste aziendali, comparate con i 10.000 nominativi contenuti nella banca dati dei candidati, è stato estrapolato un elenco di dieci profili compatibili e coerenti con le qualifiche indicate (laddove, invece, mediante Net Labor, l'esito della preselezione contemplava in media più di 60 nominativi), lasciando la scelta finale al datore di lavoro.

Nell'ambito della Provincia di Verbania, si è sviluppato un servizio particolarmente sofisticato: gli operatori pubblici, muniti di un computer portatile e di apposito *software*, si recano direttamente presso le aziende, per acquisire il maggior numero possibile di informazioni riguardo alle figure professionali presenti e a quelle di cui hanno necessità, ivi inclusi gli standard formativi offerti dai percorsi scolastici e la disponibilità ad accogliere stagisti, al tempo stesso rilevando il grado di conoscenza delle normative (finanziamenti agevolati, incentivi e/o sgravi fiscali per l'assunzione, ecc.) e promuovendo, in corrispon-



denza, i propri servizi <sup>(19)</sup>. Tra l'altro la Provincia in questione, coinvolta in un *Patto territoriale* finalizzato a promuovere lo sviluppo imprenditoriale locale, grazie ai finanziamenti previsti dalle azioni di sistema del Ministero del lavoro, ha dato vita allo sportello *Bussola per le imprese*, che eroga assistenza e consulenza gratuita.

Appare, dunque, evidente l'opportunità di azioni che agiscano su più fronti, in maniera tra loro integrata, per consentire al sistema pubblico dei servizi per l'impiego e ai soggetti del tessuto produttivo di sostenere reciprocamente le proprie azioni.

Allo stesso fine sono orientate quelle iniziative, ormai diffuse a livello nazionale, che vedono la partecipazione congiunta delle amministrazioni/istituzioni pubbliche (comprese le Università) e delle imprese e/o loro organizzazioni di rappresentanza; diverse sono, infatti, le Province (Terni, Livorno, Pisa, Siena, Napoli) che regolarmente organizzano manifestazioni, fiere e «saloni dell'orientamento e del lavoro», con il coinvolgimento attivo delle aziende locali, in alcuni casi mettendo loro a disposizione un'area appositamente allestita per incontrare giovani interessati ad esperienze formative *on the job*, in tal modo offrendo una concreta possibilità di raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

---

<sup>(19)</sup> Questa attività ha consentito di rilevare, ad oggi, il 10 per cento delle imprese presenti sul territorio, ossia 1400 aziende con, in totale, 14.000 dipendenti.



SEZIONE E  
NUOVO REGIME SANZIONATORIO  
E DIRITTO TRANSITORIO

23.

**IL NUOVO REGIME SANZIONATORIO  
IN MATERIA D'INTERMEDIAZIONE E INTERPOSIZIONE  
NEI RAPPORTI DI LAVORO**

STEFANO CAROTTI

SOMMARIO: 1. Il nuovo contratto di somministrazione di lavoro. — 2. Regime sanzionatorio. — 3. Appalto di servizi. — 4. Il distacco di manodopera. — 5. Considerazioni sull'abrogazione della legge n. 1369/1960.

**1. Il nuovo contratto di somministrazione di lavoro.**

Tra i numerosi ed importanti aspetti del mercato e dei rapporti di lavoro che il decreto legislativo n. 276/2003, di attuazione della legge n. 30/2003, ha affrontato, di notevole interesse è l'innovativa disciplina relativa alla intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro.

Il capo I del titolo III del decreto legislativo n. 276/2003 contiene, infatti, la disciplina della somministrazione di manodopera, dell'appalto di servizi e del distacco che va a sostituire (*rectius*, abrogare) gli articoli 1-11 della legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu), nonché la legge n. 1369/1960 che stabiliva il divieto di interposizione ed intermediazione di manodopera.

Il citato decreto legislativo all'articolo 85, comma 1, lettere *c*) e *f*), con l'abrogazione espressa delle normative su indicate, ha operato una vera e propria rivoluzione rispetto alle scelte che il legislatore del Sessanta, in chiave garantista, aveva dettato in applicazione delle norme costituzionali di tutela della dignità e della libertà dei lavoratori.

Il vecchio schema della legge n. 1369/1960 disciplinava all'articolo 1 le ipotesi illecite di utilizzo della manodopera, il c.d. pseudo-appalto, vale a dire l'ipotesi dell'affidamento « (...) in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma (...) dell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro (...) da parte dell'imprenditore ad un terzo soggetto (...) », stabilendone un divieto assoluto e applicando ai casi di inosservanza un ammenda di 5 euro per ogni giornata di occupazione.

Nei successivi articoli 3 e 5, il vecchio sistema regolava le ipotesi di fattispecie di appalti leciti distinguendo gli appalti solidali, con obbligazione solidale tra committente ed appaltatore, e gli appalti "genuini", cioè le ipotesi regolari eseguite presso l'azienda dell'imprenditore appaltante.

Il decreto in esame, invece, facendo forza sui risultati conseguiti dalla legge n. 196/1997, che aveva legittimato alcuni casi di interposizione di manodopera limitatamente all'attività di fornitura di forza lavoro da parte delle sole agenzie di lavoro temporaneo dalla stessa legge istituite a tale scopo, ne ha ampliato i casi di liceità, nel dichiarato intento di favorire un maggiore e più flessibile sviluppo del mercato del lavoro.

Il contratto somministrazione di lavoro <sup>(1)</sup>, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003, consiste in un contratto di lavoro che può essere concluso da una impresa utilizzatrice ed un soggetto somministratore autorizzato (agenzia per il lavoro) per la fornitura di personale a tempo determinato o indeterminato; in quest'ultimo caso le ipotesi previste sono tassative, mentre quelle previste per i contratti a termine corrispondono a quelle disciplinate dal decreto legislativo n. 368/2001 ed alle causali da esso individuate (esigenze tecnico-produttive, organizzative e sostitutive, anche se riferibili alla ordinaria attività dell'utilizzatore).

Il nuovo schema contrattuale ricalca la fattispecie del vecchio lavoro temporaneo o interinale e si concretizza in un rapporto trilatero tra un utilizzatore, un agenzia di somministrazione e un prestatore di lavoro. In concreto, quindi, un soggetto dipendente da un imprenditore, autorizzato (*ex* articoli 4 e 5, decreto legislativo n. 276/2003) e da questi retribuito, potrà prestare la sua opera a favore di un altro imprenditore nel suo interesse e sotto la sua direzione.

Ai successivi articoli 27 e 28, il decreto legislativo in esame

---

<sup>(1)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *La somministrazione di lavoro altrui: nuovo quadro legale e regime sanzionatorio*, che segue.

disciplina invece l'ipotesi di somministrazione irregolare e fraudolenta, distribuendola su tre diversi piani di gravità e, più precisamente, in somministrazione « irregolare », caratterizzata dalla violazione delle condizioni e dei requisiti che giustificano il ricorso alla somministrazione — cioè degli articoli 20 e 21, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, ed *e)*, « illecita », quando la somministrazione è posta in essere da soggetti non autorizzati, in violazione quindi degli articoli 4 e 5 ed, infine, la somministrazione « fraudolenta » cioè posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo.

## 2. Regime sanzionatorio.

Il sistema sanzionatorio del nuovo impianto normativo sulla somministrazione di manodopera è regolato dagli articoli 18 e 19 del decreto legislativo n. 276/2003. Esso prevede, nel primo caso, cioè di somministrazione irregolare o c.d. minima illiceità, sia per il somministratore che per l'utilizzatore, una sanzione amministrativa pecuniaria da 250 euro a 1.250 euro, nonché la possibilità per il lavoratore di richiedere al giudice la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con l'utilizzatore.

Per la somministrazione illecita, ovvero l'ipotesi base di reato formulata dal legislatore, che ricorre quando l'attività di intermediazione è esercitata da agenzia sfornita del requisito dell'autorizzazione, la pena prevista è sempre quella pecuniaria dell'ammenda, pari, però, a 5 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. In sostanza, si tratta di una pena della stessa natura (proporzionale) di quella prevista per la vecchia interposizione di manodopera, salva l'aggravante dell'utilizzo di minori, per la quale si prevede l'aumento dell'ammenda di un sestuplo e l'arresto fino a 18 mesi.

Soggetto attivo del reato è, in primo luogo, l'agenzia di somministrazione che esercita l'attività e stipula contratti senza la necessaria autorizzazione (tra l'altro, deve ritenersi che non sia vietato solo lo sfruttamento della manodopera illecitamente somministrata, ma già la sola sottoscrizione del contratto di somministrazione).

Allo stesso modo si rende correo l'utilizzatore che ricorra alla somministrazione da parte di soggetto non autorizzato all'esercizio di tale attività. Dunque, entrambi i soggetti rispondono di un comportamento che viola la disposizione e fa scattare per entrambi la medesima sanzione.

L'elemento soggettivo del reato, nella fattispecie illecita, è dato

anche dalla sola colpa, senza che sia richiesta necessariamente la presenza di una partecipazione psicologica di tipo doloso, sebbene deve ritenersi alquanto difficile, per il somministratore, limitare il giudizio di responsabilità penale alla sola colpa.

Per il massimo grado di illiceità, che ricorre allorché viene realizzata la somministrazione fraudolenta ovvero l'utilizzo dell'istituto in esame con lo specifico intento di agire *contra legem*, viene confermato l'intero apparato sanzionatorio penale dell'articolo 18 del decreto legislativo in oggetto che sanziona già la somministrazione illecita e poi, a questo, viene aggiunta la sanzione pecuniaria dell'ammenda pari a euro 20 per lavoratore e per ogni giorno di somministrazione.

In questo caso, siamo in presenza di una fattispecie penale non di semplice dolo, bensì di dolo specifico, dove non soltanto viene in considerazione l'intenzionalità del reato, ma la specifica finalità dello stesso, chiedendo che vi sia un'intesa fra utilizzatore e somministratore o, quanto meno, la effettiva consapevolezza riguardo all'utilizzo illecito della manodopera (c.d. *consilium fraudis*).

È lapalissiano notare come, anche qui, il legislatore ha operato in modo del tutto inverso dal legislatore del Sessanta, in quanto elemento tipico delle fattispecie illecite in esame non è più la somministrazione di manodopera o l'appalto di mere prestazioni di lavoro, ma, per ciò che riguarda il somministratore, l'aver agito senza l'autorizzazione e, per quanto riguarda l'utilizzatore, l'aver utilizzato ed usufruito di manodopera da parte di soggetto non autorizzato.

### **3. Appalto di servizi.**

Passando all'istituto dell'appalto, anch'esso riceve una espressa disciplina normativa dal decreto in esame. L'appalto è regolamentato dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003 il quale, nel delinearne le caratteristiche, specifica, innanzitutto, le differenze con la somministrazione di lavoro e successivamente i requisiti affinché si possa realizzare la fattispecie contrattuale dell'appalto. La definizione dell'appalto è mutuata dall'articolo 1655 c.c., il quale lo definisce come « il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro ». La differenza con il contratto di somministrazione consiste, quindi, nel fatto che nel contratto di appalto l'appaltatore organizza i mezzi di produzione, ha un potere organizzativo nei confronti del personale

utilizzato nell'appalto, assume il c.d. rischio d'impresa. Nella somministrazione, invece, l'agenzia di lavoro autorizzata mette a disposizione dell'utilizzatore il personale nei confronti del quale quest'ultimo esercita un potere direttivo ed organizzativo.

Affinché, dunque, un appalto possa considerarsi "genuino" si richiede una « organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio (...) dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché la assunzione da parte dell'appaltatore del rischio d'impresa » (articolo 29, decreto legislativo n. 276/2003).

Per il caso di violazione delle norme contenute nell'articolo in esame è stata introdotta la sanzione espressa della ammenda di 50 euro per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro, a carico del somministratore e dell'utilizzatore così come già previsto per la somministrazione senza autorizzazione. Giova pertanto precisare, da un punto di vista interpretativo, che ciò che per l'articolo 1, comma 3, della legge n. 1369/1960 era considerato appalto di mere prestazioni di lavoro, è ora qualificato come somministrazione di lavoro ed è ugualmente punito se esercitato da soggetti non abilitati o fuori dalle ipotesi previste dalla nuova legge. Inoltre, al fine di evitare di celare dietro le ipotesi di appalto consentite delle fattispecie di intermediazioni illecite, il legislatore delegato all'articolo 84 del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che un appalto, sia *ab initio* sia nel corso del suo svolgimento, possa essere certificato da uno degli organi previsti dall'articolo 76. Tale procedura, al momento, non è ancora operativa atteso che dovranno, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, essere individuate le commissioni che dovranno operare presso gli organismi di certificazioni, nonché, dovranno essere elaborati i modulari ed i c.d. « codici di buone pratiche » ed indici presuntivi in materia di interposizione illecita <sup>(2)</sup> ed appalto genuino, i quali tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione e dell'assunzione effettiva del rischio tipico d'impresa da parte dell'appaltatore. In attesa, si potrà fare ricorso ai criteri che dottrina e giurisprudenza hanno da sempre posto come base per l'individuazione di ipotesi di appalto illecite: carenza di organizzazione tecnica, economica e di tipo imprenditoriale

---

(2) Sul punto, cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, in questa sezione, nello specifico § 3.

da parte dell'appaltatore, mancanza del potere direttivo, impiego di capitali, macchine ed attrezzature dell'appaltante, natura delle prestazioni svolte.

#### 4. Il distacco di manodopera.

Il titolo III del decreto attuativo della legge delega si chiude con la disciplina del distacco di manodopera anch'esso compiutamente regolamentato rispetto agli interventi sporadici che lo hanno riguardato nel passato. Prima infatti l'istituto del distacco o comando trovava disciplina solo nelle pronunce giurisprudenziali ed era espressamente disciplinato dalla legge n. 223/1991 al fine di evitare licenziamenti per riduzione di personale. Il decreto legislativo in oggetto prevede, invece, che un datore di lavoro, per far fronte ad un proprio interesse, può porre, temporaneamente, uno o più lavoratori a disposizione di altri soggetti per l'esecuzione di un determinata attività lavorativa. Non ci sono particolari condizioni se il distacco comporta uno spostamento nei limiti dei 50 km; in caso diverso è necessaria l'esistenza di particolari ragioni tecniche, produttive ed organizzative o sostitutive. L'articolo in esame non prevede specifiche sanzioni, ma, anche sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro nella circolare n. 3/2004 <sup>(3)</sup> sulla nuova disciplina, è possibile individuare i requisiti di legittimità del distacco, nella temporaneità e nell'interesse del distaccante. Il primo va individuato con la non definitività, indipendentemente dalla durata purchè funzionale alla persistenza dell'interesse del distaccante; il secondo requisito è configurabile per ogni interesse produttivo del distaccante, ad eccezione della mera somministrazione di lavoro. Inoltre, la sussistenza di tale interesse deve protrarsi per tutta la durata del distacco. Di conseguenza, l'elemento distintivo rispetto alla somministrazione va individuato proprio nell'interesse, che nel distacco concerne il buon andamento della produzione, mentre nella somministrazione coincide con il fine lucroso derivante dalla fornitura di manodopera. È evidente, pertanto, che nel caso in cui il distacco configuri una mera somministrazione, perché attuato in difformità dai suoi elementi caratterizzanti e legittimanti, soggiacerà alle sanzioni per la stessa previste, come ora espressamente previsto dall'articolo 18,

---

(3) Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.



comma 5-*bis*, introdotto dal decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del decreto legislativo n. 276/2003.

## 5. Considerazioni sull'abrogazione della legge n. 1369/1960.

Una problematica sottesa alla disciplina in esame, oggetto di diverse pronunce della giurisprudenza di merito <sup>(4)</sup>, nonché dalla recente sentenza della Suprema Corte <sup>(5)</sup>, è quella concernente l'individuazione del sistema sanzionatorio applicabile alla violazione delle nuove norme sull'appalto (prima rappresentato dalla legge n. 264/1949, nonché dalla legge n. 1369/1960, ora abrogate).

In sostanza, la giurisprudenza di merito prima e di Cassazione poi, a seguito della abrogazione espressa dalla legge n. 1369/1960 che puniva l'appalto di manodopera, è stata interpellata sulla possibilità che un vecchio reato di appalto, apparentemente ora privo di conseguenze sanzionatorie, fosse punibile con le sanzioni penali previste ora, per la somministrazione di lavoro, dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003.

Nelle sopramenzionate sentenze, per poter rispondere ad un quesito siffatto è stato valutato, innanzitutto, se il citato decreto avesse dato vita ad un'ipotesi di *abrogatio sine abolitione*, per cui fatti costituenti reato secondo la legge anteriore sono punibili secondo la legge posteriore (comunque da individuare nell'attuale panorama giuridico), ai sensi dell'articolo 2, comma 3, c.p., applicando la disciplina più favorevole al reo, o ad una vera e propria *abolitio criminis* per cui, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, c.p., i fatti puniti dalle norme abrogate non costituiscono più reato ai sensi delle norme sopravvenute <sup>(6)</sup>. Necessario punto di partenza, al di là del dichiarato intento letterale del legislatore, che parla espressamente di abrogazione sia nella legge n. 30/2003 che nel decreto legislativo n. 276/2003, è stato il raffronto tra le fattispecie previste dalle norme succedutesi, al fine di trovare degli elementi di continuità/discontinuità od omogeneità/eterogeneità.

---

(4) Tra le quali, Tribunale di Ferrara, sentenza n. 483/2003 e Tribunale di Arezzo, sezione distaccata di Monteverchi, sentenza n. 215/2003; entrambi consultabili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

(5) Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 2583/2004, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

(6) Cfr. anche cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, cit.

Preliminarmente vanno individuati i soggetti cui le norme si riferiscono: la legge n. 1369/1960, agli articoli 1 e ss., parlava di un divieto rivolto all'imprenditore, mentre il decreto legislativo n. 276/2003, all'articolo 4, specifica i soggetti autorizzati a compiere attività di somministrazione ed intermediazione (agenzie di somministrazione abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui al successivo articolo 20; agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da *a*) a *b*); agenzie di intermediazione, agenzie di ricerca e selezione del personale; agenzie di supporto alla ricollocazione professionale), nonché all'articolo 5 i requisiti per poter esercitare tale attività (giuridici e finanziari). Successivamente vanno raffrontati i tipi di illecito (utilizzo e somministrazione di manodopera nella legge n. 1369/1960, articolo 1, e mancanza di autorizzazione nella nuova disciplina).

Da un siffatto raffronto si riscontra una carenza di continuità nella successione tra le norme incriminatrici in oggetto; infatti, è evidente che la nuova legge non attribuisce disvalore al fatto in sé della somministrazione, ma introduce un fatto nuovo costituito dalla necessità del requisito dell'autorizzazione in capo al somministratore (si tenga presente che anche nella somministrazione fraudolenta l'aspetto sanzionabile del fatto non sta nella somministrazione in sé, ma, piuttosto, nell'utilizzo di uno strumento in sé lecito ma per scopi fraudolenti).

Pertanto, la giurisprudenza di merito afferma che <sup>(7)</sup> trattasi di *abolitio criminis*, dalla quale discende la non applicabilità delle nuove sanzioni, in quanto il divieto di manodopera, in tutte le sue forme, è stato abrogato e così la fattispecie penale ad esso connessa.

Dunque, mentre la legge n. 1369/1960 imponeva il divieto di somministrazione di manodopera o appalto di mere prestazioni di lavoro in qualsiasi forma, il decreto legislativo n. 276/2003 ammette la legittimità della fattispecie in oggetto, ancorandola però ad alcuni limiti e condizioni.

Sul punto, invece, la Suprema Corte di Cassazione <sup>(8)</sup> afferma che, secondo una valutazione strutturale delle fattispecie tipiche, non sembra dubbio che la fattispecie di illecita intermediazione (prima punita *ex* articolo 27 della legge n. 264/1949 e articolo 2 della legge n.

---

(7) Tribunale di Ferrara, sentenza n. 483/2003, cit., e Tribunale di Arezzo, sezione distaccata di Montevarchi, sentenza n. 215/2003, cit.

(8) Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 2583/2004, cit.

1369/1960) è solo parzialmente abrogata dalla fattispecie di esercizio abusivo della intermediazione (oggi punita dall'articolo 18, comma 1, secondo e terzo periodo, decreto legislativo n. 276/2003). La Corte, infatti, rileva che i fatti di intermediazione commessi da soggetti privati non autorizzati, che erano punibili secondo la legge precedente, restano punibili con la nuova legge (applicando la legge più favorevole al reo, *ex* articolo 2, comma 3, c.p.); mentre altri fatti di intermediazione, che sono diventati legittimi *ex* decreto legislativo n. 276/2003, restano fuori dalla nuova fattispecie incriminatrice e non possono essere più puniti.

Più complesso, invece, a parere della Corte, il rapporto tra la fattispecie di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 1369/1960 e quella di cui all'articolo 18, comma 1, primo periodo del decreto legislativo n. 276/2003, stante l'incerta coincidenza strutturale tra le stesse.

Nonostante la diversa formulazione tra i divieti di cui all'articolo 1 della legge n. 1369/1960, che puniva sia il committente che l'appaltatore che ricorressero a qualsiasi esecuzione di prestazioni lavorative, sotto qualsiasi forma di manodopera, assunta dall'appaltatore, ma in realtà operante alle dipendenze del committente, e quelli previsti dalla nuova disciplina che punisce, sia la somministrazione irregolare, sia quella illecita, infine quella fraudolenta, la Corte ritiene che, se si considera la netta distinzione tra somministrazione di lavoro e appalto di servizi fornita dall'articolo 29 del decreto legislativo in esame, per cui l'appalto sussiste solo nel caso in cui ricorrano l'organizzazione dei mezzi produttivi, la direzione dei lavoratori ed il rischio d'impresa in capo all'appaltatore, ogni qualvolta questi indici sintomatici non sussistano, si realizza una somministrazione di manodopera che resta vietata e penalmente sanzionata se priva dei requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla nuova legge (articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003).

Pertanto, sostiene la Corte, si verifica una abrogazione solo parziale giacché solo alcuni fatti, puniti dalla legge abrogata, oggi non costituiscono più reato (le somministrazioni di lavoro da parte di agenzie private abilitate e nei casi consentiti) e pertanto non possono essere puniti; mentre altri fatti continuano ad essere puniti, sebbene non più a norma della legge n. 1369/1960, ma in virtù delle nuove disposizioni sanzionatorie del decreto legislativo n. 276/2003 laddove applicabili (ovvero in caso di somministrazione di lavoro da parte di soggetti non abilitati o fuori dai casi consentiti, che la legge abrogata puniva come appalti di mere prestazioni di lavoro).

Seguendo tali parametri, la Corte, alla luce del decreto legislativo n.

276/2003, che distingue nettamente la somministrazione dall'appalto, procede a verificare se la fattispecie in esame configuri un appalto genuino o invece si concretizzi in una mera prestazione di manodopera, ovvero sia integri gli estremi di reato di somministrazione illecita previsto dalla nuova legge.

La prima ipotesi ricorre ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003 allorché vi sia: 1) l'organizzazione dei mezzi produttivi da parte dell'appaltatore, che può essere desunta anche dalla direzione dei lavoratori da parte dello stesso appaltatore; 2) il rischio d'impresa in capo a quest'ultimo.

La seconda, invece, quando il committente che utilizzi prestatori di lavoro, si assume l'organizzazione dei mezzi, il rischio d'impresa, la direzione dei lavoratori.

Nel caso di specie la Corte, ravvisando la presenza di quelli che sono gli indici formulati dalla giurisprudenza e dottrina e recepiti dal decreto legislativo n. 276/2003, quali il rischio d'impresa, la direzione e la gestione dei lavoratori da parte della società appaltatrice, conclude per la configurazione di un legittimo appalto di servizi e non d'illecita fornitura di manodopera.

## LA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO ALTRUI: NUOVO QUADRO LEGALE E REGIME SANZIONATORIO

ALESSANDRA TUFFANELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La somministrazione di lavoro altrui. Tra esigenze di tutela dei lavoratori e competizione. — 3. Il *restyling* dell'interposizione vietata. — 4. Dall'interposizione di manodopera alla somministrazione: il nuovo apparato sanzionatorio e la ridefinizione delle fattispecie criminose. L'abrogazione della legge n. 1369/1960: *abolitio criminis* o successione di leggi?

### 1. Premessa.

In armonia con il quadro normativo offerto dall'analisi comparata <sup>(1)</sup>, il legislatore italiano ha predisposto — nell'ambito di una più generale riforma del mercato del lavoro — un riordino ed un riassetto dell'intera materia della esternalizzazione e segmentazione del processo produttivo <sup>(2)</sup>. Si cerca in questo modo di dare una risposta alle sempre più pressanti esigenze del mercato e alle conseguenti necessità di adeguamento dei sistemi produttivi italiani ai competitivi standard europei ed internazionali. Rimane ferma, tuttavia, la ricerca di un punto di equilibrio tra le sollecitazioni del mercato e quelle imprescindibili esigenze di tutela del lavoratore, spesso mortificate in vigenza della legge n. 1369/1960 a causa del suo bassissimo tasso di effettività ed esigibilità, che costituiscono il tratto caratterizzante del nostro diritto del lavoro. Dimostrazione di ciò si trova nell'apparato sanzionatorio del

---

<sup>(1)</sup> Per un quadro comparatistico delle principali legislazioni europee in merito a tale argomento v. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Staff leasing e somministrazione professionale di manodopera in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 207-230.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, 271 ss.

nuovo regime della somministrazione e degli appalti di cui agli articoli 18, 19, 27 e 28 del decreto legislativo n. 276/2003 che, nonostante interpretazioni di segno contrario emerse già in sede di definizione della legge delega, conferma la presenza nel nostro ordinamento di un divieto di interposizione nei rapporti di lavoro.

## 2. La somministrazione di lavoro altrui. Tra esigenze di tutela dei lavoratori e competizione.

L'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003 sancisce la piena legittimità del contratto di somministrazione <sup>(3)</sup>, definito come il contratto con cui un imprenditore, che possieda gli specifici requisiti oggettivi e soggettivi indicati dalla legge, fornisce professionalmente ad un altro soggetto, detto utilizzatore, un servizio di reperimento e gestione della forza lavoro da lui assunta e retribuita.

Tale rapporto — che può essere a tempo determinato o a tempo indeterminato <sup>(4)</sup>, secondo il modello anglosassone dello *staff-leasing* <sup>(5)</sup> —, in quanto fondato sul ricorso a strutture esterne rispetto all'impresa utilizzatrice, comporta la possibilità, per quest'ultima, di decentrare e flessibilizzare i propri processi produttivi verso soggetti altamente qualificati, con i conseguenti vantaggi del contenimento dei costi e della maggior elasticità della struttura organizzativa. La previsione della possibilità di ricorrere alla somministrazione di lavoro altrui è certo finalizzata a soddisfare le esigenze di flessibilità e agilità dell'impresa, ma risponde altresì alla logica della specializzazione e segmentazione produttiva propria di quella nuova organizzazione del lavoro che, da tempo, segna il progressivo superamento del modello fordista-tayloristico.

La scelta verso la specializzazione e qualificazione della segmentazione del processo produttivo è di palmare evidenza anche solo se si considera che l'elenco delle attività per le quali, a norma dell'articolo 20, decreto legislativo n. 276/2003, è ammissibile il ricorso alla som-

---

<sup>(3)</sup> Cfr. il saggio di V. SPEZIALE, *Il contratto commerciale di somministrazione di lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 2.

<sup>(4)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 205 ss.

<sup>(5)</sup> Sulla descrizione del rapporto, cfr. G. MAUTONE, *Fornitura di manodopera a tempo indeterminato: lo staff leasing negli Stati Uniti*, in *DRI*, 1999, n. 1.

ministrazione di lavoro a tempo indeterminato, comprende principalmente voci che, in vigenza della vecchia legge, potevano già costituire oggetto di appalto genuino c.d. senza solidarietà *ex* articolo 5, legge n. 1369/1960. Con la differenza, però, che oggi, contrariamente a quanto accadeva in passato, il “somministratore-vecchio appaltatore genuino” deve possedere requisiti finanziari, giuridici e professionali che, in vigenza della vecchia legge, potevano anche non essergli propri. Si pensi, per esempio, all'appalto di servizi di pulizia ovvero di trasporto e movimentazione di macchinari e merci, resi il più delle volte da cooperative di dubbia solidità e con garanzie frammentarie per i lavoratori. E si pensi anche alla gestione dei *call center*, oggi strutturati sull'abuso delle collaborazioni coordinate e continuative e che invece potranno d'ora in poi assumere una configurazione socialmente più tollerabile grazie proprio all'impiego dello *staff-leasing*.

Ne consegue che, per certi aspetti, la nuova legge è addirittura maggiormente garantista dei diritti del lavoratore rispetto a quanto non lo fosse la vecchia legge n. 1369/1960. Non si può, infatti, negare che, in ipotesi come quella sopra richiamata, l'ammontare del capitale sociale necessario per l'ottenimento dell'autorizzazione, il controllo a cui sono soggette le agenzie di somministrazione, nonché il vincolo di solidarietà per l'adempimento delle obbligazioni di carattere economico che lega sempre e comunque i contraenti del rapporto in discorso, configurino, oggi più di allora, una maggior garanzia di realizzazione delle pretese creditorie del lavoratore di fronte all'eventuale inadempimento da parte dell'odierno somministratore delle suddette obbligazioni; così come non si può certamente disconoscere come le attività elencate nell'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003 siano state svolte, prima della riforma in commento, nel migliore dei casi mediante contratti di appalto di servizi con assetto di tutele e diritti assai contenuto <sup>(6)</sup>.

A parte tutto ciò, è, comunque, fuor di discussione che il lavoratore — le cui esigenze primarie sono quelle di poter avere un posto di lavoro regolare e di poter ivi realizzare la propria personalità e professionalità — non trovi più un'efficace tutela nelle vecchie formulazioni legislative che — in quanto risalenti ad un'epoca ormai non più confrontabile con quella attuale — si rivelano anacronistiche o, quanto meno, bisognose

---

(6) Sul punto v. P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *DRI*, 2002, n. 3, 389 ss. e anche M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit.

di un *restyling* che consenta, pur nella salvaguardia dei diritti del lavoratore, prima di tutto la salvaguardia dell'impresa presso cui il lavoratore medesimo possa prestare la propria attività lavorativa. L'esplosione nel corso degli ultimi venti anni dell'appalto di servizi e l'incremento di un contenzioso basato su sottili qualificazioni giuridiche, testimoniano sufficientemente l'esigenza di un intervento di razionalizzazione della materia, in modo da governare con una precisa linea di politica legislativa un fenomeno ampiamente radicato nella nostra realtà produttiva e tuttavia spesso privo di canali ufficiali e controllabili di espansione.

Con l'introduzione della figura della somministrazione di lavoro il legislatore delegato ha evidentemente teso a realizzare un migliore contemperamento tra esigenze delle imprese e istanze di tutela del lavoro. Nella disciplina che autorizza l'utilizzo dello *staff-leasing* si rinvencono — accanto alle norme finalizzate alla realizzazione dell'istituto, secondo modalità di maggior trasparenza e con il contributo di soggetti dotati di determinate caratteristiche finanziarie e professionali — una serie di obblighi posti espressamente a tutela del lavoratore coinvolto nei processi di esternalizzazione.

In ossequio a quella che, anche secondo la giurisprudenza, era la *ratio* del vecchio divieto di intermediazione di manodopera — ossia evitare che la dissociazione fra datore di lavoro formale ed effettivo beneficiario delle prestazioni di lavoro si risolvesse in un ostacolo per il lavoratore a pretendere il più vantaggioso trattamento che gli sarebbe spettato, se assunto direttamente da tale beneficiario (7) — l'articolo 23 del decreto legislativo n. 276/2003 prevede, infatti, indipendentemente dalla volontà delle parti del contratto di somministrazione, che, a parità di mansioni, i lavoratori dipendenti dal somministratore fruiscono di identico trattamento economico e normativo a quello dei dipendenti del somministrato, nonché un'obbligazione solidale, a carico di entrambi gli imprenditori, per il pagamento delle retribuzioni e del trattamento previdenziale dovuto ai dipendenti del somministratore. A ciò si aggiunge la previsione, in favore dei prestatori di lavoro, di tutta una serie di benefici — quali la possibilità che i contratti collettivi prevedano forme di partecipazione ai premi di produzione aziendale legati ai risultati dell'impresa utilizzatrice, nonché il diritto di godere dei servizi sociali ivi presenti — finalizzati ad omogeneizzare il più

---

(7) Cfr., tra le tante, Cass., 9 agosto 1991, n. 8706, in *MGL*, 1992, n. 1, 33.



possibile la posizione di lavoratori che, seppur dipendenti da soggetti diversi, si trovino a collaborare nel medesimo ambito.

Ed, infatti, l'articolo 3 dell'abrogata legge n. 1369/1960 statuiva, al comma 1, che: « Gli imprenditori che appaltano opere o servizi (...) da eseguirsi nell'interno delle aziende (...) sono tenuti, in solido (...) a corrispondere ai lavoratori un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiore a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti ». E al comma 3 proseguiva: « Gli imprenditori sono altresì tenuti in solido (...) all'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza ». Disposizioni queste che, evidentemente esprimevano la *ratio* dell'abrogata normativa la quale, con i necessari adattamenti e nonostante divergenti opinioni dottrinali <sup>(8)</sup>, pare davvero essere la stessa che ha mosso il legislatore delegato con riferimento alla somministrazione di lavoro: la parificazione di soggetti che, operando all'interno della medesima organizzazione lavorativa, pongono in essere attività in collegamento funzionale tra loro per il raggiungimento dello stesso risultato imprenditoriale.

### 3. Il *restyling* dell'interposizione vietata.

La prospettiva di contemperamento delle esigenze descritte al paragrafo precedente trova chiara conferma nel nuovo apparato sanzionatorio teso a garantire il rispetto delle nuove regole dettate in materia di somministrazione. Agli articoli 18, 27 e 28 del decreto

---

(8) In senso contrario e critico rispetto all'innovazione ed alle conseguenze alla stessa legate v., per esempio, il denso contributo di V. SPEZIALE, *op. cit.* Questo A., dopo aver riconosciuto ed ampiamente argomentato circa l'evoluzione della realtà imprenditoriale, caratterizzata dall'incremento sempre crescente dell'attività di esternalizzazione e dal sempre maggiore ricorso ad appalti di servizi a bassa intensità organizzativa, con conseguente manifestazione della impellente necessità di adeguamento della situazione legislativa alla realtà produttiva delineatasi secondo schemi totalmente difforni rispetto a quelli che hanno dato origine all'abrogata legge n. 1369/1960, indica, quale risultato della disciplina della somministrazione di lavoro altrui la totale eliminazione di qualsivoglia limite alla possibilità di ricorso alla fornitura di manodopera e la destrutturazione, in un'ottica di mera riduzione dei costi di produzione, dell'impresa con disincentivazione alla riqualificazione manageriale e tecnologica dell'industria italiana. Analoghe argomentazioni in P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 91 ss. e L. COSTABILE, *Aspetti economici del Libro Bianco del Ministero del Lavoro*, in *Studi economici*, 2002, n. 77, 107 ss.

legislativo n. 276/2003 <sup>(9)</sup> sono infatti previste e disciplinate tre diverse fattispecie illecite costituenti, in realtà, una rivisitazione — con graduazione secondo la diversa gravità delle condotte — della vecchia interposizione di manodopera <sup>(10)</sup>.

Sotto la dicitura « somministrazione irregolare », « somministrazione illecita » e « somministrazione fraudolenta », troviamo, in effetti, le vecchie condotte interpositorie ridefinite, con previsione di un diverso regime sanzionatorio a seconda che, ad essere violata, sia una delle norme inerenti le condizioni di ammissibilità o i divieti della stipulazione del contratto, quelle relative all'autorizzazione necessaria per l'esercizio dell'attività di somministrazione o, infine, quando l'instaurazione del rapporto di somministrazione avvenga con lo scopo di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo, evidentemente poste a tutela del lavoratore.

Dall'esame della disciplina della legge delegata e con il conforto della Corte di Cassazione <sup>(11)</sup>, si può, infatti, con tranquillità affermare che la riorganizzazione della disciplina dettata dalla Legge Biagi in materia di decentramento produttivo non ha affatto depenalizzato tutte le ipotesi di interposizione, con ciò rendendo lecite qualsiasi fattispecie interpositoria. Essa, in realtà, ha ridefinito i confini delle condotte penalmente rilevanti, con ciò adeguandosi all'evoluzione delle necessità del mercato e dei sistemi produttivi.

---

<sup>(9)</sup> Per una descrizione dettagliata delle fattispecie illecite si rinvia a P. CHIECO, *op. cit.*, nota 5.

<sup>(10)</sup> In questo senso cfr., tra i primi commenti, P. RAUSEI, *Somministrazione di lavoro. Appalto di servizi e distacco*, in *DPL*, 2003, n. 33, 2199, e L. CARAVITA, *Somministrazione di lavoro e appalto*, in *DPL*, 2003, n. 42, 2815 ss. In dottrina, nel senso della permanenza del generale divieto di somministrazione di lavoro altrui e della riconferma, nella nuova disciplina, delle linee portanti della vecchia impostazione normativa del generale divieto di interposizione di manodopera con il temperamento di alcune deroghe, cfr. M.T. CARINCI, *La somministrazione di lavoro altrui*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo II, 15 ss. e, nello stesso senso, R. DEL PUNTA, *Art. 1, comma 2, lett. m), n), o). Appalto, divieto di interposizione, somministrazione di manodopera, comando*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Milano, Ipsoa, 2003, 64 ss.; M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit. *Contra v.* invece i contributi di V. SPEZIALE, *op. cit.*, e L. ZAPPALÀ, *Verso un nuovo assetto dei rapporti interpositori. Prime riflessioni sulla « tipizzazione » del contratto di somministrazione di lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 2.

<sup>(11)</sup> Cass. Pen., Sez. III, 26 gennaio 2004, n. 2583, e Cass. Pen., Sez. III, 24 febbraio 2004, n. 7762, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

Evoluzione, questa, evidentemente già ben nota anche alla giurisprudenza dell'epoca ante-riforma la quale, in un'operazione descrittiva degli indici di genuinità-illiceità degli appalti (con particolare riferimento a quelli di servizi) che tenesse conto delle mutevoli esigenze della produttività, andava da tempo manifestando la propria insofferenza nei confronti del troppo generale e troppo generico ed omni comprensivo divieto di interposizione di mano d'opera <sup>(12)</sup> il quale, data la stringata ed allo stesso tempo amplissima formulazione dell'articolo 1 della legge n. 1369/1960, diveniva, spesso, oggetto di interpretazioni, anche arbitrarie, a tenore delle quali ogni appalto di servizi, per quanto genuino e rispettoso dei diritti dei lavoratori, veniva qualificato come illecito; circostanza questa che, ovviamente, ha dato origine alla esorbitante proliferazione del contenzioso giudiziale.

Alla luce di tali situazioni, quindi, il legislatore delegato, nel rispetto anche delle direttive contenute nella legge delega <sup>(13)</sup>, ha provveduto a definire un sistema normativo che, sebbene implicante l'abrogazione

---

<sup>(12)</sup> Cfr. Cass., n. 13015/1993, in *MGC*, 1993, n. 12, per la quale non è determinante, ai fini della configurazione di illiceità dell'appalto il fatto che difettino, addirittura totalmente, apporti strumentali e/o di capitali da parte dell'appaltatore, purché tale carenza sia connessa con la natura del servizio oggetto dell'appalto; oppure Trib. Milano, 27 maggio 2000, in *LG*, 2001, 87, per cui « (...) nell'appalto di servizi la produzione del risultato spesso coincide con lo svolgimento dell'attività materiale necessaria per produrlo e l'intervento dell'appaltatore, che assume, appunto, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio il compimento del servizio, non è visibile nella produzione del risultato perché resta a monte ed è costituita, essenzialmente dalla organizzazione del servizio medesimo », nonché Cass. Civ., Sez. lav., 19 aprile 2001, n. 5737, in *MGC*, 2001, 824, per cui « Ai fini della configurabilità dell'infrazione al divieto di appalto di mano d'opera di cui all'articolo 1, legge 23 ottobre 1960, n. 1369, ove sia accertata la autonoma organizzazione dell'impresa appaltatrice (...) non sono applicabili gli elementi presuntivi (impiego da parte dell'appaltatore di capitale, macchine ed attrezzature forniti dall'appaltante) di cui al comma 3 dello stesso articolo. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione dei giudici di merito che avevano escluso la configurabilità dell'appalto di mano d'opera con riguardo al servizio prestato dal ricorrente, dipendente di una società di vigilanza privata con la qualifica di guardia di quarto livello (...) la S.C. ha ritenuto correttamente motivata la decisione dei giudici di merito che avevano rigettato la domanda ponendo in evidenza che la società appaltatrice era titolare di licenza trasporti ed era dotata di una propria organizzazione di mezzi (...) senza che potesse assumere rilevanza la circostanza della utilizzazione di furgoni di proprietà della committente stessa, in quanto l'attività di trasporto valori prestata dal ricorrente era da considerarsi non diversa da quella inerente alle mansioni proprie della qualifica rivestita presso la società appaltatrice) ».

<sup>(13)</sup> In tal senso L. CARAVITA, *op. cit.*, M.T. CARINICI, *op. cit.*, 16 ss.

della vecchia legge sull'interposizione, ha comunque ridisegnato le fattispecie illecite seguitando a punire, com'era in vigore del vecchio sistema normativo quando temperato dalle pronunce giurisprudenziali, le condotte effettivamente lesive dei diritti dei lavoratori. Non può che essere per questo, infatti, che, nel prevedere le fattispecie penalmente rilevanti, il legislatore delegato ha fatto oggetto di sanzione penale le violazioni delle norme poste a garanzia dei requisiti di solidità e professionalità dei soggetti che somministrano manodopera — prevedendo, quindi, la punibilità della conclusione di contratti da parte e con soggetti non in possesso della prescritta autorizzazione o punendo dette condotte quando poste in essere con il dolo specifico <sup>(14)</sup> di violare addirittura norme inderogabili di legge o di contratto collettivo.

Non è, pertanto, accoglibile l'impostazione di chi ritiene che la legge di riforma del mercato del lavoro abbia comportato l'abolizione del divieto di interposizione di manodopera <sup>(15)</sup>. In questo modo si finirebbe infatti per confondere un dato formale — l'abrogazione della legge del 1960 — con un dato sostanziale, desumibile sul piano sistematico dall'ordinamento nel suo complesso e dalla nuova disciplina della somministrazione di lavoro in particolare.

#### **4. Dall'interposizione di manodopera alla somministrazione: il nuovo apparato sanzionatorio e la ridefinizione delle fattispecie criminose. L'abrogazione della legge n. 1369/1960: *abolitio criminis* o successione di leggi?**

Il problema delle conseguenze riscontrabili in ambito penale, per effetto dell'abrogazione della legge n. 1369/1960 disposta con la nuova legge sul mercato del lavoro, è già stato oggetto di esame sia da parte della giurisprudenza che da parte della dottrina le quali, almeno nelle prime battute, si mostrano divise tra le opposte posizioni di chi, come il Tribunale Penale di Ferrara nella sentenza n. 483/2003 <sup>(16)</sup>, sostiene la totale abrogazione del divieto di interposizione di mano d'opera e la

<sup>(14)</sup> Così P. RAUSEI, *op. cit.*, 2211.

<sup>(15)</sup> Cfr. anche A. MISCIONE, *Appalto di manodopera dopo il D. Lgs. 276/2003: non punibilità del divieto*, in *DPL*, 2004, n. 8, 515; C. PIAZZA, *Riforma Biagi e abrogazione del divieto di interposizione di manodopera*, in *GLav*, 2004, n. 5, 12 ss.

<sup>(16)</sup> V.A. MISCIONE, *op. cit.*, e C. PIAZZA, *op. cit.* In giurisprudenza, Trib. Ferrara, sentenza n. 483/2003, in *DPL*, 2004, n. 8, 519, e Trib. Arezzo, sentenza n. 215/2004, in *DPL*, 2004, n. 10, 655; entrambe in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

conseguente non punibilità, per non essere più previste dalla legge come reato, delle condotte ancora in corso di esame presso i competenti tribunali penali e chi, invece, ravvisa nella nuova formulazione legislativa una mera ritrasposizione, con gli opportuni adattamenti, delle vecchie fattispecie vietate nel nuovo apparato sanzionatorio previsto dalla nuova legge <sup>(17)</sup> o, al limite, una mera abrogazione parziale <sup>(18)</sup> della fattispecie penale precedente con, al più, restrizione dell'area dell'illecito. Orbene, i fatti che hanno dato origine alla pronuncia ferrarese erano costituiti dalla contestazione ai due imputati della conclusione di fittizi contratti di appalto di servizi tesi ad eludere il vecchio divieto di cui all'articolo 1 della legge n. 1369/1960 in danno dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore. Esaminando gli atti del processo e la documentazione prodotta dai lavoratori costituitisi parte civile, si evince che, in realtà, questi ultimi — che da svariati anni prestavano la loro opera ad esclusivo vantaggio dell'impresa committente, svolgendo mansioni identiche a quelle svolte dai lavoratori dipendenti da quest'ultima con i quali, quindi, erano in perenne contatto e sinergia — erano sottoposti al potere disciplinare e direttivo dell'impresa utilizzatrice, la quale si comportava nei loro confronti come un effettivo datore di lavoro, ma non fruivano — ed è questo l'aspetto importante ai fini che qui interessano — del medesimo trattamento retributivo, contributivo, normativo, ecc. riservato ai dipendenti della committente.

A tenore di quanto statuito dal Tribunale di Ferrara, però, tale situazione, secondo la nuova legge di riforma del mercato del lavoro non costituiva più fattispecie criminosa e, pertanto, non doveva essere punita, atteso che dalla lettura dell'impianto normativo che aveva, evidentemente, sovvertito la *ratio* sottesa alla vecchia normativa abrogata, si poteva dedurre solamente che per effetto di « una rivoluzione, quindi, un capovolgimento dei principi sottesi alla legge giacché ora è permesso che un soggetto dipendente di un imprenditore — sebbene all'uopo autorizzato — e da questi retribuito, presti la sua opera a favore di altro imprenditore (...). La legge 1369 del 1960 imponeva il divieto di somministrazione di manodopera o appalto di mere prestazioni di lavoro in qualsiasi forma, mentre il nuovo decreto legislativo

---

<sup>(17)</sup> In tale specifico ordine di idee cfr. in dottrina L. CARAVITA, *op. cit.*, e P. RAUSEI, *op. cit.*, e in giurisprudenza Cass. Pen., Sez. III, 26 gennaio 2004, n. 2583, cit.

<sup>(18)</sup> Cass. Pen., Sez. III, 26 gennaio 2004, n. 2583, cit., e Cass. Pen., Sez. III, 24 febbraio 2004, n. 7762, cit.

ammette la somministrazione di manodopera (...). In conclusione la nuova fattispecie non si incentra sulla liceità o meno del contratto di somministrazione o di manodopera bensì sulla mancanza di autorizzazione ministeriale del soggetto somministratore».

Tale impostazione, però, contrasta evidentemente con i principi indicati dalla dottrina e dalla giurisprudenza che hanno affrontato l'argomento della comparazione tra il comma 2 ed il comma 3 dell'articolo 2, c.p. Secondo tali orientamenti si ha, infatti, abolizione quando la nuova fattispecie astratta descritta dalla nuova norma esclude totalmente la rilevanza penale di condotte, che nella norma precedente, integravano fattispecie criminose, in tal modo ponendo nel nulla il giudizio di disvalore precedentemente espresso dalla fattispecie di partenza <sup>(19)</sup>. Riesaminando, quindi, l'apparato sanzionatorio dettato dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di somministrazione di lavoro, alla luce di tali principi e di quelli espressi nella legge delega n. 30/2003, si ritiene più corretto concludere che il nuovo apparato normativo non ha affatto comportato la totale liceità di qualsivoglia tipo di decentramento produttivo — compresi quelli lesivi dei diritti dei lavoratori — bensì ha riscritto le regole da seguire per porre in essere un decentramento rispettoso proprio di tali diritti, oltre che delle necessità aziendali.

In altri termini, pare più corretta la posizione di chi sostiene che la nuova legge sul mercato del lavoro ha comportato la riscrittura delle vecchie fattispecie criminose con, al più, il restringimento del campo dell'illiceità <sup>(20)</sup>.

È, infatti, innegabile, che a norma dell'abrogata legge n. 1369/1960, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale penale di Ferrara nella sentenza sopra citata, il divieto di interposizione di manodopera non colpiva ogni forma di appalto o, meglio, di decentramento produttivo (tant'è che nello stesso impianto normativo erano previsti anche i c.d. appalti endoaziendali leciti con o senza solidarietà), bensì puniva, esattamente come la nuova norma, ogni appalto o altro tipo di rapporto che comportasse lesione dei diritti dei lavoratori; e ciò in conformità della *ratio* del divieto: la tutela della posizione dei lavoratori coinvolti nel decentramento medesimo <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Cfr. per tale argomento F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Cedam, Padova, 2001, 89 ss.

<sup>(20)</sup> Cfr. gli autori citati *supra* alle note 6 e 8.

<sup>(21)</sup> V. Trib. Milano, 14 giugno 1997, in *LG*, 1997, n. 10, 845, secondo cui «La

Ne consegue che, come giustamente argomentato dalla Procura della Repubblica di Ferrara — che ha tempestivamente presentato ricorso per la Cassazione della sentenza succitata — alla luce delle pronunce giurisprudenziali intervenute in tema di *abolitio criminis* o successione di leggi penali nel tempo <sup>(22)</sup>, anche la legge di riforma del mercato del lavoro, conformemente ai principi dettati dalla legge delega, abbia inteso, pur nell'ampliamento delle possibilità di esternalizzazione dei processi produttivi, mantenere intatta — in ossequio alla *ratio* comune a tutte le disposizioni (tra cui anche la legge n. 196/1997) che nel tempo sono intervenute a disciplinare la materia — la tutela della posizione dei lavoratori coinvolti nei procedimenti di *outsourcing*, imponendo il rispetto di un apparato di norme indicanti specifiche procedure di autorizzazione e precisi criteri di ammissibilità dell'istituzione di tali rapporti volti a realizzare detta tutela.

Alle medesime conclusioni giungono anche le due recentissime sentenze della Corte di Cassazione, Sezione Terza Penale, emesse a distanza di un mese l'una dall'altra — il 26 gennaio 2004 e il 24 febbraio 2004 — e recanti, rispettivamente, i numeri 2583 e 7762 <sup>(23)</sup>.

Dette pronunce, nella motivazione, smentiscono radicalmente la tesi sostenuta dalle sentenze dei giudici di primo grado sopra richiamate, ribadendo molto chiaramente che l'abrogazione della legge n. 1369/1960 non ha comportato *abolitio criminis* bensì successione di leggi con conservazione — quanto meno — di un nucleo — seppur più ristretto rispetto al regime precedente — della fattispecie criminosa prevista dalla legge abrogata.

Entrambe le pronunce, infatti, rifacendosi alle statuizioni contenute nella sentenza Giordano, emessa dalle S.U. della Corte di Cassazione in data 26 giugno 2003, secondo cui ricorre una *abrogatio sine abolitione* se i fatti costituenti reato secondo la legge anteriore siano ugualmente punibili sulla scorta delle previsioni contenute nella legge posteriore, mentre se alcuni fatti puniti dalla legge anteriore restano fuori dal perimetro normativo della nuova fattispecie penale ricorre

---

legge n. 1369/60 non intende affatto vietare la scissione tra titolare del rapporto e utilizzatore della prestazione. Il suo significato generale è, invece, quello di garantire la trasparenza dei rapporti di lavoro e la genuinità del titolare del rapporto, vale a dire, da un lato, che sia certo chi è il datore e, dall'altro, che sia certo che il datore formale è un reale imprenditore idoneo a funzionare come substrato giuridico-economico di un rapporto di lavoro ».

<sup>(22)</sup> Cass. Pen. S.U., 26 giugno 2003, n. 25887, in *GLav*, 2003, n. 26, 60.

<sup>(23)</sup> Consultabili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

una abrogazione con effetto solo parzialmente abolitivo — giungono entrambe alla conclusione che l'abrogazione della legge n. 1369/1960 abbia comportato una mera abolizione parziale — e quindi un restringimento — del campo degli illeciti di cui alla legge medesima <sup>(24)</sup>.

Il Supremo Collegio, infatti, nella motivazione della prima delle due pronunce di cui si tratta, afferma, con formula estremamente chiara ed efficace, che nell'ambito del rapporto tra la fattispecie penale di cui agli articoli 1 e 2, legge n. 1369/1960 e quella introdotta dall'articolo 18, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo, decreto legislativo n. 276/2003 — nonostante l'amplissima formulazione dei divieti previsti dai primi due commi dell'articolo 1, legge n. 1369/1960, che puniva (con una pena proporzionale al numero dei lavoratori e alle giornate lavorative) sia il committente che l'appaltatore, i quali ponessero in essere qualsiasi comportamento integrante intermediazione di manodopera, comporti l'impossibilità di applicare il criterio di coincidenza di struttura delle due fattispecie — si deve, comunque, tenere in considerazione che la fattispecie introdotta dalla nuova legge punisce — sempre con un'ammenda, non a caso, strutturata ancora una volta in maniera proporzionale rispetto al numero dei lavoratori e alle giornate lavorative — sia chiunque eserciti attività non autorizzate di somministrazione di lavoro, sia l'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di lavoro fornita da soggetti non abilitati o comunque al di fuori dei casi previsti dalla legge. Orbene, il Supremo Collegio, prosegue nel proprio ragionamento, assumendo che, se si tiene presente « la chiara opzione non formalistica del legislatore nella soggetta materia, per cui i contratti valgono per il loro contenuto effettivo e non per il *nomen iuris* loro assegnato, e si considera la distinzione tra somministrazione di lavoro e appalto di servizi ribadita dall'articolo 29 D.Lgs. n. 276/2003, per cui sussiste l'appalto solo nel caso in cui l'organizzazione dei mezzi produttivi, la direzione dei lavoratori e il rischio d'impresa sono intestati all'appaltatore e non al committente o utilizzatore delle prestazioni », si deve obbligatoriamente concludere che, in tutti i casi di utilizzo di prestazioni rese da lavoratori assunti e retribuiti da altro soggetto, con assunzione dell'organizzazione dei mezzi, del rischio di impresa nonché della direzione dei lavoratori da parte dell'utilizzatore, si è in presenza di un rapporto di somministrazione. Quest'ultima, poi, è lecita solo ed esclusivamente

---

<sup>(24)</sup> Cfr. anche P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della legge n. 1369 del 1960 e contenzioso in atto*, in questa sezione.



qualora ricorrano i requisiti, oggettivi e soggettivi, espressamente indicati dalla legge, mentre si ha illiceità, penalmente sanzionata, di tutte le ipotesi in cui difettino detti requisiti. Conclude, pertanto, la pronuncia *de qua* — sul punto ampiamente confermata anche dalla seconda delle sentenze in discorso — che « ciò che secondo la legge abrogata era considerato appalto di mere prestazioni di lavoro, perché l'appaltatore impiegava capitali, macchine e attrezzature fornite dal committente (articolo 1, comma 3, legge n. 1369/1960), è ora qualificato come somministrazione di lavoro ed è ugualmente punito se esercitato da soggetti non abilitati o fuori delle ipotesi previste dalla nuova legge. In questo senso (...) anche nella ipotesi in esame si verifica una abrogazione parziale della fattispecie penale precedente, giacché solo alcuni fatti puniti dalla legge abrogata non costituiscono più reato secondo la legge sopravvenuta (le somministrazioni di lavoro da parte di agenzie private abilitate e nei casi consentiti), mentre altri fatti continuano ad essere puniti come reato (le somministrazioni di lavoro da parte di soggetti non abilitati o fuori dei casi consentiti, che la legge abrogata puniva come appalti di mere prestazioni di lavoro) ».

Tale assunto, si diceva, è ampiamente confermato anche dalla più recente delle due sentenze richiamate, nella cui motivazione, infatti, si legge che la nuova disciplina in materia di somministrazione di lavoro non ha affatto liberalizzato l'interposizione di manodopera ma ne ha semplicemente ridotto i confini, puntando a garantire che, laddove tale attività sia consentita, il suo esercizio soggiaccia ad una scrupolosa regolamentazione; ed, infatti, « queste discipline, che vengono rielaborate e profondamente modificate dal D.Lgs. n. 276 del 2003, specificano le fattispecie interpositive vietate dalla legge del 1960 e limitano i rischi di un'indiscriminata penalizzazione di alcune forme di legittimo decentramento produttivo ».

## INTERPOSIZIONE NELLE PRESTAZIONI DI LAVORO, ABROGAZIONE DELLA LEGGE N. 1369 DEL 1960 E CONTENZIOSO IN ATTO

PAOLO PENNESI (\*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Profili penali. — 3. Indici presuntivi dell'interposizione. — 4. Il fenomeno interpositorio negli enti pubblici.

### 1. Introduzione.

Con la disposizione di cui all'articolo 18, comma 6, del decreto legislativo n. 276/2003 il legislatore delegato tenta di individuare una possibile soluzione alle problematiche derivanti dalla intervenuta abrogazione della legge n. 1369/1960 da parte del medesimo decreto legislativo. Tale abrogazione, infatti, lascia aperta tutta una serie di questioni sia sotto il profilo penale che sotto il profilo più strettamente giuslavoristico, in relazione alle fattispecie poste in essere antecedentemente all'intervento abrogativo, in ordine alle quali appare opportuno fornire criteri interpretativi certi al fine di assicurare la massima uniformità di trattamento possibile sia a livello amministrativo che giurisprudenziale.

### 2. Profili penali.

Dal punto di vista sistematico, il primo punto da chiarire attiene alla valutazione, sotto il profilo penale, delle condotte interpositorie poste in essere, antecedentemente all'abrogazione della legge n. 1369/1960, in particolare alla luce della disposizione di cui all'articolo

---

(\*) *Le opinioni espresse in questo scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

18, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276/2003 che punisce la somministrazione illecita. Tale previsione comporta infatti la punibilità sia dei soggetti che esercitano senza autorizzazione una delle attività svolte dalle agenzie per il lavoro <sup>(1)</sup>, sia degli utilizzatori che ricorrono alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di tali soggetti non autorizzati.

Il problema è pertanto quello di stabilire se l'abrogazione del divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro di cui alla legge n. 1369/1960 costituisca una vera e propria *abolitio criminis* o, alla luce del citato articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, possa parlarsi di un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo, con conseguente applicazione della disciplina sanzionatoria più favorevole al reo fra quella previgente e quella attuale ai sensi dell'articolo 2, comma 3 c.p.

L'argomento non è di poco conto se si considera che una interpretazione orientata all'abolizione dell'illiceità della condotta interpositoria descritta dalla legge n. 1369/1960, senza che la stessa rientri nelle previsioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, determinerebbe la cessazione di un importante strumento di tutela del lavoratore, che ha continuato ad operare anche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento di una legittima *fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, ai sensi della legge n. 196/1997.

Sotto questo profilo va quindi preliminarmente chiarito quando si ha *abolitio criminis* e quando successione di leggi penali nel tempo. Per individuare il criterio di distinzione delle due ipotesi, previste rispettivamente, dall'articolo 2, commi 2 e 3, c.p., ci si può rifare alla pronuncia della Suprema Corte a Sezioni Unite n. 25887 del 16 giugno 2003, per la quale ricorre la c.d. *abrogatio sine abolitione* in quella ipotesi in cui i fatti costituenti reato secondo la legge anteriore continuano ad essere punibili anche secondo la legge posteriore, mentre ricorre una abrogazione con effetto parzialmente abolitivo se i fatti puniti dalla legge anteriore restano fuori dal "perimetro" normativo della nuova fattispecie penale. Nel caso di specie, quindi, va verificato se la condotta relativa all'interposizione vietata mantenga un suo disvalore anche nel mutato contesto normativo e se i presupposti dell'interposizione possano rientrare nella fattispecie della sommini-

---

<sup>(1)</sup> Sulle agenzie per il lavoro e sulla autorizzazione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

strazione illecita di cui all'articolo 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276/2003.

Un primo orientamento giurisprudenziale di merito ha aderito alla tesi della *abolitio criminis*, evidenziando la inconciliabilità del divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro con il contenuto dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003. Il Tribunale di Ferrara <sup>(2)</sup> ed il Tribunale di Arezzo <sup>(3)</sup>, rispettivamente, hanno ritenuto che il decreto di riforma del mercato del lavoro non solo ha previsto l'abrogazione della legge n. 1369/1960, ma ha reso lecite proprio le condotte in precedenza penalmente sanzionate. Argomenta il Tribunale di Ferrara che « in estrema sintesi, la legge n. 1369/1960 esprime disvalore verso il decentramento dell'impresa e, per converso, esprime preferenza verso un accentramento dell'impresa della forza lavoro necessaria per raggiungere gli scopi produttivi » mentre il legislatore riformatore opera una vera e propria rivoluzione, al punto che « ora è permesso che un soggetto dipendente di un imprenditore — sebbene all'uopo autorizzato — e da questi retribuito, presti la sua opera a favore di un altro imprenditore, nel suo interesse, sotto la sua direzione e sotto il suo controllo ». Le pronunce richiamate quindi sottolineano come la legge n. 1369/1960 vietasse e punisse di per sé il comportamento consistente nella mera somministrazione e utilizzazione di manodopera, mentre il decreto legislativo n. 276/2003 non punisca la somministrazione di lavoro in sé ma soltanto la somministrazione senza la prevista autorizzazione.

Tale orientamento tuttavia, basato su una ricostruzione un po' frettolosa della problematica in esame, non tiene conto di alcuni elementi di carattere interpretativo desumibili sia nella legge di delega, sia nel nuovo assetto normativo delineato dal decreto legislativo n. 276/2003.

In primo luogo, l'articolo 1, comma 2, lettera *m*) della legge n. 30/2003, nel dettare i criteri di delega per la nuova disciplina della somministrazione, conferma al contempo la sanzionabilità dell'interposizione illecita, intesa quale appalto non genuino o come somministrazione abusiva, confermando il previgente regime sanzionatorio e pertanto, ove si ritenesse applicabile l'articolo 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276/2003 a tutte le ipotesi di interposizione illecita che di fatto finiscono sempre per configurare una fornitura abusiva di mere

---

<sup>(2)</sup> Sentenza 4 novembre 2003, n. 483 in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

<sup>(3)</sup> Sezione distaccata di Montevarchi, sentenza 18 novembre 2003, n. 215 in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Rapporti interpositori*.

prestazioni di lavoro, si dovrebbe concludere per il mancato rispetto del criterio di delega con tutto ciò che ne deriva sul piano della legittimità costituzionale della previsione (4). Del resto, la stessa lettura sistematica del decreto legislativo n. 276/2003 evidenzia come il legislatore delegato continui a far riferimento al fenomeno della « interposizione illecita » nei rapporti di lavoro, sia all'articolo 18, comma 6, che prevede l'emanazione di un decreto interpretativo volto a risolvere il contenzioso in atto alla data di entrata in vigore del decreto, sia all'articolo 84, comma 2, ove si preoccupa di individuare « codici di buone pratiche » volti a distinguere le ipotesi di « interposizione illecita » dall'appalto genuino. Tali riferimenti testuali sembrano confermare la perdurante illiceità del fenomeno interpositorio e la conseguente sanzionabilità dello stesso.

Tale orientamento, del resto, risulta da ultimo confermato dalla recente sentenza della Suprema Corte n. 2583 del 26 gennaio 2004 la quale, pur riconoscendo il superamento del monopolio pubblico del collocamento, già avviato con la legge n. 196/1997 e l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, ha ritenuto che ogni volta in cui un imprenditore utilizzi prestazioni di lavoro fornite da altri, assumendosi tuttavia l'organizzazione dei mezzi, la direzione dei lavoratori ed il rischio d'impresa, si concretizza una somministrazione di manodopera che resta vietata e penalmente sanzionata se priva dei requisiti soggettivi ed oggettivi dettati dal decreto legislativo n. 276/2003. Pertanto, ciò che era sanzionato dalla precedente normativa come appalto di mere prestazioni di lavoro è ora qualificato come somministrazione di lavoro e, indipendentemente dal *nomen iuris* del contratto, è ugualmente punito se esercitato da soggetti non abilitati o fuori dalle ipotesi previste dalla nuova legge o, comunque, fraudolentemente (articolo 28, decreto legislativo n. 276/2003), ossia con il fine di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo (5).

---

(4) Così P. RAUSEI, *Dall'interposizione di manodopera alla somministrazione di lavoro*, in DPL, 2004, n. 10, 660. *Contra* A. MISCIONE, *Appalto di manodopera dopo il D.Lgs. n. 276/2003: non punibilità del divieto*, in DPL, 2004, n. 9, 518 e C. PIAZZA, *Riforma Biagi e abrogazione del divieto di interposizione di manodopera*, in GLav, 2004, n. 5, 12 ss.

(5) La massima della sentenza richiamata, Cass. Pen., 26 gennaio 2004, n. 2583, stabilisce che « la fattispecie di appalto di mere prestazioni di lavoro punita dall'art. 1, comma 3, legge 23 ottobre 1960 n. 1369 è solo parzialmente abrogata dalla fattispecie di somministrazione di lavoro esercitata da soggetti non abilitati o fuori dei casi previsti punita dall'art. 18, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo, decreto

Nel sostenere tali argomentazioni è, a maggior ragione, possibile inquadrare nell'ambito della somministrazione illecita anche la fattispecie, anch'essa abrogata, di cui all'articolo 10 della legge n. 196/1997 <sup>(6)</sup>. Tale disposizione prevedeva infatti che « nei confronti dell'impresa utilizzatrice che ricorra alla fornitura di prestatori di lavoro dipendente da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 2 <sup>(7)</sup>, nonché nei confronti dei soggetti che forniscono prestatori di lavoro dipendente senza essere iscritti all'albo di cui all'articolo 2, comma 1, continua a trovare applicazione la legge n. 1369/1960 ». La condotta sanzionata descritta da tale previsione, consistente nella fornitura di lavoro temporaneo in mancanza di iscrizione all'albo <sup>(8)</sup>, è infatti del tutto analoga a quella prevista dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, per cui in tale ipotesi non sembrano sussistere dubbi circa la riconducibilità di tali fattispecie nell'ambito della nuova disciplina sanzionatoria <sup>(9)</sup>. Questa interpretazione è ora confermata dalla previsione introdotta nell'articolo 18 in esame al comma 5-*bis*, ad opera del decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del n. 276/2003 e che sanziona come la somministrazione illecita, l'appalto e il distacco fuori dai requisiti di legge.

### 3. Indici presuntivi dell'interposizione.

Sebbene sotto il profilo penale, sulla scorta delle argomentazioni esposte, sembra possibile aderire alla tesi che riconduce il fenomeno della interposizione di manodopera nell'ambito della condotta sanzionata dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, in virtù del

---

legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in quanto solo alcuni fatti puniti dalla legge abrogata non costituiscono più reato secondo la legge sopravvenuta (le somministrazioni di lavoro da parte di agenzie private abilitate e nei casi consentiti), mentre altri fatti continuano ad essere puniti come reato (le somministrazioni di lavoro da parte di soggetti non abilitati o fuori dei casi consentiti, che la legge abrogata puniva come appalti di mere prestazioni di lavoro) ».

<sup>(6)</sup> Si ricorda infatti che l'articolo 85, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 276/2003 ha abrogato gli articoli da 1 a 11 della legge n. 196/1997.

<sup>(7)</sup> L'articolo 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 196/1997 stabiliva che « l'attività di fornitura di lavoro temporaneo può essere esercitata soltanto da società iscritte in apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ».

<sup>(8)</sup> La norma stabiliva inoltre i casi in cui può essere concluso il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, i divieti, la forma del contratto ed il suo contenuto.

<sup>(9)</sup> Sul punto, cfr. il contributo di S. CAROTTI, in questa sezione.

principio della successione delle leggi nel tempo, tale conclusione non aiuta a definire completamente la questione in quanto, anche nell'ipotesi in cui non si ritenga configurabile la fattispecie di reato, rimane pur sempre necessaria l'indagine sull'effettiva sussistenza della condotta interpositoria in ragione delle diverse conseguenze di natura lavoristica e previdenziale che dalla stessa inevitabilmente derivano.

Sotto tale profilo, per tracciare un quadro sufficientemente completo che consenta di distinguere le ipotesi di interposizione illecita da quelle costituenti un regolare appalto di opera o servizi, non resta che rifarsi alle numerose pronunce giurisprudenziali che nel corso degli anni hanno individuato con sufficiente precisione gli indici presuntivi dell'esistenza del fenomeno interpositorio nelle prestazioni di lavoro.

Dal punto vista sistematico è possibile ricostruire una prima serie di pronunciamenti volti ad evidenziare taluni elementi relativi alla consistenza dell'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore, all'esercizio del potere direttivo del committente ed alle caratteristiche dell'attività dedotta nel contratto di appalto, la cui simultanea e documentata sussistenza fornisce sufficienti indizi per la configurazione di un fenomeno di interposizione di manodopera. In particolare la giurisprudenza ha evidenziato i seguenti profili:

1) *totale mancanza di attrezzature specifiche per lo svolgimento delle lavorazioni appaltate*. La Suprema Corte <sup>(10)</sup> ha chiarito che l'utilizzazione, da parte dell'appaltatore, di capitali, macchine e attrezzature fornite dal soggetto appaltante, dà luogo ad una presunzione assoluta di interposizione. In particolare ciò si verifica quando tale conferimento di mezzi sia di rilevanza tale che non risulti comunque prevalente il ruolo dei fattori produttivi o organizzativi apportati dall'appaltatore e il suo contributo sia del tutto marginale e accessorio;

2) *indicazioni e direttive specifiche fornite esclusivamente dal committente ai lavoratori dell'appaltatore inerenti alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative* <sup>(11)</sup>. Occorre verificare, in tali casi, se le disposizioni e le direttive impartite dall'appaltante agli ausiliari dell'appaltatore siano concretamente riconducibili al potere direttivo tipico del datore di lavoro, in quanto inerenti alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e non al risultato delle stesse, che può rientrare legittimamente nell'oggetto di un contratto di appalto genuino;

---

<sup>(10)</sup> Cass., n. 17574/2003, n. 6579/2003, n. 6128/1999, n. 3317/1986.

<sup>(11)</sup> Cass., n. 13015/1993, in *DPL*, 1994, n. 12, 813.

3) *effettiva gestione del personale dell'appaltatore da parte del committente*. La corresponsione della retribuzione ai lavoratori dipendenti dell'appaltatore e l'effettiva gestione del predetto personale consistente nella concessione di ferie, permessi e assenze da parte del committente sono sintomo della mancanza di un vero e proprio controllo e direzione dell'appaltatore<sup>(12)</sup> nei confronti del personale occupato e del mancato esercizio anche del solo potere direttivo tipico del datore di lavoro;

4) *intercambiabilità dei ruoli fra i dipendenti dell'appaltatore con i dipendenti dell'appaltante impiegati nella medesima attività*. L'intercambiabilità del personale rappresenta un ulteriore elemento che dimostra la non autenticità del rapporto contrattuale con l'appaltatore, in quanto le prestazioni rese si inseriscono a tal punto nel processo produttivo del committente da annullare ogni distinzione fra le prestazioni rese dalla rispettiva manodopera<sup>(13)</sup>.

La ricorrenza di più indici presuntivi, come già accennato, rappresenta un requisito fondamentale per l'identificazione di una ipotesi interpositoria. Come sottolineato dalla giurisprudenza, invece, l'esistenza delle fattispecie interpositive non può essere desunta dalla mera ricorrenza di alcuni elementi di per sé non sufficienti a configurare fenomeni di appalto di prestazioni di lavoro. In particolare è possibile segnalare la seguente casistica:

1) *appalti « endoaziendali »*. Non può parlarsi di appalto di mere prestazioni nelle ipotesi di affidamento ad un appaltatore esterno di lavorazioni strettamente inerenti al ciclo produttivo del committente, ma in grado di fornire comunque un autonomo risultato. In tali casi, infatti, è stato sottolineato<sup>(14)</sup> che non si incorre nell'ipotesi interpositoria nel caso in cui l'impresa appaltatrice svolga esclusivamente attività diretta a permettere alla società appaltante l'esercizio del servizio costituente l'attività di quest'ultima, ove risulti che la società appaltatrice, per organizzazione di capitali e di mezzi, è in grado di svolgere in autonomia le opere oggetto del contratto, mentre l'ingerenza dell'appaltante è limitata all'esercizio dei poteri di controllo stabiliti dalla legge, « essendo legittima la scelta imprenditoriale di limitare l'attività direttamente gestita al cuore del processo produttivo,

---

<sup>(12)</sup> Cass., n. 10314/1999, n. 15337/2002, in *RIDL*, 2003, II, 254; Pret. Milano, 8 aprile 1998, in *D&L*, 1998, 706.

<sup>(13)</sup> Pret. Milano, 8 aprile 1998, cit.

<sup>(14)</sup> Cass., n. 11957/2000, in *RIDL*, 2001, II, 261; Cass., n. 9906/2003; Cass., n. 15337/2002, in *RIDL*, 2003, II, 254.



appaltando ad altre imprese tutte le attività che non è necessario gestire direttamente »;

2) *coordinamento funzionale*. La giurisprudenza esclude che dia vita ad una interposizione vietata di manodopera il rapporto tra due società dotate entrambe di propria genuina organizzazione di impresa, qualora si accerti che l'intervento del committente direttamente dispositivo e di controllo sulle persone dipendenti dall'appaltatore del servizio sia necessario al corretto confezionamento del prodotto o per l'esecuzione dell'opera in conformità agli accordi stipulati e a regola d'arte <sup>(15)</sup>.

Le interpretazioni ministeriali e la giurisprudenza hanno inoltre sottolineato che non sono sufficienti ad integrare fattispecie interpositive determinati elementi e attività relativi a specifici settori merceologici. In particolare si segnala:

— *settore artigiano*. Nell'ambito dei lavori edili si ritiene che non sussista interposizione illecita qualora si ricorra a lavorazioni specialistiche di settore (lavori di escavazione, intonacatura, decoratura, coloritura, pavimentazione, ecc.) se si accerta l'esistenza di una impresa che svolga la propria attività pacificamente e consuetudinariamente a fianco di quella edilizia, diversificandosi però da questa, risultandone indipendente <sup>(16)</sup>;

— *settore commerciale*. La giurisprudenza ha evidenziato che non è configurabile l'interposizione di manodopera nel contratto di *merchandising*, che consiste nell'insieme delle attività che il fornitore o il venditore di una merce svolgono per promuovere la vendita dopo che essa ha raggiunto il punto di vendita. Nell'ambito di tale attività deve farsi rientrare quella di collocamento dei prodotti negli spazi di vendita e nei banchi di una struttura commerciale al fine di renderli più appetibili dai consumatori <sup>(17)</sup>;

— *settore informatico*. La giurisprudenza, pur mantenendo il principio secondo cui sussiste una presunzione assoluta di interposi-

---

<sup>(15)</sup> Cass., n. 12664/2003.

<sup>(16)</sup> Circolare Ministero del lavoro 7 novembre 1961, n. 22.

<sup>(17)</sup> Pret. Modena, 29 maggio 1996, *RIDL*, 1996, II, 717. Analogamente si è ritenuto che non dà vita ad una fattispecie interpositiva l'attività di distribuzione commerciale, effettuata nell'ambito della struttura di vendita al pubblico, realizzata dall'impresa fornitrice di prodotti ortofrutticoli incaricata di curare con personale proprio la migliore esposizione dei prodotti stessi sui banconi, la loro pesatura, confezione e prezzatura, nonostante che i prodotti stessi siano stati acquistati dal centro commerciale e da questo rivenduti alla clientela (Trib. Milano, 15 maggio 2000, in *RIDL*, 2001, II, 26).

zione quando l'appaltatore utilizzi capitali, macchine e attrezzature fornite dall'appaltante e apporti mezzi del tutto marginali e accessori, sottolinea che la sussistenza o meno della modestia di tale apporto deve essere accertata in concreto dal giudice, alla stregua dell'oggetto e del contenuto intrinseco dell'appalto; con la conseguenza che, nonostante la fornitura di macchine e attrezzature da parte dell'appaltante, l'anzidetta presunzione legale assoluta non è configurabile ove risulti un rilevante apporto dell'appaltatore mediante il conferimento di capitale (diverso da quello impiegato in retribuzioni ed in genere per sostenere il costo del lavoro), *know-how*, *software* e, in genere, beni immateriali, aventi rilievo preminente nell'economia dell'appalto<sup>(18)</sup>. Tale orientamento, del resto, appare assolutamente in linea con il principio già fissato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 10183/1990, che pur riconoscendo nel caso di specie una ipotesi di interposizione illecita nell'ambito di un ente pubblico, aveva però già sottolineato la rilevanza dell'apporto dell'appaltatore almeno in termini di beni immateriali<sup>(19)</sup>.

Sempre in tale ambito la giurisprudenza ha sottolineato che il fatto che l'appaltatore sia un imprenditore dotato di una propria struttura aziendale non esclude di per sé la configurabilità di un'ipotesi di illecita interposizione di manodopera. Tuttavia, perché tale ipotesi ricorra in concreto occorre, da un lato, che il lavoratore sia strutturalmente e funzionalmente inserito nella struttura aziendale del committente e sia soggetto al suo potere direttivo, riceva cioè da questi disposizioni inerenti alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e disciplinare; dall'altro, che il lavoratore medesimo sia dotato di quella competenza professionale necessaria e sufficiente a far conseguire al committente il risultato promessogli, posto che la particolare natura del servizio offerto dall'appaltatore impone di valutare coi criteri qualitativi e non quantitativi la rilevanza dell'apporto strumentale da parte del committente rispetto all'apporto dell'appaltatore<sup>(20)</sup>.

Come si può vedere, l'elaborazione della giurisprudenza può rive-

---

(18) Cass., n. 4585/1994. In tal senso anche Cass., n. 13015/1993, che esclude l'ipotesi dell'intermediazione quando sia comunque verificabile un rilevante apporto da parte dell'appaltatore mediante il conferimento di capitale, *know-how*, *software* e, in genere, beni immateriali.

(19) Cass. S.U., n. 10183/1990, in *FI*, 1992, I, 523, con nota F. SCARPELLI.

(20) Cass., n. 4585/1994 e n. 13015/1993; Trib. Milano, 19 aprile 2002, in *LG*, 2003, 186.

larsi decisiva nella definizione concreta delle ipotesi di interposizione nelle prestazioni di lavoro, tant'è che il legislatore ha recepito, ai fini della individuazione di un *genuino appalto di servizi*, due importanti elementi di elaborazione giurisprudenziale. L'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003, stabilisce infatti che « il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa »<sup>(21)</sup>. In tale disposizione val la pena rilevare come il legislatore abbia inteso definire un appalto di servizi privo degli indispensabili requisiti di elaborazione giurisprudenziale (esercizio del potere organizzativo e direttivo ed assunzione del rischio d'impresa) un appalto *contra legem* che, in via sostanziale, realizza una somministrazione di lavoro. Ecco allora — come argomentato dalla citata sentenza della Suprema Corte n. 2583/2004 — che se in vigore della legge n. 1369/1960 l'appalto illecito determinava una ipotesi di interposizione di manodopera e, in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, costituisce una ipotesi di somministrazione di lavoro (altrimenti non avrebbe senso porre dei requisiti a discriminare delle due figure), appare confermata l'ipotesi che l'attività interpositoria realizza dal punto di vista sostanziale una “somministrazione di lavoro” che, in quanto “non autorizzata”, risulta sanzionabile ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003.

#### 4. Il fenomeno interpositorio negli enti pubblici.

Un ultimo cenno merita la questione concernente l'applicazione della disciplina dell'interposizione nell'ambito degli enti pubblici e delle Pubbliche Amministrazioni.

È bene anzitutto ricordare che il divieto di interposizione trovava applicazione anche nei confronti dei soggetti pubblici in virtù del richiamo operato dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 1369/1960<sup>(22)</sup>.

---

(21) Per una ricostruzione dei criteri ispiratori della riforma della interposizione di manodopera v. R. DE LUCA TAMAJO, *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina della interposizione*, in RIDL, 2003, I, 167.

(22) La norma in questione stabilisce che le disposizioni in materia di divieto di

La giurisprudenza, tuttavia, nel tempo ha precisato i confini dell'applicabilità della normativa alle Amministrazioni Pubbliche, precisando che il divieto di interposizione, pur vigente nei confronti degli enti pubblici non economici, non si applica in relazione a tutte le attività svolte dagli stessi enti, in quanto la legge richiamata, pur non ponendo limitazioni in ordine alla natura pubblicistica del datore di lavoro, si riferisce solo a quelle attività che, sotto il profilo operativo-sostanziale, sono espressione dell'esercizio di impresa<sup>(23)</sup>, con esclusione di tutti quei servizi e di quelle funzioni riconducibili all'attività istituzionale dell'ente stesso.

Tale orientamento si è andato consolidando negli anni, anche da parte della giurisprudenza amministrativa<sup>(24)</sup>, che ha confermato l'operatività della previsione di cui all'articolo 1, comma 4, della legge n. 1369/1960 nei soli casi di svolgimento di una attività di natura imprenditoriale da parte del soggetto pubblico.

Anche in sede di interpretazione amministrativa è stato confermato tale orientamento in quanto, con circolare n. 44/2002, il Ministero del lavoro ha aderito a tale indirizzo giurisprudenziale, chiarendo che « la costituzione *ope legis* del rapporto di lavoro nelle ipotesi di presudoappalto in violazione del divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro prevista dall'articolo 1 della legge n. 1369/1960, è inapplicabile quando la prestazione di lavoro è resa in correlazione alle attività istituzionali dell'Ente pubblico ».

È evidente, a questo punto, che il nodo interpretativo si concentra sulla nozione di « attività di impresa », sulla base della quale è applicabile o meno la disciplina sanzionatoria dell'interposizione illecita.

A tal proposito non si può non richiamare la sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 3353/1994 che identifica l'attività imprenditoriale nel servizio, ancorché gestito da una congregazione religiosa, « svolto per fini di lucro e non di religione ».

Ciò che rileva, quindi, è che lo svolgimento della attività economica sia finalizzato alla copertura dei costi di produzione, sicché può rite-

---

intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro si applicano altresì alle aziende dello Stato ed agli enti pubblici, anche se gestiti in forma autonoma. In proposito vedi anche Cass. S.U., 9 aprile 1999, n. 225, che richiama Cass. S.U., 1° ottobre 1979, n. 5019, e 9 luglio 1977, n. 6228.

<sup>(23)</sup> Cass. S.U., 9 luglio 1997, n. 6228; Cass., Sez. lav., 1 dicembre 1986, n. 7110; Cass. S.U., 1° ottobre 1979, n. 5019. In tal senso anche Consiglio di Stato, Sez. V, 30 ottobre 1995, n. 1499, in *FA*, 1995, 2247.

<sup>(24)</sup> Vedi sentenza Consiglio di Stato, 19 maggio 1989, n. 667.

nersi imprenditore anche il soggetto pubblico che organizzi la predetta attività previo compenso *adeguato* al costo del servizio <sup>(25)</sup>.

In mancanza di tale presupposto, quindi, resta confermato che se l'ente pubblico persegue il raggiungimento delle sue finalità istituzionali, non avendo come obiettivo la produzione del reddito, anche se trattasi di attività economicamente rilevante, non trova applicazione la disciplina in materia di interposizione illecita di manodopera.

---

<sup>(25)</sup> Così Cass., n. 10636/1995. In tal senso anche Cass., n. 3172/2002, che sottolinea come il « pareggio di bilancio » non deve essere necessariamente raggiunto con il prezzo del servizio pagato dagli utenti, potendo le aziende pubbliche fare affidamento sulle sovvenzioni come costante ricavo di esercizio. A questo proposito però non sembra irrilevante verificare la strutturalità e la rilevanza delle sovvenzioni in quanto, se il prezzo del servizio copre in minima parte i costi dell'attività, è difficile parlare di « attività di impresa ».

## DALLA FORNITURA DI LAVORO TEMPORANEO ALLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO: IL REGIME TRANSITORIO

GIANNI BOCCHIERI, MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le disposizioni di raccordo in materia di autorizzazioni. — 2.1. Le agenzie in possesso di precedente autorizzazione a tempo indeterminato. — 2.2. Le agenzie in possesso di precedente autorizzazione provvisoria. — 3. Disciplina transitoria. — 3.1. L'efficacia delle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi della legge n. 196/1997. — 3.2. Il regime transitorio della somministrazione nel lavoro portuale e nel comparto della Pubblica Amministrazione. — 3.3. Il regime transitorio e le altre clausole contrattuali.

### 1. Premessa.

Con l'emanazione del decreto ministeriale, che precisa le competenze professionali e la struttura minima, sia per il personale che dei locali adibiti all'attività, di cui gli operatori privati devono disporre per l'autorizzazione, si completa il quadro regolamentare per la messa a regime del nuovo Albo informatico delle « agenzie per il lavoro ». Le regole di organizzazione e funzionamento dello stesso Albo, infatti, erano già state definite dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003 <sup>(1)</sup>. Questo stesso decreto si è occupato altresì di disciplinare il regime transitorio e di raccordo di cui all'articolo 86, comma 6, del decreto legislativo n. 276/2003 per i soggetti privati che già operavano nel mercato del lavoro, autorizzati ai sensi della normativa previgente <sup>(2)</sup>. In particolare, ci si riferisce alle società di fornitura di prestazioni di

---

<sup>(1)</sup> Pubblicato in *GU*, 3 marzo 2004, n. 52, e consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(2)</sup> Sul regime transitorio e sulla messa a regime della riforma Biagi cfr., in generale, i contributi raccolti nella Parte III, Sez. (A) del commentario a cura di M. TIRABOSCHI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 477-633.

lavoro temporaneo autorizzate ai sensi della legge n. 196/1997 e alle società di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di ricollocamento professionale di cui al decreto legislativo n. 469/1997.

Vero è, peraltro, che accanto a questi due decreti ministeriali, il completamento delle funzioni attribuite ai privati nella nuova organizzazione del mercato del lavoro richiede ulteriori interventi regolamentari di carattere nazionale, per la realizzazione della borsa continua nazionale del lavoro <sup>(3)</sup>, e di carattere regionale, per la definizione dei regimi di accreditamento degli operatori che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento <sup>(4)</sup>. Così come devono ancora trovare pieno sviluppo e realizzazione, mediante apposite normative regionali, quelle forme di coordinamento tra operatori pubblici e privati, che hanno potuto finora trovare una prima frammentaria sperimentazione su base unicamente locale. Ci si riferisce, in particolare, alle misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(5)</sup>, che affida alle agenzie di somministrazione di lavoro, mediante una articolata gamma di incentivi e disincentivi di tipo economico e normativo, la finalità di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, attraverso politiche attive e di *workfare* <sup>(6)</sup>.

Ciò nondimeno il quadro regolamentare dei due decreti ministeriali assume un rilievo di primaria importanza in quanto, nel definire anche il regime transitorio, consente di dare pieno avvio al segmento più delicato della riforma Biagi: quello relativo all'innalzamento degli standard di efficienza e, dunque, alla modernizzazione dei servizi all'incontro effettivo tra domanda e offerta di lavoro secondo le indicazioni provenienti dal livello comunitario <sup>(7)</sup>. Particolare impor-

---

<sup>(3)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss.

<sup>(4)</sup> Sui regimi di autorizzazione e di accreditamento, cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte III, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(6)</sup> Cfr. R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *Un possibile modello sperimentale di agenzia sociale sul territorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>(7)</sup> Cfr., per questo profilo, M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte

tanza assumono, in questa prospettiva, le disposizioni relative alle agenzie di somministrazione di lavoro <sup>(8)</sup>, che consentono di dare corpo all'impianto disegnato con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in un quadro normativo che pure non manca di tutelare e valorizzare i soggetti che hanno sino ad oggi legittimamente operato nel mercato della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

## 2. Le disposizioni di raccordo in materia di autorizzazioni.

Con riferimento agli operatori privati autorizzati ai sensi della precedente disciplina, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 pone una chiara distinzione tra le agenzie già in possesso di autorizzazione a tempo indeterminato, per l'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo ovvero per l'esercizio dell'attività di intermediazione, dalle società di fornitura di lavoro temporaneo in possesso della sola autorizzazione provvisoria. Specifiche previsioni sono dettate poi per le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione del personale, che hanno presentato domanda di accreditamento, ai sensi della normativa previgente, per le quali è prevista la presentazione di una nuova domanda di autorizzazione <sup>(9)</sup>.

Innanzitutto, si ritiene che un nuovo procedimento istruttorio per soggetti già autorizzati sia giustificato per la riconduzione ad unità dei precedenti e diversi regimi di autorizzazione, con la conseguente previsione di diversi requisiti giuridici e finanziari, in ragione anche del superamento dell'esclusività dell'oggetto sociale <sup>(10)</sup>, che caratterizzava la disciplina previgente, e della introduzione della c.d. polifunzionalità operativa (interna ma anche esterna all'insieme di attività riconducibili al concetto di servizio per l'impiego). Alla stregua della nuova normativa sarà infatti possibile, per le agenzie di somministrazione di tipo generalista svolgere l'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale e per le agenzie di intermedia-

---

I, Sez. (A) di questo volume e Id., *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 40-52.

<sup>(8)</sup> Sulla agenzie di somministrazione, cfr. G. BOCCHIERI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(9)</sup> Sulle procedure di autorizzazione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Sul punto, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5.2.



zione svolgere l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale; così come tutti i soggetti autorizzati potranno sviluppare anche attività che esulano dal concetto di polifunzionalità interna alla filiera di attività proprie degli operatori del mercato del lavoro (per es. appalti di servizi o normali attività produttive di beni o servizi per una agenzia di somministrazione di tipo specialistico). In secondo luogo, ai fini delle nuove procedure di autorizzazione viene posta una chiara distinzione di *status* tra soggetti autorizzati provvisoriamente e soggetti in possesso di autorizzazione a tempo indeterminato, per il fatto che per i secondi è già stata effettuata una verifica circa il corretto andamento dell'attività svolta in regime di autorizzazione provvisoria e della permanenza dei requisiti richiesti per l'autorizzazione definitiva.

### **2.1. Le agenzie in possesso di precedente autorizzazione a tempo indeterminato.**

L'articolo 11, comma 1, del citato decreto ministeriale prevede che le società di fornitura di lavoro temporaneo autorizzate definitivamente ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, e le società di intermediazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, possano richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato per l'esercizio, rispettivamente, dell'attività di somministrazione di lavoro e dell'attività di intermediazione.

La richiesta deve essere fatta entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale in commento. Decorso questo termine le precedenti autorizzazioni sono revocate di diritto.

Il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato da parte della Direzione competente è tuttavia subordinata alla verifica della sussistenza in capo alle stesse dei requisiti previsti per l'iscrizione al nuovo Albo delle agenzie per il lavoro dagli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(11)</sup>. In particolare, per le società di fornitura di lavoro temporaneo sono previste attività ispettive di verifica di regolarità nella contribuzione ai fondi di formazione Forma-Temp da parte dell'ufficio centrale per l'orientamento e la formazione e nel versamento dei contributi assistenziali e previdenziali da parte

---

(11) Cfr. *ibidem*, §§ 4 e 5.

dell'Inps <sup>(12)</sup>. Inoltre, è prevista la verifica del rispetto degli obblighi derivanti dal contratto collettivo nazionale applicato <sup>(13)</sup>.

La richiesta di autorizzazione a tempo indeterminato deve essere sottoscritta dal rappresentante legale e deve essere formulata sugli appositi formulari allegati allo stesso decreto ministeriale in commento. Corredata da tutta la documentazione prevista, anche in formato elettronico, la richiesta di autorizzazione deve essere presentata mediante lettera raccomandata.

Il direttore generale della Direzione competente rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato entro novanta giorni dalla presentazione della richiesta di autorizzazione a tempo indeterminato. Decorso questo termine, la richiesta si intende accettata <sup>(14)</sup>.

## **2.2. Le agenzie in possesso di precedente autorizzazione provvisoria.**

Anche le società di fornitura di lavoro temporaneo in possesso dell'autorizzazione provvisoria devono richiedere l'autorizzazione all'attività di somministrazione di lavoro entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 15 dello stesso. Decorso questo termine la precedente autorizzazione è revocata di diritto.

Queste agenzie però non possono richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato. Esse dovranno presentare richiesta di autorizzazione provvisoria ai sensi dell'articolo 5 dello stesso decreto ministeriale, con l'eccezione che il termine di due anni, necessari per poter richiedere l'autorizzazione a tempo indeterminato di cui all'arti-

---

<sup>(12)</sup> Si ritiene che la verifica possa anche essere effettuata attraverso la presentazione di apposita documentazione rilasciata da FormaTemp ovvero attraverso un *certificato di correttezza contributiva* rilasciato abitualmente dall'Inps su specifica richiesta della stessa società, per gli usi di legge (si pensi ai casi di partecipazione a gare ad evidenza pubblica).

<sup>(13)</sup> L'articolo 11 del decreto ministeriale testualmente si riferisce agli « obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile ». Salvi successivi rinnovi, modificazioni e integrazioni, si ritiene che il citato articolo non possa che riferirsi al contratto collettivo nazionale di lavoro del 23 settembre 2003 per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, applicabile alla categoria delle agenzie per il lavoro con riferimento all'istituto della somministrazione a tempo determinato secondo l'accordo del 27 ottobre 2003 siglato dalle associazioni firmatarie dello stesso.

<sup>(14)</sup> Sul silenzio-assenso, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 4.

colo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, decorre dalla data di rilascio dell'autorizzazione provvisoria alla fornitura di prestazione di lavoro temporaneo di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 196/1997.

### 3. **Disciplina transitoria.**

Per quanto concerne l'operatività della fattispecie della somministrazione di lavoro <sup>(15)</sup>, occorre preliminarmente sottolineare che essa sarà effettiva solo a seguito della presentazione da parte delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo già esistenti della richiesta di autorizzazione alla somministrazione. Infatti l'articolo 11, comma 2, del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 stabilisce che per le società di fornitura di lavoro temporaneo, che abbiano presentato richiesta di autorizzazione alla somministrazione, sarà consentito operare ai sensi dell'articolo 20 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003, e quindi svolgere attività di somministrazione di lavoro sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, sulla base appunto di quanto previsto dal decreto legislativo stesso.

Questo significa che potranno somministrare lavoro a tempo determinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore, come previsto dall'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003, nonché, come vedremo meglio *infra*, per soddisfare esigenze di carattere temporaneo nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali, fino alla loro scadenza. Per quanto riguarda la somministrazione a tempo indeterminato, potrà essere effettuata soltanto per i casi tassativamente previsti dall'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo, che consentono *ex lege*, senza cioè ulteriori specificazioni, la somministrazione a tempo indeterminato di servizi di pulizia, custodia, portineria; servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione; l'impiego di manodopera

---

<sup>(15)</sup> Sul punto, cfr. anche M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

Dato che per l'operatività della fattispecie era richiesta la presentazione della domanda di autorizzazione alla somministrazione, si ricavava di conseguenza che fino a quel momento le agenzie non potevano operare secondo la nuova disciplina, e dunque, nonostante l'abrogazione espressa di cui all'articolo 85, sono rimasti temporaneamente operativi gli articoli 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196. Ma questo solo per un lasso di tempo limitato e predefinito: sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale 23 dicembre 2003. Decorso detto termine, ha trovato dunque definitiva applicazione la disciplina della somministrazione di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Per effetto della revoca di diritto dell'autorizzazione alla fornitura di lavoro temporaneo, qualora queste agenzie non abbiano provveduto alla presentazione della richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro non avevano più titolo a operare. Ciò significa che decorso il termine di sessanta giorni esistono solo agenzie di somministrazione di lavoro, che operano ai sensi dell'articolo 20 e seguenti del decreto legislativo, mentre non esiste più la fornitura di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196.

Questa interpretazione è stata confermata dalla circolare ministeriale n. 25 del 24 giugno 2004 (paragrafo 9), laddove si precisa che, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del decreto ministeriale 23 dicembre 2003 e la presentazione della domanda di autorizzazione alla somministrazione di lavoro, le società di fornitura di lavoro temporaneo già autorizzate in forza della disciplina precedente, hanno la possibilità, non solo di ritenere validi ed efficaci i contratti di prestazione e di fornitura di lavoro temporaneo stipulati prima di tale data, ma anche di prorogarli così come di stipularne di nuovi. In ogni caso, ciò può avvenire non oltre i sessanta giorni dalla entrata in vigore dello stesso decreto ministeriale 23 dicembre 2003, dal momento che dopo questo termine di sessanta giorni le precedenti autorizzazioni sono revocate di diritto.

Questa interpretazione ministeriale ha consentito alle società di fornitura di lavoro temporaneo già autorizzate ai sensi della precedente normativa di dare continuità alla loro attività, in attesa della presentazione della domanda di autorizzazione. Diversamente, le società di lavoro temporaneo, già autorizzate, sarebbero state costrette a presentare la propria richiesta di autorizzazione lo stesso giorno di entrata in

vigore del decreto ministeriale del 23 dicembre 2003. Dal momento della presentazione della domanda di autorizzazione alla somministrazione, le agenzie già autorizzate hanno un maggiore ambito operativo, innanzitutto, per il superamento della temporaneità quale tratto caratterizzante della fornitura di lavoro e, in secondo luogo, per la contemporanea operatività della clausola generale di ricorso alla somministrazione. Sarà quindi senz'altro possibile procedere alla stipulazione di nuovi contratti di somministrazione anche per il rinnovo dei precedenti contratti di fornitura di lavoro temporaneo. Peraltro, in questi casi per espressa previsione dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, non trova applicazione la disciplina del contratto a termine che richiede l'intervallo di dieci o di venti giorni per la riassunzione a termine dello stesso lavoratore, a secondo che il primo contratto sia, rispettivamente, di durata inferiore ovvero superiore ai sei mesi.

### **3.1. L'efficacia delle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi della legge n. 196/1997.**

L'articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, manterranno, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, anche se con *esclusivo* riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine.

In sede di prima interpretazione, è stato innanzitutto evidenziato che il citato articolo 1, comma 2, della legge n. 196/1997 si riferiva già alla sola individuazione delle causali di ricorso al lavoro temporaneo, potendo così sembrare la previsione di cui all'articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 solo una pleonastica ripetizione. Si è, invece, concluso che questa formulazione dell'articolo 86, comma 3, abbia voluto confermare innanzitutto la volontà di abrogazione di tutte le altre clausole contrattuali che configuravano una limitazione del ricorso al lavoro temporaneo. Ciò è confermato dalla circolare n. 25 del 24 giugno 2004. In particolare, ci si riferisce alle precedenti individuazioni di mansioni per le quali era vietata la fornitura di lavoro temporaneo, che devono ritenersi decadute, coerentemente peraltro con il

fatto che la nuova disciplina della somministrazione non prevede esclusioni di questo tipo, a differenza della normativa previgente <sup>(16)</sup>. In pratica, questo significa che accanto alla clausola generale di ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, rimangono operativi, ma solo per la determinazione di esigenze di natura temporanea, i casi di ricorso alla somministrazione individuati contrattualmente per soddisfare esigenze temporanee.

Si sono posti dubbi, invece, sulla permanenza delle clausole dei contratti collettivi che prevedevano limiti quantitativi del ricorso al lavoro temporaneo, per il fatto che anche per la nuova somministrazione di lavoro sono previste clausole contrattuali di contingentamento <sup>(17)</sup>. Come anticipato, occorre però sottolineare che il decreto legislativo richiama espressamente solo le clausole relative all'individuazione delle esigenze di carattere temporaneo che giustificano la fornitura, mentre vengono escluse tutte le altre clausole contrattuali, dettate per previsioni diverse dal citato articolo 1, comma 2, della legge n. 196/1997. Inoltre, se anche per le clausole di contingentamento può valere il rilievo della significativa differenza della nuova disciplina rispetto alla previgente, il raffronto con la disciplina transitoria del contratto di lavoro a tempo determinato depone per l'abrogazione delle clausole di contingentamento. La circolare ministeriale n. 42/2002 sul decreto legislativo n. 368/2001 concludeva infatti per la sopravvivenza di queste clausole con esclusivo riferimento alle ipotesi tipizzate dalla contrattazione collettiva (e non anche a quelle legittimate dal legislatore), laddove l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 368/2001, a differenza dell'articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003, non precisava che le clausole contrattuali mantenessero la loro efficacia solo con riferimento alle ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva.

Come anticipato, l'articolo 86, comma 3, prevede che le causali di ricorso al lavoro temporaneo mantengano la loro efficacia fino alla data

---

<sup>(16)</sup> Cfr. M. MOBILIA, *Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(17)</sup> Cfr. M. MOBILIA, *Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore*, cit., 1038 ss., la quale propende per la permanenza delle clausole di contingentamento previste per il ricorso al lavoro temporaneo, per il fatto che queste clausole erano indissolubilmente legate a quelle che legittimavano il ricorso al lavoro temporaneo, seppure esse fossero previste in due norme diverse.

di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro che le hanno introdotte. Sembra quindi che questa data rappresenti un termine fisso e improrogabile, che non possa essere derogato da diverse disposizioni di ultrattività della previgente contrattazione collettiva. Si pongono così dubbi sulla loro efficacia, concludendosi in prima istanza per la loro inefficacia <sup>(18)</sup>.

Nella disciplina transitoria, non sono dettate specifiche previsioni riguardo alle clausole contrattuali ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 196/1997 con le quali si disciplinavano l'erogazione di premi collegati ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti o collegati all'andamento economico dell'impresa. È stato evidenziato che la nuova disciplina della somministrazione di lavoro ripropone la stessa previsione del citato articolo 4, comma 2, della legge n. 196/1997 e, pertanto, si è concluso per la persistente efficacia di queste clausole <sup>(19)</sup>. Si deve però evidenziare che questa conclusione contrasta la proposta ricostruzione interpretativa, per la quale le uniche previsioni contrattuali che mantengono efficacia, in un periodo temporalmente limitato e fatte salve diverse intese, sono quelle relative alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo, che consentono la somministrazione a termine. In secondo luogo, si ritiene che anche in questi casi la differenza della somministrazione rispetto al lavoro temporaneo possa determinare una revisione di queste clausole, soprattutto per la differente valenza che la somministrazione riveste in termini strutturali nell'organizzazione aziendale rispetto alla temporaneità quale tratto caratteristico del lavoro temporaneo.

Per quanto riguarda la contrattazione collettiva delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, con accordo sindacale del 27 ottobre 2003, è stata stabilita l'applicazione del previgente contratto collettivo

---

<sup>(18)</sup> A tal proposito, si ricorda che in data 22 gennaio 2004 è stato sottoscritto un accordo da Federmeccanica e dalle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo del 7 maggio 2003, nel quale si prevede che in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 86, comma 13, del decreto legislativo n. 276/2003, le parti convengono di incontrarsi una volta esaurita la fase negoziale ivi prevista e, comunque, non oltre il 30 giugno 2004, per definire, entro il 30 settembre 2004, quanto rinviato dal medesimo decreto legislativo alla contrattazione collettiva in materia di occupazione e mercato del lavoro riconducibile al presente articolo. Fino a tale data, mantengono, in via transitoria la loro efficacia le previgenti clausole contrattuali relative al lavoro temporaneo.

<sup>(19)</sup> Cfr. M. MOBILIA, *Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore*, cit., 1039 ss.

nazionale di lavoro, siglato il 23 settembre 2002, alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. Contestualmente, le parti sindacali di categoria si sono impegnate ad adeguare lo stesso Ccnl alla somministrazione di lavoro secondo le specifiche previsioni di cui al decreto legislativo n. 276/2003.

Lo stesso articolo 86, comma 3, dispone inoltre che le clausole dei contratti collettivi nazionali stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/1997, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengano la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale. Modificato dall'articolo 64 della legge n. 488/1999, il comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 196/1997 prevedeva per gli operai l'introduzione del lavoro temporaneo in via sperimentale nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura.

Con questa disposizione sono dunque fatte salve — su richiesta delle parti sociali, mediante avviso comune tra Ance e Cgil, Cisl, Uil — le attuali previsioni contrattuali, in base alle quali ai lavoratori temporanei inviati nelle imprese edili trova integrale applicazione il contratto collettivo dell'edilizia, ivi compresa l'iscrizione agli enti paritetici, garantendo con ciò l'unicità del Ccnl applicato in edilizia. L'obiettivo di questa disposizione è quello di estendere le nuove opportunità in materia di somministrazione anche al settore edile, senza tuttavia incentivare una ulteriore destrutturazione di un settore già segnato da alti tassi di lavoro nero e irregolare.

Nulla è invece previsto riguardo alle clausole contrattuali che fissavano il contingentamento del ricorso alle forniture di lavoro temporaneo, per cui si ritiene che siano decadute <sup>(20)</sup>.

Per il settore agricolo, invece, la sperimentazione si è già conclusa con il Protocollo nazionale d'intesa del 10 luglio 2002 e, quindi, trova compiuta applicazione la nuova disciplina legale della somministrazione a termine di cui al decreto legislativo n. 276/2003. Sempre con riguardo all'agricoltura, una particolare novità è invece rappresentata dalla previsione secondo cui in caso di somministrazione di lavoratori agricoli troveranno applicazione i criteri erogativi, gli oneri previden-

---

<sup>(20)</sup> Per un più attento esame dell'applicazione transitoria delle pattuizioni collettive nel lavoro a tempo determinato, la cui disciplina si ritiene applicabile anche alla somministrazione di lavoro, cfr. M. MOBIGLIA, *Abrogazioni e disciplina transitoria*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002, e M. TIRABOSCHI, *Quale sorte per le ipotesi di lavoro a termine individuate dai contratti collettivi con l'entrata in vigore del D. Lgs. 368/01*, in C&C, 2001.



ziali e assistenziali previsti dal relativo settore. Questa previsione rappresenta un'eccezione al generale inquadramento previdenziale e assicurativo delle agenzie di somministrazione nel settore terziario e può costituire una misura incentivante per il ricorso alla fornitura di lavoro.

### **3.2. Il regime transitorio della somministrazione nel lavoro portuale e nel comparto della Pubblica Amministrazione.**

Per la somministrazione nell'ambito del lavoro portuale, resta salva la disciplina di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, come sostituito dall'articolo 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186, con la precisazione che i rinvii operati dallo stesso articolo 17 alla legge 24 giugno 1997, n. 196, si devono intendere riferiti alla disciplina della somministrazione di cui al decreto legislativo n. 276/2003. Per quanto riguarda le causali di ricorso, la somministrazione di lavoro sarà quindi ammessa anche per le ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva di settore, oltre che per le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo <sup>(21)</sup>.

Per quanto riguarda invece la somministrazione di lavoro nei confronti della Pubblica Amministrazione, è necessario evidenziare che il precetto di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, secondo cui il « decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale » è contraddetto dalla previsione di cui all'articolo 86, comma 9, dello stesso decreto legislativo che prevede l'applicazione nei confronti della Pubblica Amministrazione solamente della disciplina della somministrazione a tempo determinato. Lo stesso comma 9 dell'articolo 86 precisa anche che la previsione della trasformazione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore in caso di somministrazione irregolare non trova applicazione nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Per effetto di quanto precedentemente precisato, durante questa fase transitoria perderanno invece efficacia le limitazioni percentuali di cui all'articolo 64 del Ccnl dei lavoratori portuali.

<sup>(22)</sup> La non operatività per la Pubblica Amministrazione della sanzione della trasformazione del rapporto di lavoro in capo all'utilizzatore trova fondamento nella necessità che non sia aggirato il precetto costituzionale dell'accesso al pubblico impiego attraverso un pubblico concorso. La stessa norma era prevista dalla precedente legge n. 196/1997. Sul punto cfr. M. BIAGI (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003.

### 3.3. Il regime transitorio e le altre clausole contrattuali.

Le problematiche analizzate in merito alla validità di precedenti previsioni contrattuali non si pongono con riferimento ai casi in cui la disciplina del decreto legislativo non può che rimandare ad una futura contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, l'ampliamento delle ipotesi di ricorso tipizzate *ex lege*, ad opera della contrattazione collettiva, potrà avvenire solo ad opera della nuova contrattazione collettiva, per via della assoluta novità dell'istituto.

Analoghe considerazioni, valgono per le previsioni di cui al comma 9 dell'articolo 23 e al comma 2 dell'articolo 11. La prima previsione prevede l'introduzione di clausole di fidelizzazione dei lavoratori, attraverso la possibilità di derogare al principio della nullità della clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine di un contratto di somministrazione a tempo determinato, con la corresponsione di una adeguata indennità, secondo quanto stabilito nel contratto collettivo. La previsione dell'articolo 11, comma 2, prevede invece la possibilità per la contrattazione collettiva di introdurre deroghe al divieto per le società di somministrazione di esigere o percepire compensi dai lavoratori, ma solo per specifiche categorie di lavoratori altamente specializzati o per specifici servizi offerti.

Infine, con riferimento ai requisiti di forma del contratto di somministrazione è espressamente previsto che dovranno essere recepite le indicazioni contenute in tal senso dai contratti collettivi.

Parte II  
TUTELE SUL MERCATO DEL LAVORO



SEZIONE A  
LO « STATUTO GIURIDICO » DEL LAVORATORE  
SUL MERCATO: IL CODICE DEI SERVIZI PER L'IMPEGNO

1.

**PRIVACY E INCONTRO TRA DOMANDA  
E OFFERTA DI LAVORO**

FRANCESCA CIMA, GIUSEPPE D'ANGELO

SOMMARIO: 1. Raccolta, trattamento dei dati e diritto di accesso del lavoratore. —  
2. Indicazioni pratiche per la corretta applicazione della legge sulla *privacy*. —  
3. *Privacy* e internet alla luce delle direttive 95/46/CE e 97/66/CE.

**1. Raccolta, trattamento dei dati e diritto di accesso del lavoratore.**

Il decreto legislativo n. 276/2003 ed in particolare il titolo II (Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro) si occupa in modo specifico di cercare di regolamentare la diffusione dell'informazione relativa alla ricerca e selezione di personale, offrendo, in supporto alla legislazione protettiva dei dati, l'articolo 9 (Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione).

Il primo comma recita:

“sono vietate comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in qualunque forma effettuate, relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione effettuate in forma anonima e comunque da soggetti, pubblici o privati, non autorizzati o accreditati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro eccezion fatta per quelle comunicazioni che facciano esplicito riferimento ai soggetti in questione, o entità ad essi collegate perché facenti parte dello stesso gruppo di imprese o in quanto controllati o controllanti, in quanto potenziali datori di lavoro”.

Quindi:

— è ammessa l'attività di ricerca diretta da parte del (potenziale) datore di lavoro purchè "in chiaro", cioè con idonea informativa dei soggetti che svolgono la ricerca ed a favore dei quali si svolge (essendo consentita anche per altre società del medesimo gruppo di imprese);

— sono vietate le modalità di informazione nelle attività di ricerca e selezione del personale che non consentono specificamente l'individuazione del titolare del trattamento <sup>(1)</sup>.

La violazione da parte di editori, direttori responsabili e gestori di siti internet sui quali siano pubblicati annunci in violazione di queste previsioni sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 12.000 euro <sup>(2)</sup>.

I dati legittimamente raccolti possono poi essere trattati nei limiti individuati dal provvedimento di autorizzazione del Garante per la protezione dei dati personali n. 5/2002 <sup>(3)</sup>, provvedimento che al capo IV disciplina l'attività di selezione del personale. Tale autorizzazione è rilasciata, anche senza richiesta, alle imprese, alle società, agli istituti e agli altri organismi o soggetti privati, titolari autonomi di un'attività svolta anche di propria iniziativa nell'interesse di terzi, ai soli fini della ricerca o della selezione di personale.

Il medesimo provvedimento individua inoltre i soggetti interessati ai quali i dati si riferiscono e le categorie di dati trattati.

Conseguentemente il trattamento può riguardare i dati idonei a rivelare lo stato di salute e l'origine razziale ed etnica dei candidati all'instaurazione di un rapporto di lavoro o di collaborazione, solo se la loro raccolta è giustificata da scopi determinati e legittimi ed è strettamente indispensabile per instaurare tale rapporto nonché il trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute dei familiari o dei conviventi dei candidati è consentito con il consenso scritto degli interessati, qualora sia finalizzato al riconoscimento di uno specifico beneficio in favore dei candidati, in particolare ai fini di un'assunzione obbligatoria o del riconoscimento di un titolo derivante da invalidità o infermità, da eventi bellici o da ragioni di servizio. Allorché il consenso sia richiesto

---

<sup>(1)</sup> Per i principi che disciplinano la raccolta dei dati dei lavoratori attraverso annunci posti in essere con l'ausilio di mezzi di comunicazione di massa, cfr. la *Newsletter* 22-28 aprile 2002 e C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, in questa sezione.

<sup>(2)</sup> Cfr. articolo 19, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(3)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Privacy*.

nei confronti di distinti titolari di trattamenti, la manifestazione di volontà deve riferirsi specificamente a ciascuno di essi.

Il trattamento deve riguardare le sole informazioni strettamente pertinenti a tale finalità, sia in caso di risposta a questionari inviati anche per via telematica, sia nel caso in cui i candidati forniscano dati di propria iniziativa, in particolare attraverso l'invio di *curricula*.

L'autorizzazione non consente il trattamento:

a) dei dati idonei a rivelare le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, l'origine razziale ed etnica, e la vita sessuale;

b) dei dati inerenti a fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore;

c) dei dati in violazione delle norme in materia di pari opportunità o volte a prevenire discriminazioni.

I dati idonei a rivelare lo stato di salute e l'origine razziale ed etnica possono essere comunicati nei limiti strettamente pertinenti al perseguimento delle finalità per le quali è autorizzato il trattamento, a soggetti pubblici o privati che siano specificamente menzionati nella dichiarazione di consenso dell'interessato. I dati sensibili non possono essere diffusi.

A seguito dell'instaurazione del rapporto di lavoro, il lavoratore può avere accesso ai suoi dati personali detenuti dall'azienda<sup>(4)</sup> ed ottenerne la comunicazione in forma completa e intelligibile, ma non può chiedere la creazione di dati non esistenti negli archivi o che gli venga fornita una rielaborazione personalizzata secondo criteri da lui indicati.

La precisazione è contenuta nel provvedimento del Garante con il quale ha definito i ricorsi di due lavoratori che si erano rivolti all'Autorità, insoddisfatti delle risposte fornite dal loro ex datore di lavoro. I dipendenti, ora trasferiti in un'altra società, lamentavano l'incompletezza dei dati forniti dall'azienda presso la quale lavoravano, dai quali non sarebbe risultato il percorso professionale, l'indicazione dell'appartenenza ed i passaggi a vari settori e le mansioni svolte, nonché i motivi del trasferimento.

Nel corso del procedimento di fronte al Garante l'azienda ha comunicato ai dipendenti altri dati oltre quelli già forniti, contenenti

---

(4) Sull'orientamento del Garante in materia, cfr. recentemente la *Relazione 2003. Il diritto alla protezione dei dati personali e le nuove garanzie nel Codice*, 2004, 18 ss. reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

alcune delle informazioni richieste, in particolare su corsi di aggiornamento effettuati, strutture alle quali sono stati assegnati nel corso degli anni, attestati ottenuti, erogazione di un premio annuale. Le funzioni e le mansioni svolte — secondo l'azienda — risultavano essere quelle proprie del livello di inquadramento. Nulla da comunicare invece per quanto riguarda le ragioni del trasferimento. La società, infatti, che ha affermato di aver comunicato tutti i dati in suo possesso, si è giustificata ritenendo di non essere obbligata a creare dati o certificazioni *ad hoc* per soddisfare altre e diverse esigenze informative del lavoratore.

La risposta fornita dalla società — ha precisato il Garante — corrisponde a quanto previsto dalla legge sulla *privacy* in tema di modalità di esercizio del diritto di accesso (articolo 17, decreto del Presidente della Repubblica n. 501/1998, ora articolo 10 del Codice della *privacy*). La disposizione consente infatti di ottenere la comunicazione in forma intelligibile dei dati personali detenuti negli archivi del titolare del trattamento, ma non consente il diritto di ottenere la creazione di dati non esistenti in tali archivi o l'organizzazione secondo criteri delineati dall'interessato.

A fronte della constatazione che numerosi *curricula* in arrivo alle imprese provenienti da candidati mostrano un particolare interesse per i prodotti e/o per l'immagine aziendale, inizia ad affermarsi la prassi volta a porre in essere campagne pubblicitarie rivolte a candidati sensibili all'attività dell'azienda mittente.

La completa automatizzazione degli invii — che avvengono solo dopo opportuna e preventiva autorizzazione dei destinatari — si trasforma per l'azienda in uno strumento pubblicitario a costi ridottissimi.

Si riscontra l'utilizzo delle seguenti tecniche pubblicitarie:

— *Promozione arrow*: tecnica di contatto diretto verso il proprio *target* di riferimento. La rete permette di indirizzare il messaggio direttamente alla persona voluta.

— *Permission marketing*: consiste nell'indirizzare una comunicazione/un'offerta commerciale, normalmente via e-mail, a una specifica persona, che abbia dato preventivamente il consenso a essere contattata.

Destinatari delle iniziative sono ovviamente tutti i candidati che, durante l'inserimento del proprio *curriculum vitae* in rete, abbiano dato il proprio consenso (*flag*).

La lista dei contatti con relativa autorizzazione, verrà automaticamente creata dai sistemi di raccolta, grazie ai quali le Divisioni marke-



ting delle aziende avranno la lista aggiornata dei candidati che accettano di ricevere il materiale commerciale.

Essendo il candidato interessato all'azienda e ai prodotti, difficilmente non sarà disposto a ricevere e valutare materiale sull'azienda.

I costi di questo tipo di procedura sono trascurabili poiché si utilizza la posta elettronica per l'invio del materiale, e un sistema informatico appositamente studiato provvederà alla gestione dei dati e alla spedizione del materiale.

L'impegno del personale interno all'azienda preposto a questo servizio è minimo, in quanto viene richiesta solo la realizzazione grafica (se occorre) o la stesura dei testi dei comunicati pubblicitari; l'invio è contemporaneo e cumulativo.

L'autorizzazione dei candidati a ricevere materiale informativo viene data nel momento in cui essi entrano nel sito dell'azienda per inviare il proprio *curriculum vitae*, quindi sono essi a decidere a loro discrezione, se accettare o meno l'invio di materiale informativo commerciale dell'azienda. Nella peggiore delle ipotesi non verrà dato il consenso e il candidato inserirà solo i dati all'interno del *data base* per la ricerca e la selezione del personale.

Le raccolte di dati effettuate in occasione delle valutazioni periodiche del personale, tramite test o interviste nominative, si configurano come un trattamento di dati personali da realizzare, quindi, in conformità alle norme dettate dal Codice.

Nella redazione dei moduli di valutazione deve esser tenuto conto del diritto sancito dall'articolo 1 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970), che garantisce la libertà di espressione del pensiero, tutelando anche il diritto a non manifestare una propria opinione.

Detti schemi di valutazione non dovranno, in ogni caso, costituire metodi per svolgere indagini sulle opinioni politico-sindacali del lavoratore (nel rispetto dell'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori).

In particolare, il datore di lavoro dovrà fornire ai dipendenti da valutare una preventiva e completa informativa e potrà raccogliere le sole informazioni funzionali alla valutazione professionale del lavoratore, utilizzandole per il solo fine per il quale sono state acquisite.

## **2. Indicazioni pratiche per la corretta applicazione della legge sulla *privacy*.**

Alla luce delle indicazioni sopra svolte è possibile formulare delle

indicazioni per la corretta applicazione della legge sulla *privacy* nella fase di incontro fra domanda e offerta di lavoro.

a) *La privacy nelle società di selezione personale*. Per coloro che si occupano di ricerca e selezione personale, dove il “dato personale” è il *core business*, questa legge può essere percepita come una eccessiva burocratizzazione che inficia le procedure di lavoro.

Non è del tutto vero, salvo alcuni accorgimenti obbligatori:

- gestione corretta degli archivi;
- regolarizzazione dei rapporti con i candidati;
- regolarizzazione dei rapporti con le aziende clienti;
- regolarizzazione dei rapporti con i fornitori e i dipendenti;
- gestione corretta del reperimento dei *curricula*;
- gestione corretta delle presentazioni dei candidati all'azienda cliente;
- protezione dall'esterno e dall'interno della banca dati informatica;
- gestione corretta delle *password*;
- protezione dati dell'archivio da esportazioni, modificazioni e cancellazioni non autorizzate e registrazione obbligatoria automatica di qualsiasi attività in merito;
- adeguamento dei sistemi informativi interni alla totalità delle indicazioni vigenti, controllo accessi, registrazione attività, livelli di protezione, sezionamento del sistema;
- preparazione del Documento programmatico per la sicurezza.

I sistemi informativi più evoluti consentono di assolvere alla maggior parte di queste indicazioni in modo automatico e veloce. I fornitori di *software* devono indicarvi la loro completa aderenza alle leggi in vigore.

Le società di selezione e ricerca del personale devono rispettare la legge sulla *privacy* informando gli aspiranti lavoratori dell'uso che faranno dei dati personali contenuti nei *curricula* inviati, nonché acquisire un consenso libero e specifico, qualora intendano mettere i dati a disposizione di terzi per fini diversi dall'adempimento di obblighi contrattuali.

Se, inoltre, i *curricula* dovessero contenere informazioni di tipo sensibile si dovrà richiedere, sempre, un consenso scritto e rispettare l'autorizzazione generale rilasciata dal Garante.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettera e), del Codice della *privacy*, se si tratta di dati sensibili registrati in banche dati a fini

di selezione del personale per conto terzi, il trattamento deve essere notificato al Garante.

Restano fermi, infine, gli obblighi in tema di sicurezza di dati (vale a dire l'adozione delle misure di sicurezza, obbligatorie per tutti i trattamenti) ed i principi di pertinenza e non eccedenza degli stessi dati, nonché di formazione dei soggetti incaricati del trattamento.

*b) L'informativa.* L'informativa sul trattamento dei dati viene definita come preventiva e obbligatoria.

Ciò significa che deve essere fatta leggere/esposta oralmente prima di ricevere i dati personali.

Deve contenere:

- soggetto (giuridico o fisico) a cui i dati sono “affidati”;
- finalità della raccolta dei dati;
- tempo di conservazione dei dati;
- diritti dell'interessato (articolo 7, decreto legge 30 giugno 2003, n. 196);
- titolare del trattamento.

La liberatoria quindi potrà essere firmata solo a seguito della conoscenza di quanto espresso sopra.

*c) I diritti dei candidati.* L'articolo 7, decreto legge 30 giugno 2003, n. 196, prevede:

- conoscenza dell'origine dei dati: da dove il titolare, colui che li utilizza, ha tratto i dati;
- le finalità del trattamento;
- conoscenza delle modalità del trattamento;
- conoscenza degli estremi identificativi del titolare o di eventuali responsabili;
- conoscenza dei soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi;
- possibilità di chiedere l'esistenza dei propri dati;
- restituzione dei dati in forma intelligibile.

L'interessato potrà ottenere:

- l'aggiornamento dei dati;
- la rettificazione dei dati;
- l'integrazione dei dati (sempre di natura oggettiva);
- la cancellazione;
- il blocco: i dati non saranno trattati se non per la memorizzazione e ingresso in archivio;
- conoscere la logica per il trattamento dei dati se il trattamento è fatto tramite elaboratori;

— di rivolgersi al titolare del trattamento senza formalità e il titolare può rispondere entro 15 giorni; se non viene fornita risposta potrà rivolgersi al Garante che farà istanza.

*d) Come gestire i curricula.* Il problema si pone per quanto riguarda l'informativa che deve essere preventiva e obbligatoria da parte del titolare del trattamento e rivolta a colui che invia il proprio *curriculum vitae*.

Due sono le modalità di raccolta di *curricula*:

*a) ricezione di curricula sollecitati tramite annuncio.*

L'informativa può essere fornita tramite:

— annuncio su mezzi stampa;

— annuncio su web (non prevedendo costi a parola è obbligatorio inserirla direttamente nell'annuncio oppure prevedere che venga letta prima di rispondere a tale annuncio);

— oralmente, qualora il candidato telefonasse per avere maggiori informazioni.

*b) ricezione di curricula spontanei.*

In questo caso è impossibile di fatto che l'informativa possa essere preventiva.

Qualora il *curriculum vitae* venga ritenuto interessante e quindi conservato in archivio, deve essere comunicata l'informativa:

— via e-mail;

— via posta ordinaria;

— tramite telefonata (dal momento che per i dati comuni è sufficiente la comunicazione e consenso orale; soluzione non applicabile per dati sensibili dove tutto deve essere fatto per iscritto).

Il consenso è già in essere dal momento che la spedizione del *curriculum vitae* è stata appunto spontanea.

*e) Le foto dei candidati.* Spesso accade che nei *curricula* o nei moduli pre-definiti di domanda di lavoro sia presente una fotografia del candidato. Diverrebbe in tal caso "dato sensibile" la fotografia che mostrasse informazioni riguardanti l'etnia o le credenze religiose della persona. È necessario, in tal caso, sottoporre l'informativa e ottenere la liberatoria in forma scritta.

*f) Le misure minime di sicurezza.* Per misure minime di sicurezza si intendono i comportamenti e le azioni da adottare per la salvaguardia dei dati presenti negli archivi, che siano cartacei o informatizzati.

Sarà quindi necessario mettere in atto degli accorgimenti in tal senso che dovranno essere, previa analisi dei rischi, inseriti all'interno

del Documento programmatico per la sicurezza che ogni azienda deve avere per legge.

E quindi:

- definire i possibili rischi a cui i dati personali possono andare incontro (perdita, cancellazione, manomissione, comunicazione, ecc.); per esempio la protezione della rete con *firewall*, il salvataggio regolato da procedure organizzate e controllate da eseguire tutti i giorni, sistemi di controllo incendi, sistemi di controllo intrusione e la modulistica collegata;

- predisporre misure fisiche per gli archivi cartacei; per esempio sistemi di sicurezza degli armadi, il controllo visivo (telecamere), l'adozione della modulistica specifica di registrazione attività;

- predisporre misure informatiche per gli archivi informatizzati; per esempio l'attivazione delle politiche delle password, controllo accessi al *data base*, registrazione automatica e riservata di tutte le attività, blocco delle attività pericolose come per esempio la cancellazione;

- formare il personale in tal senso;

- temporaneo trasferimento titolarità dei dati per periodiche manutenzioni effettuate presso/da terzi su componenti hardware o sul software.

### 3. *Privacy e internet alla luce delle direttive 95/46/CE e 97/66/CE.*

Premettendo che internet è stata concepita come una rete aperta a livello mondiale (*world wide web*) attraverso la quale poter condividere informazioni, è tuttavia necessario stabilire un equilibrio tra la “natura aperta” di internet e la tutela dei dati personali dei relativi utenti.

Su internet vengono rilevate enormi quantità di dati relativi agli utenti, spesso senza che essi ne siano a conoscenza. Questa mancanza di trasparenza nei confronti degli utenti internet deve essere affrontata per conseguire un buon livello di protezione dei dati personali e degli utenti.

Secondo uno studio condotto dal *World Privacy Forum* <sup>(5)</sup>, su 53 siti web *dot-com* che offrono servizi per chi cerca lavoro (annunci, *curricula*, ecc.), la *privacy* dei candidati viene rispettata in misura minore di quanto avviene per chi si serve di strumenti più tradizionali (annunci su giornali e/o riviste, contatti presso agenzie specializzate).

---

(5) Il cui sito internet è [www.worldprivacyforum.org](http://www.worldprivacyforum.org).

Nonostante la situazione sia migliorata rispetto a qualche anno fa, permangono molti elementi negativi ed è necessaria un'opera di sensibilizzazione rispetto ai diritti dei candidati e ai doveri dei responsabili dei siti web.

La ricerca del *World Privacy Forum* (6), pubblicata lo scorso 11 novembre 2003, si è soffermata sulla redazione dei *curricula* e il loro inoltro alle aziende potenzialmente interessate, analizzando anche i siti che svolgono attività di "profilazione" dei candidati.

Oltre a presentare un quadro dettagliato della situazione, vengono fornite alcune indicazioni utili, sia ai consumatori sia ai siti web, per migliorare il rispetto dei principi di protezione dati (7).

I parametri normativi di riferimento utilizzati nello studio sono, in

(6) Cfr. P. DIXON, *2003 Job Search Privacy Study*, The World Privacy Forum, November 11, 2003, è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Privacy*.

(7) Cfr. *Consumer Guide to Online Job Sites* che è parte del *2003 Job Search Privacy Study*, cit. *How to read and understand the site results*.

*Each site underwent extensive testing. The results of the testing are listed under each site.*

*For general consumer tips about job searching online, please see heading, "Consumer Tips for Job Searching Online."*

*Here are explanations of each item in the site listing:*

*Privacy policy: This indicates if a site has a posted privacy policy on its Web site. A privacy policy is a legal document that will indicate to you how a company will use and handle your personal data.*

*Registration required/not required: This tells you if you have to register and give your personal information before you may look at job ads.*

*Deposits third party session cookies: This means that the site will put information on your computer from companies other than the site you are visiting.*

*The information will last on your computer until you close your browser, or for one browsing "session."*

*Deposits short term third party cookies: This means that the site will put information on your computer from companies other than the site you are visiting.*

*This information is short-term and will expire sometime between a day to a month or two.*

*Deposits persistent third party cookies: This means the site you are visiting will put information on your computer from companies other than the site you are visiting. This information will be on your computer for anywhere from 6 months to decades, unless you erase it or do not accept it in the first place.*

*Third party cookies: this means the site will not put cookies belonging to another company on your computer when you visit the site.*

*Persistent cookies from site: This means that the site you are navigating to will place its own cookies, or information, on your computer. This information will last anywhere from six months up to a decade or more unless you delete it.*

*Site responded to privacy query: This means that when researchers sent a consumer*

primo luogo, le linee-guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) in materia di *privacy*, le cosiddette "Fair Information Practices", sottoscritte anche dall'Italia fin dal 1980 e la direttiva europea sulla protezione dei dati (95/46/CE) (8).

In virtù dell'articolo 1 della convenzione firmata il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'OCSE (9) ha per obiettivo di favorire le politiche tese a:

---

*question about privacy to the site via email, that the site either did or did not answer the email.*

*Site allows use of anonymizing services: If a site supports or allows anonymizing services, it means you can use the site without revealing your identity at all. Anonymizing services include use of proxies, like the Junkbuster proxy « <http://www.junkbuster.com> » or free/pay services such as nymouse « <http://anonymouse.ws> » and Anonymizer.com « <http://www.anonymizer.com> » Anonymizer.com has a free privacy test you can take to see what your Internet browser is revealing when you visit Web pages. All you do is visit the URL, and it will tell you what it sees: <http://www.anonymizer.com/privacytest/index.shtml>*

*Resume posting resulted in: This lets you know what happened to researchers' test resumes. All of the resumes were posted openly, not confidentially. This means that the resumes received maximum exposure, which is what most job seekers choose when posting resumes. If a marketing statement (we will send you information about our site) was automatically selected, we left it selected.*

*Researchers opted in to receive marketing information from the site if it was not already done for them.*

*Occasionally, some sites have additional notes. For example, if SSN is requested at the site, we list this. Important Consumer Tips to remember when accessing online sites:*

*No matter what site you access, you should always be extremely careful about giving out your SSN, date of birth, gender, race, and any sensitive medical or personal information.*

*Title VII of the Civil Rights Act of 1964 « <http://www.eeoc.gov/laws/vii.html> » prohibits companies from discriminating against you based on race, color, religion, sex, or national origin. Some Web sites will ask you to specify your gender and/or your race to help companies comply with this law. Providing this information is voluntary.*

*There is never a circumstance in which you should give an employer or Web site your credit card number, your bank account information, plus your SSN and date of birth. Valid employers will not ask for a credit card number or a bank account number, even to conduct a background check. For more details about this topic, please see the Consumer Tips section.)*

(8) Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Privacy*.

(9) I membri fondatori dell'OCSE sono: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia. I seguenti Paesi sono in seguito diventati membri per adesione alle date di seguito indicate: Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), Repubblica Ceca

— realizzare la maggiore espansione possibile dell'economia e dell'occupazione ed un innalzamento del livello di vita nei Paesi membri, pur mantenendo la stabilità finanziaria, e di contribuire così allo sviluppo dell'economia mondiale;

— contribuire a una sana espansione economica nei Paesi membri, e non membri, in via di sviluppo economico;

— contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria, in conformità agli impegni internazionali.

L'Autorità garante per la *privacy* ha sintetizzato <sup>(10)</sup>, come di seguito riportato, le conclusioni della ricerca realizzata dal *World Privacy Forum*:

— *Aspetti positivi*. La maggioranza dei siti web dispone di una *privacy policy* e risponde entro due giorni alle richieste degli utenti in materia di *privacy*. È diminuito il numero di siti che chiedono di fornire informazioni personali prima di consultare le offerte di lavoro, mentre è aumentato il numero di quelli che forniscono i dati completi delle società interessate a determinati profili professionali.

— *Aspetti negativi*. Non tutti i siti informano chiaramente gli utenti sulle modalità di trattamento dei dati personali richiesti. Le informazioni richieste dalla maggior parte dei 53 siti sono eccedenti rispetto alle finalità dichiarate; in particolare, molti dei siti gestiti da soggetti pubblici degli USA continuano a chiedere il numero di previdenza sociale (che costituisce, in pratica, un identificatore unico) e la data di nascita del candidato prima di consentire l'inserimento della richiesta di lavoro o la consultazione delle offerte d'impiego. È aumentato il numero dei siti che utilizzano *cookies* persistenti, tali da consentire a soggetti terzi di accedere alle informazioni contenute nella pagina visitata (spesso quella contenente il modulo da compilare per il profilo professionale di interesse); in alcuni casi le informazioni inserite nel modulo venivano addirittura passate a imprese di marketing che provvedevano a far comparire *banner* pubblicitari "su misura". In sintesi, il livello di rispetto delle *Fair Information Practices* (in gran parte sovrapponibili ai principi della direttiva 95/46/CE: proporzionalità, qualità,

---

(21 dicembre 1995), Ungheria (7 maggio 1996), Polonia (22 novembre 1996) e Corea (12 dicembre 1996). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (articolo 13 della convenzione dell'OCSE).

<sup>(10)</sup> V. anche *Newsletter* 191 del 10-16 novembre 2003 del Garante per la *privacy* in [www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=431199](http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=431199).



finalità specifica, utilizzo ulteriore per scopi compatibili, misure di sicurezza, trasparenza e informativa adeguata, diritto di accesso e rettifica) risulta piuttosto scarso.

— *Raccomandazioni per gli utenti.* Verificare che il sito abbia una *privacy policy*, e che quest'ultima sia ben visibile. Diffidare dei siti con una *privacy policy* difficile da individuare. Diffidare dei siti che chiedono informazioni eccedenti o sproporzionate (ad esempio: cognome della madre da nubile, numero di conto corrente bancario, caratteristiche fisiche). Usare la massima cautela nel fornire informazioni legate a sesso, razza, stato di salute, altre caratteristiche personali "sensibili".

— *Raccomandazioni per i siti web.* Formulare una *privacy policy* chiara, esaustiva e ben visibile, individuabile ancor prima di chiedere al candidato l'inserimento dei dati personali ed ogniqualvolta nuovi dati vengano chiesti. Utilizzare il generatore di *privacy policy* dell'OCSE <sup>(11)</sup> per verificare se la propria *privacy policy* è in linea con le *Fair Information Practices*. Non utilizzare *cookies* persistenti, bensì soltanto *cookies* di sessione (che vengono cancellati al termine della connessione con il sito). Non fornire i dati dei candidati a soggetti terzi, in particolare a fini di marketing o pubblicitari.

Il punto di partenza per l'analisi giuridica di questo fenomeno è rappresentato dal fatto che le direttive sulla protezione dei dati (direttive 95/46/CE e 97/66/CE) <sup>(12)</sup> si applicano, in linea di principio, ai dati personali trattati su internet.

Tutte le considerazioni di carattere giuridico oggetto del presente documento si basano sull'interpretazione di queste direttive.

Tre dei principi trattati nella direttiva generale meritano un'attenzione speciale: il principio della finalità, il principio del trattamento leale e quello delle informazioni da fornire alla persona interessata.

a) *Informazioni da fornire alla persona interessata.* Su internet, il flusso di dati scorre molto velocemente e le norme tradizionali concernenti le informazioni da fornire alla persona interessata circa il trattamento e la finalità vengono spesso ignorate. In alcuni casi, gli utenti internet sono pienamente consapevoli dell'esistenza o delle capacità del

---

<sup>(11)</sup> V. anche *Newsletter* 16-22 ottobre 2000 del Garante per la *privacy*, in [www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=46070](http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=46070).

<sup>(12)</sup> Le direttive sono consultabili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Privacy*. Cfr. altresì Commissione europea, *Protezione dei dati nell'Unione europea*, Lussemburgo, 2000, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Privacy*.

*software* o *hardware* attraverso cui avviene il trattamento (ad esempio, i *cookies* o le applicazioni software E.T.).

La velocità dei flussi di dati su internet non può essere addotta quale pretesto per la mancata osservanza degli obblighi che discendono dalla direttiva generale.

Infatti, internet è uno strumento che consente di fornire al soggetto interessato informazioni semplici e veloci. Ogniqualvolta vengono raccolti dati personali, all'individuo devono essere fornite informazioni essenziali in modo tale da garantire una raccolta leale dei dati personali, cioè, in base alla situazione, direttamente sullo schermo o dal punto in cui avviene la raccolta, oppure attraverso una casella di dialogo (ad esempio, nel caso del deposito dei *cookies*).

A chi non condivide il trattamento dei dati proposto e desidera avere ulteriori informazioni in merito, deve avere la possibilità di trovare ulteriori informazioni nel sito. Alcuni siti web contengono una clausola sulla vita privata, in cui forniscono informazioni sui dati trattati, le finalità del trattamento e il modo in cui una persona interessata può esercitare i propri diritti. Ma non è sempre così e, anche quando sono previste clausole sulla vita privata, spesso esse non contengono tutte le informazioni necessarie.

Le informazioni da fornire al soggetto interessato devono, in tutti i casi, contenere spiegazioni ampie e chiare circa la finalità del trattamento. L'articolo 6 della direttiva generale vieta il trattamento successivo dei dati per usi non compatibili.

Questo principio è particolarmente importante per i siti web che raccolgono informazioni sul comportamento degli utenti internet, per i programmi software autorizzati dall'utente per sorvegliarne il comportamento su internet, per una finalità specifica ma non per altre finalità (sconosciute), nonché per i fornitori di servizi internet. In linea di principio, i dati di navigazione relativi agli utenti internet dovrebbero essere raccolti solo dai fornitori di servizi internet nella misura in cui essi sono necessari per fornire un servizio all'utente, nella fattispecie per visitare i siti che l'utente desidera. I fornitori di servizi internet, a volte, adducono la necessità di conservare questi dati per poter sorvegliare le prestazioni dei propri sistemi. Ma a tale scopo, non è necessario conservare dati identificabili, poiché è possibile misurare e sorvegliare le prestazioni di un sistema sulla base di dati aggregati.

I fornitori di accesso internet e i gestori delle reti LAN possono, utilizzando mezzi ragionevoli, identificare gli utenti internet cui essi hanno attribuito indirizzi IP poiché, normalmente, essi "registrano" in

un apposito *file* la data, l'ora, la durata e l'indirizzo IP dinamico assegnato all'utente internet. Lo stesso dicasi per i fornitori di servizi internet, i quali detengono un registro sul server HTTP. In questi casi, non vi è dubbio sul fatto che si possa parlare di dati personali.

La direttiva generale sulla protezione dei dati 95/46/CE si applica a qualsiasi trattamento di dati personali che rientra nel relativo ambito di applicazione, indipendentemente dai mezzi tecnici utilizzati.

Pertanto, il trattamento dei dati personali su internet deve essere considerato alla luce di questa direttiva. La direttiva specifica 97/66/CE sulla tutela della vita privata e dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni approfondisce ed integra la direttiva generale 95/46/CE stabilendo disposizioni specifiche sul piano giuridico e tecnico. La direttiva 97/66/CE si applica al trattamento dei dati personali in relazione alla fornitura di servizi di telecomunicazione accessibili al pubblico nelle reti di telecomunicazione pubbliche all'interno della Comunità. I servizi internet sono servizi di telecomunicazione. Internet, pertanto, rientra nel settore delle telecomunicazioni pubbliche.

La direttiva 95/46/CE si applica a tutte le tematiche non espressamente coperte dalla direttiva 97/66/CE, come gli obblighi a carico del responsabile del trattamento e i diritti dei singoli oppure i servizi di telecomunicazione non accessibili al pubblico. I dati personali forniti volontariamente dall'utente internet durante la connessione alla rete rientrano sempre nell'ambito di applicazione della direttiva in questione.

*b) Trattamento leale dei dati personali.* L'articolo 6 della direttiva 95/46/CE contiene una serie di principi intesi a garantire il trattamento leale dei dati personali. Uno di essi è quello della finalità o limitazione dello scopo, i dati personali devono essere conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati. Ciò significa che, una volta che i dati sono stati resi anonimi in modo che non sia più possibile collegarli alla persona interessata, essi possono essere utilizzati per altre finalità, ad esempio, per misurare le prestazioni del servizio offerto da un fornitore di servizi internet o per compilare un questionario sul numero dei visitatori di un sito web.

Per quanto riguarda la lealtà della finalità del trattamento dei dati, occorre tener conto anche dell'articolo 7 della direttiva. L'articolo stabilisce una serie di condizioni che legittimano il trattamento, tra cui il consenso da parte della persona interessata e l'equilibrio tra l'inte-

resse legittimo del responsabile del trattamento e i diritti fondamentali dell'individuo. Tale equilibrio di interessi deve essere sempre tenuto in considerazione dal responsabile del trattamento nel rilevare i dati da un utente internet.

c) *Obblighi del responsabile del trattamento.* In tema di riservatezza e sicurezza del trattamento dei dati, i responsabili del trattamento devono adottare misure appropriate per proteggere le informazioni fornite dai relativi clienti dalla diffusione o dall'accesso non autorizzato, segnatamente quando il trattamento comporta trasmissioni di dati all'interno di una rete, come nel caso delle transazioni elettroniche su internet. Tali misure devono tenere conto dei rischi per la sicurezza e la riservatezza, della natura dei dati e delle tecnologie d'avanguardia.

Alla luce dei rischi crescenti per la vita privata dell'utente internet, secondo quanto descritto in precedenza, è particolarmente rilevante garantire che vengano messi in atto strumenti adeguati per assicurare che l'utente riceva tutte le informazioni necessarie per fare una scelta informata. La protezione dei dati *on-line* può essere garantita, in modo sufficiente, solo nel rispetto del quadro normativo esistente. In considerazione del carattere internazionale della rete, è essenziale che i responsabili del trattamento possano contare su un'interpretazione coerente e coordinata, e sull'applicazione delle norme europee sulla protezione dei dati. Ciò è importante non solo per le persone interessate e i responsabili del trattamento all'interno dell'Unione europea, ma anche per quanti risiedono fuori dall'Unione, i quali devono tenere comunque conto del quadro normativo in essere, in particolare quando raccolgono dati personali utilizzando strumenti ubicati all'interno dell'Unione. La protezione dei dati *on-line* può essere efficace solo mettendo in atto strumenti adeguati per sorvegliare e valutare la conformità al quadro normativo e alle disposizioni tecniche illustrati in precedenza.

A tale scopo, anche se le autorità per la protezione dei dati hanno il compito di controllare, in primo luogo, l'esecuzione, altri attori si stanno adoperando nella direzione dell'autosorveglianza, avendo compreso l'impatto che la loro politica sulla vita privata può avere sul comportamento dei consumatori nei loro confronti.

Le autorità per la protezione dei dati possono contribuire allo sviluppo e al buon funzionamento di tali sistemi di autosorveglianza fornendo indicazioni, ad esempio sotto forma di elenchi di spunta per l'autovalutazione concordati a livello europeo.

## 2.

# COMUNICAZIONI A MEZZO STAMPA, INTERNET, TELEVISIONE O ALTRI MEZZI DI INFORMAZIONE

CHIARA BIZZARRO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La trasparenza nella circolazione delle informazioni nel mercato del lavoro. — 3. L'orientamento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. — 4. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003.

### 1. Premessa.

L'obiettivo dichiarato dal legislatore con la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, e il decreto legislativo n. 276/2003 è quello di realizzare un mercato del lavoro efficiente e trasparente <sup>(1)</sup>. È un fatto noto che il regime del monopolio pubblico del collocamento si è rivelato inidoneo a conseguire questo primario obiettivo nella gestione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro <sup>(2)</sup>. Altrettanto nota è la conseguenza: la stragrande maggioranza degli incontri fra domanda e offerta di lavoro intervengono attraverso canali informali, non istituzionalizzati e come tali al di fuori di ogni controllo rispetto a possibili abusi a danno del lavoratore e relativamente alle informazioni raccolte.

Fra tali canali si era affermata anche, vigente il divieto assoluto di intermediazione privata *ex* articolo 11 della legge n. 264/1949, l'attività di intermediazione svolta in via di fatto in regime di semiclandestinità

---

<sup>(1)</sup> Cfr. articolo 1, legge n. 30/2003; articolo 3, decreto legislativo n. 276/2003; *Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, 1 ss. ed in particolare 9-10, reperibile all'indirizzo [www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(2)</sup> L'ultimo rapporto del CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 1997-2001*, Commissione dell'informazione, Roma, luglio 2002, 183, indica la quota attuale di incontro fra domanda e offerta gestito dai servizi pubblici per l'impiego pari al 4 o 5 per cento.

da soggetti privati <sup>(3)</sup>: fra gli strumenti adottati per la raccolta dei dati relativi ai lavoratori sicuramente grande rilevanza acquisivano gli annunci relativi ad offerte di lavoro fatti spesso in forma anonima attraverso mezzi di comunicazione di massa <sup>(4)</sup>.

A fronte della riforma del mercato del lavoro che ha confermato la possibilità, introdotta già dal decreto legislativo n. 469/1997, per soggetti privati a ciò debitamente autorizzati, di svolgere l'attività di mediazione nel mercato è stato introdotto l'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, che ha vietato qualsiasi comunicazione in forma anonima relativa alle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale.

Oggetto del presente contributo è l'analisi delle disposizioni contenute nell'articolo 9, volta ad interrogarsi sulla opportunità di introdurre tale norma e sulla sua funzione entro il modello organizzativo del mercato del lavoro recepito dal decreto legislativo n. 276/2003.

Nel paragrafo che segue saranno sinteticamente richiamati i molteplici risvolti entro cui assume rilevanza il principio della trasparenza nella circolazione delle informazioni relative all'incontro fra domanda e offerta di lavoro nel modello organizzativo del mercato attuato con il decreto legislativo n. 276/2003. Successivamente sarà analizzata la prassi del Garante per la protezione dei dati personali in materia di raccolta di dati attraverso annunci a mezzo stampa e internet. Il paragrafo conclusivo prospetterà, alla luce delle considerazioni precedentemente formulate, una proposta interpretativa dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003.

## **2. La trasparenza nella circolazione delle informazioni nel mercato del lavoro.**

La questione relativa alla circolazione delle informazioni nel mercato del lavoro appare particolarmente complessa in relazione alle sue molteplici implicazioni.

---

<sup>(3)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 1995, 5; F. LISO, *Ragionamento de iure condito e de iure condendo per una nuova politica del lavoro*, in RIDL, 1995, I, 186; P.A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in DRI, 1998, n. 2, 143.

<sup>(4)</sup> Fa esplicitamente riferimento a tale fenomeno P.A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, cit., 143.

La prima, di immediata evidenza, concerne il profilo del trattamento dei dati: evitare che siano utilizzati per porre in essere trattamenti discriminatori e garantire che sia prontamente identificabile il titolare del trattamento affinché sia effettivo l'esercizio da parte dell'interessato del diritto di controllo sui propri dati.

Esiste poi l'ulteriore rilevante profilo relativo alla possibile « privatizzazione » <sup>(5)</sup> delle informazioni da parte di soggetti intermediari che potrebbero conseguentemente limitarne la diffusione: questo aspetto concerne l'effettività del diritto di accesso al lavoro previsto dall'articolo 4 della Costituzione. Il nesso fra la trasparenza nella circolazione dei dati e l'effettività del diritto di accesso al lavoro può essere colto sotto due profili. Il primo attiene alla massima circolazione dei dati relativi all'offerta e alla domanda per limitare l'effetto della disoccupazione frizionale; il secondo, concerne la possibilità, per questa via, di acquisire una conoscenza il più possibile precisa e tempestiva della composizione della domanda al fine di poter prevedere idonee politiche attive, volte all'orientamento e alla formazione professionale, per adeguare l'offerta alle caratteristiche della domanda favorendo così nuove opportunità di occupazione e offrendo alle imprese risorse umane adeguatamente formate per soddisfare le loro esigenze <sup>(6)</sup>.

Questi diversi profili trovano ora esplicito riconoscimento nelle disposizioni di cui agli articoli 8, 9, 10 e 15 del decreto legislativo n. 276/2003.

L'articolo 8 <sup>(7)</sup> attribuisce, infatti, al lavoratore non solo il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti cui i propri dati devono essere diffusi ma anche l'obbligo per il soggetto cui i dati sono conferiti di diffonderli effettivamente a tali soggetti. L'articolo 9, al comma 3, prevede l'obbligo, nelle comunicazioni aventi ad oggetto le diverse attività rilevanti nelle operazioni di incontro fra domanda e offerta, di recare un facsimile di domanda corredata dall'informativa prevista dalla normativa in materia di protezione dei dati personali. L'articolo 10 <sup>(8)</sup> prevede il divieto di trattamenti discriminatori in capo ai soggetti

---

<sup>(5)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 377 e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>(6)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., 8-13.

<sup>(7)</sup> Cfr. F. CIMA, G. D'ANGELO, *Privacy e incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in questa sezione.

<sup>(8)</sup> Cfr. I. DI SPILIMBERGO, *Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori*, in questa sezione.

pubblici o privati autorizzati e accreditati. L'articolo 15 disciplina la borsa continua nazionale del lavoro <sup>(9)</sup> come sistema liberamente accessibile a lavoratori e datori di lavoro per la consultazione dei dati relativi alla domanda e offerta di lavoro.

Tali norme, peraltro, si inseriscono in un modello organizzativo basato sulla concorrenza e cooperazione nel mercato del lavoro di soggetti pubblici e privati <sup>(10)</sup>.

L'elemento della cooperazione consente di ovviare ad uno dei profili di criticità relativi ad un sistema di mediazione fra domanda e offerta che presuppone la presenza di una pluralità di operatori: l'esclusione dall'accesso ai servizi delle agenzie private per i lavoratori svantaggiati la cui collocazione potrebbe risultare poco appetibile per operatori che svolgono la propria attività a fini di lucro.

Conseguentemente sono stati prospettati degli strumenti volti ad evitare questo fenomeno ben noto all'ordinamento italiano in relazione alle discriminazioni sussistenti di fatto nell'accesso al mercato del lavoro in un sistema di incontro fra domanda e offerta informale e non istituzionalizzato quale quello che si è prodotto vigente il divieto di mediazione privata.

Il modello si avvale pertanto di strumenti che offrono i presupposti per garantire l'unitarietà del sistema e consentire la cooperazione tra i vari attori legittimati a operare nel mercato: le norme che disciplinano la borsa continua nazionale del lavoro e il relativo obbligo per gli operatori privati e pubblici di conferire ad essa i dati relativi all'incontro fra domanda e offerta di lavoro, nonché gli articoli 13 e 14 relativi al raccordo pubblico-privato e alle agenzie sociali.

Perché tali strumenti siano efficaci è però necessario predisporre uno strumento di garanzia che limiti la possibilità che sia alimentato una sorta di mercato parallelo con un proprio patrimonio di informazioni non condiviso e non interessato agli incentivi previsti dagli articoli 13 e 14.

Emerge per questa via il nesso sussistente fra valore della trasparenza nella circolazione delle informazioni e modello di colloca-

---

<sup>(9)</sup> Cfr. i contributi raccolti nella Parte III del presente volume e, in particolare, M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(10)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, e M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.



mento basato sulla concorrenza e cooperazione fra pubblico e privato, peraltro già sottolineato in dottrina <sup>(11)</sup> e recepito nel decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(12)</sup> che, con la riforma del 2000, aveva introdotto, per i soggetti accreditati, l'obbligo di interconnessione al sistema informativo lavoro <sup>(13)</sup>.

Tale sistema non era però assistito da un'adeguata norma di tipo direzionale, che limitasse le possibilità di raccogliere dati relativi alla domanda e offerta di lavoro ai soggetti che continuassero ad operare fuori dal circuito legale.

Tale norma sembra essere stata introdotta ora con l'articolo 9 che, vietando ogni comunicazione in forma anonima, sottrae agli operatori che agiscono nell'ombra un importante strumento di azione. Dovendosi anche considerare che tali soggetti, non gravati dagli onerosi requisiti previsti dalla legge <sup>(14)</sup>, procurano anche una distorsione nel funzionamento della concorrenza, come era stato sottolineato in relazione all'impianto normativo di cui al decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(15)</sup>, che si tramuta in un disincentivo ad intraprendere un'attività meritevole di tutela e di promozione quando, svolta in ottemperanza alle previsioni di legge, consente di realizzare un modello efficiente di incontro fra domanda e offerta di lavoro <sup>(16)</sup>.

Appare poi evidente, ma non per questo meno rilevante, la constatazione che la trasparenza nella circolazione delle informazioni costituisce anche uno strumento che consente di controllare l'attività degli operatori privati, di evitare confusione nel pubblico fra soggetti

---

<sup>(11)</sup> Per tutti P. ICHINO, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., in particolare 11-16.

<sup>(12)</sup> Articolo 10.

<sup>(13)</sup> Articolo 10, comma 6, lettera a), come modificata dall'articolo 117, legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>(14)</sup> Il problema, nell'ambito della legislazione previgente, di tutelare i soggetti che svolgono, nel rispetto delle leggi in vigore, attività di intermediazione in senso lato rispetto a soggetti che svolgono tale attività senza essere sottoposti all'oneroso regime previsto per i soggetti autorizzati era sollevato da M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 40-41.

<sup>(15)</sup> *Ibidem*.

<sup>(16)</sup> Per i rapporti sussistenti fra la regolamentazione di diritto commerciale dell'attività, in particolare della agenzie di lavoro intermittente, e la regolamentazione di diritto del lavoro nonché il rapporto fra la finalità di tutela diretta della concorrenza e di tutela, in questo caso indiretta, dei lavoratori, cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 213, in particolare nota 370.

legittimati e no <sup>(17)</sup>, di individuare più facilmente e, conseguentemente, sanzionare i soggetti che operino in assenza dei requisiti di legge offrendo, così, una garanzia di effettività al complesso regime di autorizzazioni e accreditamenti <sup>(18)</sup> predisposto dal titolo II del decreto legislativo n. 276/2003.

La pervasività del valore della trasparenza, come sopra sinteticamente ricostruita, e la necessità che tale valore sia concretamente perseguito dall'attore pubblico, come condizione per il funzionamento del modello del mercato del lavoro, induce ad ipotizzare un canone interpretativo dell'articolo 9 particolarmente attento alla effettività di questo valore, esigenza, peraltro, già da tempo riconosciuta da quella dottrina che ha ricostruito il principio della trasparenza come « chiave interpretativa dell'intero sistema fondato sulla concorrenza e cooperazione fra servizi pubblici e privati » <sup>(19)</sup>.

### 3. L'orientamento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Il valore della trasparenza impronta non solo il mercato del lavoro ma anche la disciplina in materia di circolazione delle informazioni. Ancor più negli ultimi decenni, quando con la diffusione delle innovazioni tecnologiche, il diritto alla *privacy* ha mutato il suo contenuto originario e da *right to be alone* — diritto ad essere lasciati soli — è divenuto diritto al controllo sulla circolazione dei propri dati personali <sup>(20)</sup>, diritto che

---

<sup>(17)</sup> Con specifico riferimento all'articolo 9, cfr. A. BELLAVISTA, *L'incontro fra domanda-offerta di lavoro e il trattamento dei dati personali*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione — Commento critico al decreto 276/2003*, Ediesse, Roma, 44.

<sup>(18)</sup> In relazione al regime di autorizzazione e a quello di accreditamento, cfr., rispettivamente S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume e S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(19)</sup> Cfr. per tutti P. ICHINO, *Il contratto di lavoro. 1. Fonti e principi generali, autonomia individuale e collettiva, disciplina del mercato — Tipi legali, decentramento produttivo, differenziazione dei trattamenti e inquadramento*, Giuffrè, Milano, 2000, 88.

<sup>(20)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La circolazione delle informazioni sul mercato e tutela della privacy*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 4, suppl., 65. Sul punto cfr. M. AIMO, *Privacy, libertà di espressione e rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli, 2003, 31 ss. ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici. Tale diritto trova ora

può essere garantito solo ove sia mantenuta la trasparenza nella circolazione delle informazioni <sup>(21)</sup>.

Si spiega così l'attenzione più volte manifestata dall'Autorità garante per la *privacy* che, in numerose circostanze, è intervenuta in materia di annunci con offerte di lavoro diffusi attraverso mezzi di comunicazioni di massa.

Tali numerosi interventi si sono consolidati in un preciso orientamento in relazione in particolare, ma non esclusivamente, agli obblighi di informativa relativi al trattamento dei dati. Tale orientamento, per espressa dichiarazione del Garante, è stato ora recepito nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(22)</sup>.

Sembra peraltro opportuno, prima di prospettare una sintetica ricostruzione di tale orientamento al fine anche di identificare canoni ermeneutici utili per l'interpretazione dell'articolo 9, richiamare le altre norme, inserite nel codice della *privacy* <sup>(23)</sup>, che intervengono a disciplinare la norma in esame.

In particolare il capo II del titolo VIII, relativo a « lavoro e previdenza sociale », rubricato « annunci di lavoro e dati riguardanti prestatori di lavoro » si compone di un unico articolo, il numero 113, che a sua volta rinvia all'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori che stabilisce il divieto per il « datore di lavoro, ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore » <sup>(24)</sup>.

---

ulteriore esplicita tutela in materia di rapporti di lavoro con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 276/2003 in cui è esplicitamente previsto che « le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati assicurano ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati ».

<sup>(21)</sup> Cfr. M. AIMO, *op. cit.*, 133 ss.

<sup>(22)</sup> « Con quest'ultima disposizione [articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003] è stato recepito a livello normativo, il consolidato orientamento dell'Autorità in materia di modalità dell'informativa interessati ad una selezione o ricerca del personale, che deve essere in sostanza resa, sin dal momento della pubblicazione degli annunci di lavoro (Prov. 10 gennaio 2002) », cfr. *Relazione 2003 — Il diritto alla protezione dei dati personali e le nuove garanzie nel Codice*, 2004, 29 reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>(23)</sup> Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>(24)</sup> Cfr. ora anche l'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, che estende il principio di divieto di indagini e riprende il principio contenuto nell'articolo 8

Più specificatamente, poi, l'articolo 111, in apertura del titolo relativo al lavoro e alla previdenza sociale, dispone che il codice deontologico relativo al rapporto di lavoro, da emanarsi su iniziativa dell'Autorità garante, dovrà avere ad oggetto anche « specifiche modalità per l'informativa dell'interessato e per l'eventuale prestazione del consenso relativamente alla pubblicazione degli annunci per finalità di occupazione di cui all'articolo 113, comma 3, e alla ricezione di *curricula* contenenti dati personali anche sensibili ».

Peraltro l'Autorità garante per la *privacy* ha avuto modo di precisare che, a suo avviso, gli articoli dall'8 al 10, nonché gli articoli 15, 16 e 73, avrebbero trovato più opportuna collocazione nell'ambito del codice della *privacy*, precisando, altresì, che « il Garante fornirà comunque alcune indicazioni in occasione dell'espressione del parere sugli schemi di decreto ministeriale cui spetta individuare alcune modalità di trattamento dei dati e definire flussi informativi volti ad agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (artt. 8, comma 2, e 16, comma 2, d.lgs. n. 276/2003) »<sup>(25)</sup>. Tale rilievo non appare condivisibile ove, come sopra prospettato, le norme citate, pur poste a protezione dei dati personali dei lavoratori, rispondono pure ad una più ampia funzione di garanzia e dell'effettività del modello organizzativo sotteso alla riforma del mercato del lavoro di modo che appare giustificata la previsione di norme specifiche a fronte di un mero rinvio all'applicazione dei principi in materia di tutela dei dati personali così come era, invece, previsto dall'articolo 10, comma 9<sup>(26)</sup>, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in base al quale la raccolta, la memorizzazione e la diffusione delle informazioni doveva avvenire sulla base dei principi di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675.

A fronte di tale norma, peraltro, l'Autorità garante aveva esplicitato

---

ampliandone il contenuto, specificando il divieto di trattare « dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo », cfr. M. TIRABOSCHI, *La circolazione delle informazioni sul mercato e tutela della privacy*, cit., 65 e analogamente, ma con riferimento alla medesima disposizione già inserita quale criterio direttivo nella legge delega posto all'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge n. 30/2003, cfr. A. BELLAVISTA, *Alcune osservazioni sulla legge n. 30/2003*, in *LG*, 2003, 706.

<sup>(25)</sup> *Relazione 2003 — Il diritto alla protezione dei dati personali e le nuove garanzie nel Codice*, cit., 10.

<sup>(26)</sup> Questo comma non è stato modificato dall'articolo 117 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

l'applicazione di tali principi attraverso un consolidato orientamento di seguito richiamato.

A partire dal 1998, allorché il Garante ha risposto ad un quesito proposto da una società di lavoro interinale, è stato infatti chiarito che « per poter raccogliere, conservare ed utilizzare i dati contenuti nei *curricula vitae* è necessario fornire agli interessati una informativa che indichi i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati verranno comunicati, e spieghi, tra l'altro, le modalità del trattamento, i diritti dell'interessato a conoscere, integrare, modificare, cancellare i dati raccolti » (27). Non solo. La medesima comunicazione, con esplicito riferimento all'attività di ricerca e selezione del personale, ha specificato che « la comunicazione dei dati sensibili potrà essere effettuata nei confronti dei soli soggetti pubblici o privati che siano specificatamente menzionati nella dichiarazione di consenso dell'interessato » (28) e che, « in caso di raccolta di dati via Internet, le modalità devono comunque permettere al candidato di ricevere l'informativa prima della compilazione dei dati e di manifestare il consenso anteriormente alla loro trasmissione alla società » (29).

Il Garante ha successivamente specificato tali indicazioni con il provvedimento del 13 gennaio 2000 (30). In questa sede l'Autorità garante ha chiarito che è illegittimo il trattamento dei dati raccolti, in generale attraverso *coupon* o *depliant* ed in particolare, stante l'analogia dal Garante stesso ravvisata, a mezzo di inserzioni aventi ad oggetto offerte di lavoro, ove l'informativa relativa al trattamento dei dati sia omessa, incompleta, inesatta, individuandone, altresì, i necessari requisiti.

Questo provvedimento chiarisce, infatti, che il trattamento interviene al momento della ricezione dei dati — e non nel momento in cui gli stessi sono eventualmente inseriti in una banca dati (31) — e ricorda

---

(27) Comunicato n. 14/1998 pubblicato in *Bollettino*, 1998, n. 6, 180, reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

(28) *Ibidem*. Cfr. ora l'articolo 8, comma, del decreto legislativo n. 276/2003.

(29) *Ibidem*.

(30) Pubblicato in *Bollettino*, 2000, n. 11-12, 39 ss., reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

(31) Cfr. articolo 4, comma 1, lettera a), in base al quale si definisce come trattamento « qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca

che l'informativa di cui all'attuale articolo 13 del codice della *privacy* <sup>(32)</sup>, per realizzare l'effettività del consenso informato <sup>(33)</sup>, deve essere resa all'interessato prima che intervenga la trasmissione dei dati di modo che non soddisfa l'obbligo di legge l'informativa resa solo successivamente <sup>(34)</sup>.

Può inoltre dirsi completa un'informativa quando evidenzia la possibilità che i dati siano ceduti a terzi specificando anche le relative categorie <sup>(35)</sup>, l'eventualità che siano raccolti anche per finalità ulteriori rispetto a quelle oggetto della comunicazione <sup>(36)</sup>, la non obbligatorietà del conferimento dei dati e le conseguenze di un omesso conferimento ove i dati siano necessari per la realizzazione dello scopo per cui la comunicazione è posta in essere, la necessità di puntualizzare se « vi sono particolari modalità di organizzazione, di raffronto e di elaborazione dei dati (per età, sesso, profilo professionale o di altro tipo, aree geografiche, ecc.) » <sup>(37)</sup>, l'indicazione della facoltà per il soggetto che conferisce i dati di esercitare i diritti di accesso agli stessi in base all'attuale articolo 7 del codice della *privacy* <sup>(38)</sup>, i dati identificativi del

---

di dati ». Occorre peraltro rilevare che l'articolo 13, comma 4 del codice della *privacy*, precisa di contro che « se i dati non sono raccolti presso l'interessato, l'informativa di cui al comma 1, comprensiva delle categorie di dati trattati, è data al medesimo interessato all'atto della registrazione dei dati o, quando è prevista la loro comunicazione, non oltre la prima comunicazione ». Disposizione questa che, in attesa dell'emanazione del codice deontologico di cui all'articolo 111 codice della *privacy*, appare rilevante per indicare il momento in cui sorge l'obbligo di informativa in caso di *curricula* inviati spontaneamente.

<sup>(32)</sup> Articolo 10, comma 1, della legge n. 675/1996.

<sup>(33)</sup> Sulla rilevanza del consenso del lavoratore e sulla conseguente necessità di un'adeguata informativa, cfr. M. AIMO, *op. cit.*, 138 ss.

<sup>(34)</sup> Cfr. Provvedimento del 13 gennaio 2000, cit. Questo aspetto diviene problematico ove si abbia l'invio spontaneo di un *curriculum* senza che lo stesso sia stato sollecitato dal soggetto che lo ha ricevuto, in questo caso il Garante ha precisato la necessità che sia immediatamente resa l'informativa in attesa che intervengano sul punto le disposizioni del codice deontologico di cui all'articolo 111 del codice della *privacy*. Cfr. Provvedimento del 10 gennaio 2002, in *Bollettino*, 2002, n. 24, 22, reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it) e in relazione al quale cfr. *infra* nel testo.

<sup>(35)</sup> Cfr. articolo 8 del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(36)</sup> In relazione a questo aspetto cfr. il contributo di F. CIMA, G. D'ANGELO, *op. cit.*

<sup>(37)</sup> Questo aspetto sembra acquistare particolare rilevanza a fronte dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003 e dell'articolo 8 Stat. lav. relativi al divieto di indagini preassuntive e di trattamenti discriminatori.

<sup>(38)</sup> Articolo 13 della legge n. 675/1996.

responsabile del trattamento, se designato, che potrebbe anche essere indicato come soggetto referente per l'esercizio dei diritti di cui al citato articolo 7 <sup>(39)</sup>.

Nell'informativa devono essere inoltre evitate formulazioni generiche o tautologiche relativamente alla finalità della raccolta e alle categorie di possibili destinatari specificando criteri e metodologie di utilizzazione dei dati <sup>(40)</sup>. Infine l'informativa deve essere collocata in spazi o riquadri ben visibili e facilmente leggibili <sup>(41)</sup>.

Come l'Autorità garante ha più volte avuto modo di precisare <sup>(42)</sup>, il consenso al trattamento dei dati non è necessario ove questi non siano sensibili e non è necessario ove i dati siano comunicati ai soggetti terzi identificati, almeno, con riferimento alla categoria, già nell'informativa.

Tale precisazione deve peraltro ora essere coordinata <sup>(43)</sup> con la previsione di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 276/2003, la quale prevede, come sopra anticipato, che le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati assicurino ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati <sup>(44)</sup>.

Ulteriori chiarimenti relativi alle modalità di espressione del consenso sono indicati dal provvedimento del 13 gennaio del 2000 che precisa: il consenso è validamente prestato quando è reso a fronte di un'informativa che risponda ai canoni di esattezza e completezza. Non è validamente prestato il consenso espresso o documentato in forma negativa o come mera possibilità di esprimere un dissenso o di barrare una casella per la rinuncia o l'opposizione ad ulteriori contatti o comunicazioni commerciali. Non è inoltre validamente prestato il

---

<sup>(39)</sup> Cfr. Provvedimento del 13 gennaio 2000, cit.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*.

<sup>(42)</sup> Cfr. *Relazione 2002 — Nuovi diritti, riservatezza, dignità della persona: a sei anni dalla legge 675, 2003*, 60 (reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)) nonché nella *Newsletter*, 22-28 aprile 2002, reperibile al sito [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>(43)</sup> L'articolo 8, comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministero del lavoro relativo alle informazioni che possono essere comunicate e diffuse tra gli operatori che agiscono nel sistema di incontro fra domanda e offerta, le modalità attraverso cui deve essere garantita la possibilità per il lavoratore di indicare i soggetti ai quali i dati devono essere comunicati, le prescrizioni per dare attuazione all'articolo 10.

<sup>(44)</sup> Con riferimento alle implicazioni di tale disposizione in relazione all'esenzione di cui alle lettere *a)-bis* e *c)* dell'articolo 20 della legge n. 675/1996 ora articolo 24, comma 1, lettera *b)*, del codice della *privacy*, cfr. M. TIRABOSCHI, *Circolazione delle informazioni sul mercato e tutela della privacy*, cit., 63.

consenso ove sia richiesto, pur non essendo necessario, per conseguire una prestazione che rimane però condizionata alla manifestazione del consenso anche per una serie ulteriore di finalità eventualmente perseguite anche da soggetti terzi.

Nella Relazione per il 2001 <sup>(45)</sup> il Garante dà, inoltre, conto di un'ampia indagine, iniziata (e parzialmente conclusa nell'anno precedente), relativa « ad un campione significativo di annunci di lavoro pubblicati su alcuni quotidiani curati da soggetti operanti nel settore dell'intermediazione di lavoro (società di selezione o di ricerca del personale, società di lavoro temporaneo) » <sup>(46)</sup>.

In seguito a tale indagine nel 2002 il Garante avvia numerosi procedimenti amministrativi per le violazioni della legge n. 675/2003 <sup>(47)</sup> ed emana un provvedimento di carattere generale, quello citato del 10 gennaio 2002, con il quale denuncia la mancata attuazione dei principi a tutela dei dati personali dei lavoratori. Il Garante sottolinea, infatti, che negli annunci esaminati molto spesso l'informativa è omessa sostituita da una generica indicazione di apporre al *curriculum* « l'autorizzazione ai sensi della legge 675/1996 », rimando inoltre assenti le specificazioni idonee a rappresentare le caratteristiche del trattamento, le eventuali ulteriori finalità della raccolta, la natura facoltativa o meno del conferimento di alcuni dati, l'ambito di comunicazione e di diffusione dei medesimi, i diritti di cui all'attuale articolo 7 del codice della *privacy* e l'indicazione dell'eventuale responsabile del trattamento dei dati.

Il Garante ha successivamente modo di evidenziare che gli annunci sono posti in essere con modalità di regola volte a preservare l'anonimato dell'autore <sup>(48)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> *Relazione 2001 — Nuovi diritti, riservatezza, dignità della persona. 8 maggio 2002: a cinque anni dalla legge 675, 2002, 48, reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), 48.*

<sup>(46)</sup> *Ibidem.*

<sup>(47)</sup> In relazione ai procedimenti per l'applicazione di sanzioni amministrative avviati dal Garante nei confronti di ventidue società di selezione del personale o ricerca del personale, società di lavoro temporaneo e società di intermediazione, cfr. *Newsletter*, 22-28 aprile 2002, cit.

<sup>(48)</sup> In questo senso la *Newsletter* del 22-28 aprile del 2002, cit., precisava ulteriormente che gli annunci passibili di contestazioni di violazioni amministrative non indicavano né l'identità del titolare della banca dati né la specificazione relativamente al fatto che i dati raccolti avrebbero potuto essere conferiti a terzi, non essendo nemmeno indicata la società per la quale era svolta la selezione o la ricerca del personale.



Nella citata Relazione del 2001 inoltre è anche specificato, così come ora previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, che ove per motivi di spazio l'informativa non possa essere resa nell'ambito dell'annuncio è comunque sufficiente l'indicazione di un sito web <sup>(49)</sup> dove la stessa sia integralmente riportata <sup>(50)</sup>.

Sembra opportuno rilevare che la prassi del Garante si è formata principalmente sugli annunci resi da società di selezione e ricerca del personale, ma i principi da essa ricavabili, in quanto relativi non tanto ai soggetti quanto le modalità con le quali le campagne di ricerca sono effettuate, ed in particolare il principio di lealtà e correttezza nel trattamento dei dati <sup>(51)</sup>, nonché l'effettività dell'esercizio dei diritti di cui all'articolo 7 del codice della *privacy*, sono applicabili anche quando l'offerta di lavoro è diffusa direttamente dal potenziale datore di lavoro senza avvalersi dell'intermediazione di un soggetto professionista.

Appaiono, in conclusione, rilevanti anche le precisazioni contenute nella *Newsletter* del 16-22 ottobre del 2000 <sup>(52)</sup> in cui si riferisce della vicenda di un cittadino, il quale, a seguito di annuncio su un giornale relativo ad un offerta di lavoro che non lo riguardava e che, però, recava il suo numero di telefono, era stato ripetutamente contattato sia sul lavoro che in famiglia. Avendo chiesto informazioni all'editore sulla provenienza dei dati e sulle modalità con cui era concretamente accertata l'identità dei richiedenti le inserzioni non aveva ricevuto riscontro proponendo, conseguentemente, ricorso al Garante il quale, nel decidere sul ricorso, ha fissato il principio secondo cui « i giornali che pubblicano inserzioni pubblicitarie e annunci di lavoro devono verificare l'esatta provenienza dei dati » <sup>(53)</sup> non rientrando tale attività nell'attività giornalistica bensì in quella commerciale <sup>(54)</sup>.

---

<sup>(49)</sup> Con riferimento allo studio condotto dal *Word Privacy Forum* in relazione ai siti che recano annunci di lavoro (vedila all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Privacy*). Cfr. *Newsletter* 191 del 10-16 novembre 2003 (reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)), nonché F. CIMA, G. D'ANGELO, *op. cit.*

<sup>(50)</sup> Cfr. *Relazione 2001 — Nuovi diritti, riservatezza, dignità della persona. 8 maggio 2002: a cinque anni dalla legge 675*, cit., 49.

<sup>(51)</sup> Cfr. il Provvedimento del 10 gennaio 2002, cit.

<sup>(52)</sup> Reperibile all'indirizzo [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>(53)</sup> *Ibidem.*

<sup>(54)</sup> *Ibidem.*

#### 4. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003.

L'articolo 9 in esame si compone di tre disposizioni: la prima concerne le comunicazioni diffuse attraverso mezzi di comunicazione di massa e relative alle attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione; la seconda concerne tutte le comunicazioni verso terzi poste in essere da soggetti autorizzati o accreditati effettuate con qualsiasi forma e incluse inserzioni e annunci; la terza concerne specificatamente le comunicazioni verso terzi poste in essere attraverso annunci pubblicati su quotidiani, periodici o mediante reti di comunicazione di massa.

Oggetto dell'articolo 9 sono pertanto le « comunicazioni ».

Questo termine trova una esplicita definizione nel codice della *privacy* all'articolo 4, comma 1, lettera *l*), secondo cui per « comunicazione » si intende il « dare conoscenza dei dati personali a uno o più soggetti determinati, diversi dall'interessato, dal rappresentante del titolare nel territorio dello Stato, dal responsabile e dagli incaricati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione ».

Nell'articolo 9, peraltro, non sembra che il termine sia stato adottato con esclusivo riferimento a tale ipotesi, ma sembra essere stata accolta un'accezione più ampia riferita a tutte le ipotesi in cui vi sia la diffusione di dati, anche non relativi ad un singolo soggetto interessato, che riguardano il mercato del lavoro: l'attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione e ricollocamento professionale. In queste attività, alla luce delle definizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003 sono infatti comprese non solo la comunicazione e diffusione dei dati relativi ai lavoratori ma pure le comunicazioni poste in essere per la raccolta di tali dati anche mediante annunci ed inserzioni. Effettivamente, infatti, i commi 2 e 3 dell'articolo 9 fanno riferimento esplicitamente agli annunci come una modalità attraverso la quale le comunicazioni relative alle attività di ricerca e selezione, somministrazione, intermediazione e ricollocazione professionale possono essere diffuse.

Proprio la considerazione del citato articolo 2 solleva, invero, un ulteriore problema interpretativo.

Le definizioni di cui all'articolo 2, infatti, sono strutturate in maniera analoga, attraverso l'individuazione dell'oggetto, dell'attività e successivamente degli strumenti che tipicamente sono utilizzati per la realizzazione dell'attività stessa, si pone pertanto l'alternativa fra rite-

nera che: il riferimento alle attività elencate nell'articolo 9 debba interpretarsi in relazione alle definizioni di cui all'articolo 2 complessivamente considerate, e che presuppongono un servizio reso da un soggetto a favore di un terzo beneficiario, ovvero costituisca un richiamo sintetico per rinviare all'insieme delle attività strumentali, utilizzate tipicamente, ma non esclusivamente, dalle agenzie per il lavoro, per eseguire i servizi di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e ricollocamento professionale.

Fra tali servizi, infatti, l'attività di ricerca e selezione, così come definita dall'articolo 2, non presuppone ontologicamente una prestazione resa da un soggetto professionista a favore di un committente: anche il datore di lavoro, infatti, può svolgere direttamente, attraverso la propria organizzazione, come del resto accade nella prassi quotidiana, le attività utili ed individuate nelle definizioni di cui all'articolo 2, al fine di cercare per sé il proprio personale.

L'accoglimento della prima opzione interpretativa comporterebbe, a ben vedere, che il richiamo alle attività, e quindi all'oggetto della comunicazione, si rifletta, in virtù del contenuto della definizione richiamata, anche sui soggetti, intervenendo, conseguentemente, a limitare l'ambito soggettivo di applicazione del divieto alle sole agenzie per il lavoro. Tale interpretazione della norma non sembra tuttavia coerente con la *ratio* dell'intervento legislativo che, in primo luogo, individua le comunicazioni con riferimento all'oggetto e solo successivamente considera i soggetti che possono avere un interesse a che siano diffuse tali comunicazioni. In questo senso, infatti, occorre rilevare come la costruzione della norma sostanziale con riferimento all'oggetto e alle modalità delle comunicazioni e non ai soggetti che le pongono in essere sia coerente con il contenuto della relativa norma sanzionatoria, l'articolo 19, comma 1 del decreto legislativo n. 265/2003, che commina la sanzione amministrativa per la violazione delle norme di cui all'articolo 9 non ai soggetti da cui provengono le comunicazioni bensì ai soggetti responsabili della loro diffusione: gli editori, i direttori responsabili e i gestori di siti sui quali siano pubblicati annunci in violazione del divieto.

La seconda parte del primo comma dell'articolo 9, inoltre, specifica che le comunicazioni sono vietate, anche se non in forma anonima ove siano poste in essere da soggetti non autorizzati o accreditati all'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Se il divieto di comunicazioni non avesse un ambito di applicazione soggettivo ulteriore rispetto alle sole agenzie per il lavoro la specifica-

zione non sarebbe stata necessaria poiché le comunicazioni in questione rientrano proprio nelle attività di cui all'articolo 2, attività che possono essere poste in essere solo previa autorizzazione e come tali sono già vietate, ai sensi dell'articolo 18, comma 1 del decreto legislativo n. 276/2003, se il soggetto che le diffonde non è autorizzato. Sembrerebbe, inoltre, irrazionale il riferimento ai soggetti accreditati i quali, stante la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. *f*), non svolgono le attività di cui alle precedenti lett. *a*), *b*), *c*), *d*), (richiamate esplicitamente dall'articolo 9, comma 1, prima parte) bensì assicurano « i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta » svolgendo, ciò non di meno, attività rilevanti nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, così come si desume dalla seconda parte della definizione nonché dall'obbligo loro imposto di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro (art. 7, comma 1 lett. *d*).

Non solo. La norma prosegue con un'eccezione relativa alle comunicazioni che facciano esplicito riferimento ai soggetti in questione: gli ultimi soggetti menzionati dalla norma sono quelli non autorizzati o accreditati, in quanto potenziali datori di lavoro.

Emerge allora come le comunicazioni oggetto del divieto potrebbero essere diffuse direttamente su iniziativa dei potenziali datori di lavoro ricadendo, in questo caso, nel divieto ove non fosse, invece, prevista la relativa eccezione, subordinata, però, al principio generale di divieto di comunicazioni in forma anonima e quindi all'obbligo di fare esplicito riferimento al soggetto da cui proviene la comunicazione stessa.

Tale ricostruzione comporta, in funzione degli obiettivi di trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro che costituiscono il presupposto della nuova disciplina, l'applicabilità del divieto a tutte le comunicazioni che riguardano la circolazione di informazioni relative all'incontro fra domanda e offerta.

Un'estensione così ampia del divieto non sembra peraltro univoca e le limitazioni relative all'ambito di efficacia si riflettono, in proposte interpretative diverse, sulla interpretazione dell'eccezione che chiude il primo comma dell'articolo 9.

Tale eccezione, infatti, è stata diversamente interpretata ove il termine comunicazione sia stato riferito alla sola divulgazione dei dati — e quindi segnatamente la possibilità di accesso a banche dati

realizzate attraverso il trattamento dei dati contenuti nei *curricula* dei lavoratori — <sup>(55)</sup> ovvero ove la locuzione « soggetti in questione » sia stata riferita non ai potenziali datori di lavoro, e in vero in questo senso la norma sembra univoca, bensì ai soggetti autorizzati o accreditati <sup>(56)</sup>.

L'eccezione in esame è stata pure ritenuta come volta a legittimare le campagne condotte in forma anonima con il solo obbligo di compiere un esplicito riferimento al soggetto committente in favore del quale la campagna è condotta <sup>(57)</sup>. Tale tesi non sembra, però, condivisibile atteso l'obbligo contenuto nel secondo comma dell'articolo 9 di indicare, in ogni comunicazione, gli estremi del provvedimento di autorizzazione e di accreditamento nonché l'obbligo di informativa, di cui al successivo comma 3, e conseguentemente l'obbligo di individuare il soggetto titolare del trattamento dei dati.

Queste interpretazioni, oltre a non rispondere alla lettera e alla *ratio* della disposizione, comportano, poi, sul piano degli effetti pratici, la mancata applicabilità del divieto agli annunci relativi alla selezione del personale posti in essere direttamente dal potenziale datore di lavoro al quale sarebbe, pertanto consentito di operare in forma anonima. In primo luogo è evidente che non applicare anche ad una sola ipotesi il divieto di annunci in forma anonima compromette l'effettività dell'intero divieto e l'efficacia stessa della disposizione, nel momento in cui costituisce un'occasione di per eluderlo pregiudicando le possibilità del controllo, tenuto altresì conto della constatazione empirica della rilevanza del fenomeno e della conseguente difficoltà anche per gli organi ispettivi di farvi fronte. Secondariamente è neces-

---

<sup>(55)</sup> Cfr. M. RICCI, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, 224-225. L'A. muovendo da una ricostruzione della norma diversa da quella accolta nel testo ritiene, a partire dall'applicazione della nozione di comunicazione codificata nel codice della privacy, (dalla quale però si discosta per chiarire che la stessa nel caso di specie deve intendersi comprensiva anche della diversa nozione di diffusione), che il primo comma dell'articolo 9 sia relativo esclusivamente alle comunicazioni di dati del lavoratore, e pertanto, sembra potersi concludere, non anche agli annunci relativi alle offerte di lavoro. A fronte di tale premessa, pertanto, ritiene che l'eccezione sia da intendersi come esplicazione della legittimità per gli intermediari di diffondere i dati non dei lavoratori ma dei datori di lavoro.

<sup>(56)</sup> Cfr. L. IERO, *Sanzioni amministrative nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., 370.

<sup>(57)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *La nuova era del collocamento pubblico-privato*, in *DPL*, 2003, 2135.

sario considerare, come sopra anticipato, che il controllo stesso è comunque effettuato, in primo luogo, da editori, direttori responsabili, gestori di siti web nei confronti dei quali è prevista la sanzione di cui all'articolo 19, comma 1. Sanzione che appare razionale e congrua nel momento in cui i soggetti ai quali è diretta sono nelle condizioni per poter rispettare il precetto legale. Tali condizioni appaiono sussistenti, da un lato, proprio in virtù del divieto assoluto di comunicazioni in forma anonima — di modo che non solo è identificabile il soggetto ma questi ha anche l'onere di farsi identificare — e dall'altro dall'obbligo, imposto dal comma 2 dell'articolo 9, di indicare in ogni comunicazione verso terzi gli estremi dei provvedimenti di autorizzazione o di accreditamento.

In considerazione di quanto prospettato nel primo paragrafo, infatti, l'articolo 9 è sì attuativo della disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge delega (relativa alla ridefinizione del trattamento dei dati relativi all'incontro fra domanda e offerta di lavoro), ma acquista un'ulteriore rilevanza quale strumento di garanzia della trasparenza e, quindi, come strumento di tenuta complessiva del modello organizzativo del mercato accolto dal legislatore nella legge delega prima e nel decreto delegato poi.

Tale ulteriore giustificazione della norma trova diretto riscontro nella disposizione immediatamente successiva: il citato comma 2 dell'articolo 9, infatti, prevede che debbano essere indicati gli estremi del provvedimento di autorizzazione o di accreditamento al fine di consentire non solo al lavoratore ma a chiunque vi abbia interesse, la corretta e completa identificazione del soggetto.

Questo profilo è stato valorizzato dalla circolare del Ministero del lavoro 21 luglio 2004, n. 30 <sup>(58)</sup> che ha accolto la ricostruzione sopra prospettata precisando che il divieto di comunicazioni in forma anonima è assoluto ed è applicabile anche alle comunicazioni effettuate dal potenziale datore di lavoro il quale, peraltro, può effettuarle anche direttamente purché non in forma anonima. La medesima circolare, inoltre, ha precisato, coerentemente con il modello di regolamentazione del mercato del lavoro fondato sulla concorrenza e cooperazione fra servizi pubblici e privati, che ove il potenziale datore di lavoro preferisse non divulgare direttamente i propri riferimenti potrebbe

---

<sup>(58)</sup> La circolare è reperibile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

rivolgersi o ai soggetti autorizzati o accreditati ovvero anche, a titolo gratuito, ai centri per l'impiego della sede/residenza del committente.

Solo da questa prospettiva allora si può cogliere la rilevanza della normativa e, coerentemente con questa, la necessità di accogliere una interpretazione rigorosa idonea a garantire l'effettività dei valori di efficienza e trasparenza del mercato per tutti i soggetti che vi abbiano interesse. Non appare pertanto condivisibile la tesi che, trascurando la portata innovativa della norma, e limitandone la giustificazione alla tutela della *privacy*, la ritiene mera applicazione di principi già riconosciuti dall'ordinamento <sup>(59)</sup>.

Rimane, peraltro, del tutto condivisibile, come illustrato nel paragrafo precedente, la rilevanza accordata alla tutela dei dati personali del lavoratore nell'interpretazione della norma in esame. L'articolo 9 è, infatti, coerente con le disposizioni previste in materia di *privacy* e, come sopra anticipato, recepisce in materia di annunci l'orientamento del Garante e lo consolida nelle more dell'emanazione del codice deontologico, ai sensi del citato articolo 111 del codice della *privacy*.

Da questa prospettiva l'articolo 9, comma 3, richiama, infatti, l'obbligo di corredare le comunicazioni poste in essere attraverso un annunci diffusi a mezzo stampa o rete di comunicazione elettronica con un facsimile di domanda comprensivo dell'informativa di cui all'articolo 13 del codice della *privacy*, ovvero di un rinvio al sito della rete di comunicazioni attraverso il quale il medesimo facsimile è conoscibile in modo agevole. In virtù di tale disposizione, appare garantita l'effettività dell'informativa, e conseguentemente della libertà del consenso al trattamento, ove necessario, e nonché l'effettività del diritto di accesso e modifica ai propri dati di cui all'articolo 7 del citato codice della *privacy*.

Da notare, poi, che il comma 3 dell'articolo 9 fa riferimento alle comunicazioni di cui al comma 2, senza alcun richiamo esplicito ai soggetti che le pongono in essere, di modo che l'obbligo di corredare la domanda con l'informativa appare pienamente applicabile non solo alle agenzie del lavoro e agli altri soggetti pubblici o privati autorizzati o accreditati ma anche agli annunci che, secondo quanto previsto dal comma 1, provengono direttamente dai potenziali datori di lavoro.

---

<sup>(59)</sup> Cfr. A. TAMPIERI, *Le tutele sul mercato: disposizioni antidiscriminatorie, circolazione delle informazioni e tutela della privacy. Commento agli articoli 8, 9, 10, 18 e 19*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 118.

Come anticipato le disposizioni sin qui analizzate sono sanzionate in via amministrativa dall'articolo 19, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 276/2003 in base alla quale editori, direttori responsabili e gestori dei siti in cui siano pubblicati annunci in violazione delle disposizione di cui all'articolo 9 incorrono in una sanzione amministrativa pecuniaria da 4000 a 12000 euro.

Come anticipato nel paragrafo precedente, e ribadito sopra, in virtù di tale sanzione diretta non agli intermediari ma agli editori, direttori responsabili e gestori dei siti, si appresta un sistema che realizza, conformemente peraltro a quanto già indicato anche dall'Autorità garante per la *privacy* <sup>(60)</sup>, il controllo relativo alla veridicità della provenienza della comunicazione come ulteriore strumento di garanzia della trasparenza nella circolazione delle informazioni e conseguentemente nel funzionamento del mercato.

È stato peraltro rilevato <sup>(61)</sup> che sembra priva di sanzione la violazione dell'articolo 9, comma 2, con riferimento all'ipotesi di comunicazione posta in essere direttamente dall'intermediario senza avvalersi di mezzi di comunicazione di massa e segnatamente attraverso posta elettronica. Come peraltro nella stessa sede rilevato <sup>(62)</sup>, siffatta condotta seppur non sanzionata direttamente in via amministrativa *ex* articolo 19, comma 1, acquista rilevanza in relazione alla valutazione della condotta del soggetto autorizzato e può essere oggetto di controllo a fronte di quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, del decreto ministeriale del 23 dicembre 2003 <sup>(63)</sup> che attribuisce al direttore generale della Direzione generale per l'orientamento, la formazione e l'impiego il potere di sospendere, dandone comunicazione all'agenzia, l'autorizzazione provvisoria o definitiva, i soggetti che risultino non avere ottemperato agli adempimenti previsti dal decreto legislativo, dalle norme ordinarie sul collocamento e dalla relativa regolamentazione emanata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

<sup>(60)</sup> Cfr. paragrafo precedente.

<sup>(61)</sup> L. IERO, *Sanzioni amministrative nel mercato del lavoro*, cit., 370.

<sup>(62)</sup> *Ibidem*.

<sup>(63)</sup> « Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro » in *GU*, 3 marzo 2004, n. 53, reperibile all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.



### 3.

## **DIVIETO DI INDAGINI SULLE OPINIONI E TRATTAMENTI DISCRIMINATORI**

IRENE DI SPILIMBERGO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il divieto di indagine sulle opinioni. — 3. Il divieto di trattamenti discriminatori. — 4. Le eccezioni di cui al comma 2 dell'articolo 10.

### **1. Premessa.**

L'articolo 10 si colloca nel capo II del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cioè all'interno delle tutele accordate ai lavoratori, nell'ambito dell'organizzazione e della disciplina del mercato del lavoro. La tutela del lavoratore appare anche in questo contesto in tutta la sua importanza, quale elemento basilare nella ricerca ed attuazione di un mercato del lavoro funzionale ai suoi scopi di modernità e trasparenza e funzionante nella sua realtà. La norma si compone di due commi, rispettivamente la regola e l'eccezione del divieto in questione. Infatti, nel primo comma, vengono delineati i profili del divieto delle indagini e delle discriminazioni in capo ai lavoratori che si pongono nel mercato del lavoro, a tutela degli stessi: il divieto di indagare, da parte delle agenzie per il lavoro e degli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati sulla situazione personale del lavoratore ed altresì di utilizzare i dati inerenti alla persona del lavoratore, a meno che non riguardino specificamente le sue attitudini professionali utili all'inserimento lavorativo; il secondo comma, ispirato sempre da ragioni di tutela della persona del prestatore di lavoro, opera un'eccezione al divieto in questione, qualora si tratti di lavoratori svantaggiati alla ricerca di un'occupazione: in questo caso, appare giustificata la deroga al divieto espresso nel primo comma, in considerazione della particolare situazione di tali categorie, per le quali sono previsti servizi specifici ed azioni mirate di assistenza.

## 2. Il divieto di indagine sulle opinioni.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, nel definire, al primo comma, il divieto di indagare sulle opinioni personali del lavoratore, accoglie i principi espressi in precedenti normative inerenti a questa delicata problematica. Innanzitutto, ed in via preliminare, occorre richiamare ancora una volta il principio, ormai pacifico, secondo il quale la garanzia della riservatezza, e dunque l'assoluto divieto di indagine sulle opinioni personali, è uniformemente disciplinato e tutelato su tutto il territorio nazionale, stante la competenza esclusiva in materia in capo allo Stato, secondo le previsioni dell'articolo 117 della Costituzione <sup>(1)</sup>.

La competenza statale esclusiva in materia si ravvisava già nella legge delega sotto un duplice profilo: da un lato, era previsto il coordinamento in capo allo Stato, nei modi di conduzione integrata già noti, del sistema informativo lavoro, la banca dati *on-line* sulla situazione della domanda e dell'offerta di lavoro; dall'altro, si prendeva in esame una ridefinizione del regime di trattamento dei dati personali di chi domanda e di chi offre lavoro, alla luce del *corpus* normativo già esistente *ex* legge n. 675/1996. Tale legge è ora parte del Testo Unico in materia di trattamento dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 <sup>(2)</sup>.

Alla luce della riforma del mercato del lavoro, che ha portato all'ingresso di molteplici operatori, pubblici e privati, che partecipano allo scambio tra domanda ed offerta, si ravvisa sicuramente il problema del trattamento dei dati personali, anche perché lo stesso decreto legislativo n. 276/2003 si preoccupa, appunto all'articolo 10, comma 1, di porre un divieto, penalmente sanzionato, di indagini sulle opinioni (e dunque inevitabilmente sulla personalità) del lavoratore.

Risulta, tuttavia, alla luce di quanto detto, di estrema difficoltà individuare, e quindi sanzionare, i soggetti titolari del trattamento dei dati, e ciò sia per il loro numero, sicuramente elevato, sia per la loro diversa natura giuridica, potendo trattarsi, come è noto, di operatori tanto pubblici quanto privati.

---

<sup>(1)</sup> Qualche perplessità su questo punto è stata manifestata, data la sostenuta multiforme interpretazione del nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, A. TAMPIERI, *Le tutele sul mercato: disposizioni antidiscriminatorie, circolazione delle informazioni e tutela della privacy. Commento agli artt. 8, 9, 10, 18 e 19*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 110.

<sup>(2)</sup> Il Testo Unico è entrato in vigore il 1° gennaio 2004.

L'unico dato normativo certo su questo punto è l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003: per quanto riguarda i soggetti pubblici, viene individuato un particolare sistema di "autorizzazione" connesso (presumibilmente) al trattamento dei dati per lo svolgimento di funzioni istituzionali; per i privati, invece, vige l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'avvio all'autorità concedente di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro.

Allo stesso modo, si pone la questione nei termini del diritto, in capo al lavoratore, di controllare, e quindi tutelare, i propri dati.

A tale proposito, l'articolo 8 del decreto in esame enuncia chiaramente il diritto del lavoratore di indicare "i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati", diritto che gli operatori pubblici e privati devono garantire al prestatore <sup>(3)</sup>.

L'utilizzo in modo improprio o "arbitrario" dei dati personali può, com'è facilmente immaginabile, recare conseguenze negative di notevole gravità sulla persona del lavoratore.

In questo contesto, va ad inserirsi la norma di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, nel senso che riprende e specifica il suddetto concetto più generale di tutela della persona, o meglio della personalità, del lavoratore che si pone sul mercato.

Più specificamente, con questa norma viene riproposto un tema già noto al diritto del lavoro, che si sostanzia nel divieto di indagare sulle opinioni del lavoratore.

Le "opinioni" costituiscono il modo di essere e di agire della persona; tale concetto non rileva ai fini dello svolgimento della prestazione lavorativa, che impegna sì la persona del lavoratore, ma non la sua personalità.

L'articolo 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300, (Statuto dei lavoratori) <sup>(4)</sup> pone già il divieto di indagare "anche a mezzo di terzi" sulle opinioni del lavoratore, in merito alla politica, alla religione, alla libertà sindacale e comunque, più genericamente, in tutti quei campi che non risultano rilevanti ai fini della professionalità dello stesso: il divieto è operativo sia con riguardo all'assunzione, sia durante lo svolgimento del rapporto. Certo, emerge una differenza fra questa norma e l'ipotesi contemplata nell'articolo 10, comma 1, del decreto

---

<sup>(3)</sup> Cfr. F. CIMA e G. D'ANGELO, *Privacy e incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in questa sezione.

<sup>(4)</sup> Cfr. il testo dell'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori.

legislativo n. 276/2003: mentre nella norma statutaria il destinatario è rinvenibile nella persona del datore di lavoro, la controparte del prestatore, qui si fa riferimento a più soggetti, i molteplici operatori, pubblici e privati, idonei ad effettuare la mediazione fra la domanda e l'offerta di lavoro; inoltre, da un punto di vista "ambientale", il contesto di riferimento della norma di cui all'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori viene ad essere circoscritto all'impresa, o comunque, all'ambiente di lavoro, mentre nel caso di specie il terreno si allarga a tutto il territorio nazionale, in cui il lavoratore viene inserito attraverso il noto sistema di banca dati *on-line*; infine, nella prima ipotesi il divieto (e dunque la tutela) coinvolge essenzialmente le due parti del rapporto di lavoro, datore e prestatore, mentre il divieto imposto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003 ha una portata molto più allargata, riferendosi ad un contesto di possibili relazioni notevolmente più ampio.

Secondariamente, la normativa in materia di tutela della riservatezza, di cui alla legge n. 675/1996, poi confluita nel Testo Unico in materia di trattamento dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), va ad ampliare e a raccordarsi agli attuali mutamenti del mercato del lavoro.

Infine, dunque, l'articolo 10 del decreto n. 276/2003, con un divieto penalmente sanzionato <sup>(5)</sup>, ha lo scopo che vengano effettuate in modo corretto ricerche o preselezioni sul lavoratore con il suo consenso prima di tutto — anche se questo non basta; era infatti sufficiente il consenso nelle previsioni della legge n. 675/1996, mentre non rileva né qui, né nell'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori — ed in ogni caso senza discriminarlo in base alle sue opinioni.

La novità rispetto alla normativa precedente è sostanziale: l'indagine sulle opinioni ed i trattamenti discriminatori, che potrebbero derivare dall'acquisizione di notizie riservate, è vietata, non solo al momento dell'assunzione e poi dello svolgimento del rapporto, ma ancor prima dell'instaurazione del rapporto stesso, cioè quando il soggetto non è ancora lavoratore, ma si propone di diventarlo, ponendosi nel circuito del mercato del lavoro.

Si può pertanto derogare a questo divieto solo per quegli aspetti che possono incidere sull'esecuzione concreta dell'attività; non basta invece far riferimento alle attitudini o alle capacità professionali del

---

<sup>(5)</sup> Per le fonti sanzionatorie, si rimanda all'articolo 18, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 276/2003, combinato con l'articolo 38 della legge n. 300/1970.

soggetto. Appare chiaro come la deroga presenti dei margini ben più delineati e ristretti rispetto all'articolo 8 della legge n. 300/1970.

### 3. Il divieto di trattamenti discriminatori.

Come il divieto di indagine sulle opinioni di cui al comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003 trova i suoi precedenti referenti nell'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori e nelle normative di tutela della riservatezza, così il divieto di trattamenti discriminatori, che costituisce la seconda fattispecie prevista dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, pone le sue basi su altre normative precedenti: l'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori <sup>(6)</sup> ed i decreti legislativi del 9 luglio 2003, n. 215 e n. 216 <sup>(7)</sup>.

In merito alla prima delle norme richiamate, occorre ricordare che essa colpisce con la nullità gli atti ed i patti intesi a compromettere la libertà sindacale, positiva e negativa, del lavoratore ai fini della sua occupazione; nonché quelli che portano al licenziamento (discriminatorio) dello stesso per motivi sindacali o di sciopero, ed anche più genericamente per motivi attinenti alla sfera politica, religiosa, razziale, di lingua, di sesso, di handicap, di età, sull'orientamento sessuale o su convinzioni personali. Tali atti, pertanto, qualora posti in essere, si considererebbero *tamquam non essent*.

Più recentemente, in ottemperanza di obblighi comunitari di attuazione di direttive, il legislatore, con due provvedimenti del 9 luglio 2003, i decreti legislativi n. 215 e n. 216, interviene nuovamente sul tema delle discriminazioni nei luoghi di lavoro <sup>(8)</sup>.

L'Unione europea aveva emanato, nel 2000, due direttive sul divieto di discriminazione e parità di trattamento per i lavoratori. La prima è la direttiva n. 2000/43/CE sulla parità tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; la seconda è la direttiva n. 2000/78/CE <sup>(9)</sup> sulla parità di trattamento indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento ses-

---

<sup>(6)</sup> Così come modificato ed integrato dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903 e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108.

<sup>(7)</sup> Pubblicati, rispettivamente, in *GU*, 12 agosto 2003, n. 186 e in *GU*, 13 agosto 2003, n. 187.

<sup>(8)</sup> Per una ricognizione recente, D. GOTTARDI, *Discriminazioni sui luoghi di lavoro: recepita la direttiva comunitaria*, in *GLav*, 2003, n. 34, 39.

<sup>(9)</sup> Pubblicata in *GUCE*, 2 dicembre 2000, n. L303.

suale, per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro. Entrambe le direttive<sup>(10)</sup>, come detto, sono state recepite dall'Italia lo scorso mese di luglio e costituiscono, pertanto, ulteriori garanzie contro trattamenti discriminatori, a fronte di quelle già esistenti, *in primis* il già ricordato articolo 15 della legge n. 300/1970.

Il decreto legislativo n. 215/2003, di attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, dispone le misure necessarie affinché l'appartenenza ad una razza o ad un'origine etnica non costituiscano motivo di discriminazione; il decreto legislativo n. 216/2003, invece, dando attuazione alla direttiva n. 2000/78/CE, impone la parità di trattamento indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale.

Comune ad entrambi i decreti è il campo di applicazione: tutti i soggetti, sia nel settore pubblico che in quello privato, nelle seguenti aree:

- accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;
- occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento;
- accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
- affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni.

Soprattutto il decreto n. 216/2003 garantisce una tutela antidiscriminatoria "ad ampio spettro", in quanto vengono presi in considerazione tutti i possibili trattamenti discriminatori, diretti o indiretti, fino ad ora mai così compiutamente delineati, né dalla disciplina comunitaria, né da quella nazionale<sup>(11)</sup>.

Esso rappresenta un importante punto di riferimento per l'articolo

---

<sup>(10)</sup> Le direttive n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE sono consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Discriminazioni*.

<sup>(11)</sup> Il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale, soprattutto tra lavoratori e lavoratrici, ha dato luogo ad ampi dibattiti dottrinali. In materia, vedi per tutti M.V. BALLESTRERO, T. TREU (a cura di), *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro* (L. 10 aprile 1991, n. 125). *Commentario sistematico*, in NLCC, 1994, 8 ss.; per i risvolti più recenti, le cosiddette "discriminazioni a rovescio", M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive. Punto e a capo*, in LD, 1996, n. 1, 117 ss.; più in generale, sul tema delle discriminazioni nel rapporto di lavoro, M. BARBERA, *Discriminazione e uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991.

10 del decreto legislativo n. 276/2003, dal momento che prescinde o quantomeno supera la tutela antidiscriminatoria contro le differenze di genere, per abbracciare una nozione di parità di trattamento contro discriminazioni (razziali, ecc.) che in precedenza erano state solo parzialmente prese in considerazione da marginali interventi normativi.

L'articolo 10 si situa invece proprio sulla falsariga di quanto previsto dal decreto legislativo n. 216/2003, individuando ancor più specificamente, nelle agenzie per il lavoro e negli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati i destinatari del divieto in esame.

Pertanto, dal dettato dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, si evince che non solo è vietato indagare sulle opinioni personali del lavoratore, ma anche, ove tali opinioni siano, per qualsivoglia ragione, (già) note, adoperarle a fini discriminatori, in particolare nel momento in cui il soggetto si propone sul mercato del lavoro.

#### **4. Le eccezioni di cui al comma 2 dell'articolo 10.**

A conclusione di questo breve contributo, va menzionata, senza voler entrare approfonditamente nel merito della questione, ma solo per dovuta completezza, l'eccezione, di cui al secondo comma dell'articolo 10 della Legge Biagi, al divieto di indagini e trattamenti discriminatori; eccezione che riguarda, come si legge, "i lavoratori svantaggiati nella ricerca di un'occupazione".

L'intento è chiaramente quello di consentire l'inserimento e l'integrazione nel circuito lavorativo di quei lavoratori appartenenti innanzitutto alla categoria dei disabili <sup>(12)</sup>; ma la definizione di lavoratore svantaggiato, ai sensi della Legge Biagi, appare considerevolmente ampliata, rispetto alle disposizioni precedenti. Infatti, all'articolo 2, comma 1, lettera *k*), si legge testualmente che è "lavoratore svantaggiato qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro". Tale definizione viene mutuata dalla normativa comunitaria, riconducibile all'articolo 2, lettera *f*) del regolamento CE n. 2204 del 12 dicembre 2002, relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381.

---

<sup>(12)</sup> Cfr. P. CHECCUCCI, *Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

Per tali soggetti sono previste delle disposizioni *ad hoc*, per le quali si giustifica un'eccezione alla parità di trattamento.

I “servizi specifici e le azioni mirate per assistere le categorie di lavoratori svantaggiati”<sup>(13)</sup> sono, a sommo avviso di chi scrive, riconducibili ad azioni positive, intese come quei piani volti ad offrire, prima ancora (ed in vista) della parità di trattamento, una pari opportunità, ossia un identico punto di partenza per situazioni non riconducibili alle fattispecie “tipiche”.

Il collocamento obbligatorio è l'espressione concreta di un tale atteggiamento, ma è anche un momento successivo a ciò di cui si sta discutendo: infatti, prima ancora dell'inserimento, o collocamento, del soggetto svantaggiato nel circuito della domanda e dell'offerta di lavoro, occorre che i soggetti deputati al collocamento, di cui al comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003, si trovino in condizioni di offrire ai soggetti svantaggiati quel *quid* di più e di diverso che la condizione di tali soggetti richiede. Praticamente, quella che era la funzione tipicamente assistenziale e risarcitoria del collocamento obbligatorio, si pone oggi come obiettivo, a maggiore e più effettiva tutela del lavoratore svantaggiato, quello di superare tale funzione di “supporto”, per giungere ad approntare più concreti servizi di sostegno e di collocamento mirato, in cui il bagaglio professionale ed attitudinale del singolo soggetto svantaggiato sia utilizzato, anche quindi in tale ottica, superando il divieto di cui al comma 1 dell'articolo 1 della Legge Biagi, come “discrimine” per la ricerca di un lavoro<sup>(14)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Sulle misure in favore dei lavoratori svantaggiati, cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(14)</sup> Cfr. M. CINELLI, *Profili della disciplina del collocamento obbligatorio dopo la legge n. 68 del 1999*, in *Dir lav. nelle Marche*, 1999, n. 2-3, 210; E. PASQUALETTO, *La nuova legge sul collocamento obbligatorio dei disabili: prime osservazioni*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 94.



## 4.

# DIVIETO DI ONERI IN CAPO AI LAVORATORI

VALENTINA FORTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Evoluzione normativa del principio di gratuità del collocamento per i lavoratori: fonti internazionali, comunitarie e nazionali. — 3. Il principio del divieto di oneri per i lavoratori nella legge n. 30/2003 e nel decreto legislativo n. 276/2003. — 4. Un'analisi comparata dell'applicazione del principio di gratuità nei Paesi dell'Unione europea.

### 1. Introduzione.

Con il decreto legislativo n. 276/2003, di attuazione della legge n. 30/2003, per la prima volta il collocamento viene definito espressamente pubblico e privato <sup>(1)</sup>.

Se in origine, nella seconda metà dell'Ottocento <sup>(2)</sup>, i servizi per l'impiego erano sorti come privati, dal periodo corporativo (v. regio decreto n. 1934/1938, convertito in legge, n. 739, il 2 giugno 1939) <sup>(3)</sup> e successivamente, con la legge 29 aprile 1949, n. 264 <sup>(4)</sup> in Italia abbiamo avuto un sistema di collocamento esclusivamente pubblico.

Solo con la legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu) si è aperta per la prima volta ai privati la possibilità di operare come intermediari tra datori di lavoro e lavoratori, ma limitatamente ai rapporti di lavoro interinale.

Con il decreto legislativo n. 469/1997 (v. articolo 10) si è con-

---

<sup>(1)</sup> Tra gli altri, v. P. RAUSEI, *La nuova era del collocamento pubblico-privato*, in *DPL*, 2003, n. 32, 2123 ss.

<sup>(2)</sup> Per un'analisi in Italia del periodo precorporativo, cfr. G. VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1974.

<sup>(3)</sup> Per un commento, cfr. M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, in *RGL*, 1982, I, 215 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. per tutti, E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970 e A. D'HARMANT FRANÇOIS, *Il diritto amministrativo del lavoro*, Cedam, Padova, 1981, 171 ss.

sentito alle imprese private di svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche per rapporti non temporanei, sia pur con vincoli tali da renderne difficoltoso l'operato <sup>(5)</sup>, mentre con il decreto legislativo n. 297/2002 <sup>(6)</sup> è stato abrogato l'articolo 7 della legge n. 264/1949, che prevedeva il collocamento come funzione pubblica.

Ma è solo con il decreto legislativo n. 276/2003 (v. articolo 85) che si è abolito anche l'articolo 27 della legge n. 264/1949, che puniva con sanzioni penali chi svolgeva attività di collocamento al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge e vengono comunque abrogate tutte le norme incompatibili con la nuova regolazione del collocamento.

Per garantire "un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro" (v. articolo 3 del decreto n. 276/2003), è previsto che ci debba essere una reale e concreta collaborazione tra gli uffici pubblici e privati e che il nuovo collocamento venga inteso quale servizio (e non più come funzione pubblica, autoritativa), reso alle imprese e ai lavoratori, sia da soggetti pubblici che privati <sup>(7)</sup>.

Infatti mentre ai servizi pubblici rimangono come compiti esclusivi la tenuta e l'aggiornamento dell'anagrafe e delle schede professionali dei lavoratori iscritti, tutte le altre attività <sup>(8)</sup> possono essere esercitate sia da enti pubblici (che, rispetto al passato, sono stati ampliati fino a ricomprendere università, camere di commercio, scuole), che privati, espressamente autorizzati dallo Stato <sup>(9)</sup> (ed iscritti in un apposito albo) o accreditati dalle Regioni <sup>(10)</sup>.

I cittadini hanno libertà di scegliere il soggetto a cui rivolgersi:

---

<sup>(5)</sup> Cfr. E. ALES, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, in *ADL*, 1998, 525 ss.

<sup>(6)</sup> Pubblicato in *GU*, 15 gennaio 2003, n. 11, modificativo del decreto legislativo n. 181/2000, contenente disposizioni volte ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Cfr. E. MASSI, *La riforma del collocamento*, in *DPL*, 2003, n. 4, inserto.

<sup>(7)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(8)</sup> Per esempio incontro domanda-offerta di lavoro, promozione all'inserimento lavorativo delle fasce deboli, prevenzione della disoccupazione.

<sup>(9)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(10)</sup> In virtù del riparto di competenze tra Stato ed enti locali, già previsto dal decreto legislativo n. 469/1997 e, successivamente, dalla legge costituzionale n. 3/2001, che ha modificato l'articolo 117 della Costituzione.

l'importante <sup>(11)</sup> è che l'organismo preposto, pubblico o privato, sia in grado di fornire un servizio efficiente ed efficace <sup>(12)</sup>.

Se ora l'attività di collocamento può essere svolta anche da soggetti privati (con i requisiti previsti dalla legge), che questa rivesta sempre un interesse pubblico si può desumere, oltre che da altri aspetti <sup>(13)</sup>, principalmente dalla previsione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 276/2003, secondo cui, salvo eccezioni tassative previste al comma 2 <sup>(14)</sup>, « è fatto divieto ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore ».

## 2. Evoluzione normativa del principio di gratuità del collocamento per i lavoratori: fonti internazionali, comunitarie e nazionali.

Se i servizi per l'impiego e il collocamento, dalla seconda metà dell'Ottocento, nascono come privati e gratuiti e inizialmente nei Paesi maggiormente industrializzati (ad es. in Italia) furono gestiti da organizzazioni sindacali, leghe e cooperative d'ispirazione socialista e cattolica <sup>(15)</sup>, ben presto gli Stati ritennero necessario assumersi tale compito, per proteggere i lavoratori, specie i più deboli, da abusi da parte di intermediari privati.

Se già nei primi anni del Novecento alcuni Paesi (come Belgio, Germania, Francia e Gran Bretagna), realizzarono i primi uffici pubblici di collocamento, è solo con la convenzione n. 2 e con la racco-

---

<sup>(11)</sup> Ed è questa la finalità che hanno cercato di perseguire le ultime riforme in materia di mercato del lavoro, e soprattutto la Legge Biagi.

<sup>(12)</sup> Come non lo era, in situazione di monopolio pubblico, secondo il giudizio della Corte di giustizia: v. sentenza *Job Centre II*, dell'11 dicembre 1997, C-55/96, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*, commentata, tra gli altri, da R. FOGLIA, *La Corte di giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *ADL*, 1998, n. 2, 539 ss.

<sup>(13)</sup> Come il fatto che sia subordinata ad un'autorizzazione da parte dello Stato, che ha stabilito con propria legge i requisiti necessari per ottenerla: vedi decreto ministeriale 23 dicembre 2003 (in *GU* del 3 marzo 2004, serie gen., n. 52), decreto ministeriale 5 maggio 2004 (in *GU* del 2 luglio 2004, serie gen., n. 153), la circolare n. 25 del 4 giugno 2004 e la circolare del 21 luglio 2004, n. 30. Le circolari specificano le modalità di iscrizione all'albo e di autorizzazione per le agenzie per il lavoro che diventano così pienamente operative. Tutti i documenti sono consultabili all'indirizzo *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(14)</sup> Che vedremo in seguito, al § 3.

<sup>(15)</sup> Cfr. G. VENETO, *op. cit.*

mandazione n. 1 del 28 giugno 1919 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (il c.d. Trattato di Versailles) <sup>(16)</sup> che venne stabilito che il collocamento dovesse essere necessariamente una funzione pubblica e gratuita.

Tali documenti sono stati adottati in applicazione del principio secondo cui "Il lavoro non è una merce" (cioè non può essere oggetto di transazione commerciale) <sup>(17)</sup>, sicuramente il primo su cui si fonda l'OIL.

Il Trattato è stato ratificato da 29 Stati su 41 (che introdussero il monopolio pubblico per l'impiego), tra cui l'Italia, con il regio decreto 29 marzo 1923, n. 1021 <sup>(18)</sup>. I restanti Paesi, a tradizione liberista, conservarono anche la mediazione privata <sup>(19)</sup>.

Nella successiva convenzione n. 34/1933 (non ratificata in Italia) e raccomandazione n. 42/1934 <sup>(20)</sup>, l'OIL invece ha preso in considerazione gli uffici di collocamento esclusivamente a pagamento.

In particolare la convenzione n. 34/1933 distingue due tipi di uffici, quelli a fine di lucro e quelli senza tale scopo: i primi — articolo 1, comma 1, lettera *a*) — sono definiti come quelle persone, società o altri enti che servano da intermediari tra lavoratore e datore di lavoro, traendo dall'uno o dall'altro un vantaggio materiale diretto o indiretto; gli uffici senza scopo di lucro sono, invece, — lettera *b*) —, quei soggetti che ricevano dal datore o dal prestatore, per i loro servizi di collocamento, una tassa di iscrizione, un contributo o qualsiasi remunerazione utilizzandoli, a differenza di quelli lucrativi, solo per coprire il costo del servizio reso.

La convenzione prevede una graduale soppressione degli uffici a scopo di lucro, salvo deroghe autorizzate, *ex* articolo 3, previa consultazione delle organizzazioni dei datori e dei lavoratori, per categorie di prestatori espressamente indicate nelle leggi nazionali, nelle quali il

---

<sup>(16)</sup> Tutta la documentazione dell'OIL è consultabile al sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org); la convenzione n. 2/1919 e la raccomandazione n. 1/1919 sono consultabili in [www.c-smb.unimo.it](http://www.c-smb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*. Per le fonti fino al 1963, cfr. G. KOJANEC, *Convenzioni e Raccomandazioni della organizzazione internazionale del lavoro*, Cedam, Padova, 1964.

<sup>(17)</sup> Cfr. M. GRANDI, *Il lavoro non è una merce: una formula da rimeditare*, in *LD*, 1997, n. 4, 557 ss.

<sup>(18)</sup> In *GU*, 12 giugno 1923, n. 137.

<sup>(19)</sup> Come gli Stati Uniti e, in Europa, il Regno Unito e la Finlandia. Analizzeremo sinteticamente l'attuale situazione dei Paesi della Unione europea nel § 4.

<sup>(20)</sup> Consultabili in [www.c-smb.unimo.it](http://www.c-smb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

collocamento opera in condizioni speciali da giustificare la deroga, e per cui le tariffe sono approvate dall'autorità competente. Per gli enti senza scopo di lucro la convenzione prevede — articolo 4, lettera *b*) — che questi, una volta che lo Stato abbia ratificato la convenzione, non potranno esigere una retribuzione superiore alla tariffa stabilita dall'autorità competente, tenendo stretto conto delle spese sostenute.

Secondo l'articolo 6 il diritto interno dovrà prevedere per ogni infrazione a tali norme adeguate sanzioni penali, compreso il ritiro dell'autorizzazione, necessaria per operare.

Nella convenzione n. 34/1933 il collocamento era considerato come un servizio a pagamento, in quanto si riteneva che “vi dovesse essere una parità di condizioni tra tutti i lavoratori di fronte alla ricerca di un posto di lavoro, dimostrando con ciò la supremazia dell'individuo lavoratore rispetto al lavoro come scambio commerciale” (21).

In Italia nel periodo corporativo la legge n. 739/1939 (22) aveva attribuito la funzione di collocamento esclusivamente al sindacato, persona giuridica pubblica, con conseguente divieto di mediazione privata, ancorchè gratuita — vedi anche l'articolo 2098 del c.c. del 1942, secondo cui “Il contratto di lavoro stipulato senza l'osservanza delle disposizioni concernente la disciplina della domanda ed offerta di lavoro può essere annullato, salva l'applicazione delle sanzioni penali” (23).

È dello stesso periodo una legge, del 10 gennaio 1935, n. 112 (24), che ribadisce il principio del divieto di qualsiasi onere in capo ai lavoratori per quanto riguarda le pratiche burocratiche da espletare per usufruire dei servizi di collocamento: infatti, secondo l'articolo 2, “I libretti (di lavoro) sono rilasciati, per la prima volta, gratuitamente. I documenti e le certificazioni necessarie sono esenti da qualsiasi tassa, diritti e spese”.

---

(21) Cfr. M.P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il “collocamento” tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 63.

(22) Cfr. M. RICCI, *op. cit.*

(23) Tale normativa, quasi mai utilizzata, non è stata abrogata espressamente, anche se potrebbe considerarsi tra le “norme incompatibili con l'attuale sistema di collocamento” che l'articolo 85 del decreto legislativo n. 276/2003 considera implicitamente abrogate.

(24) Che è rimasta in vigore fino al decreto legislativo n. 297/2002, che prende atto della sostituzione del libretto di lavoro con la scheda professionale, istituita con decreto ministeriale 30 maggio 2001 (in *GU*, 21 luglio 2001, n. 168, suppl. ord. n. 196).

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'OIL adottò altre convenzioni in materia di collocamento, la n. 88/1948 e la successiva, di grande importanza, n. 96/1949 <sup>(25)</sup>.

La convenzione n. 88/1948 (ancora vigente), ratificata dall'Italia con la legge 30 luglio 1952, n. 1089 <sup>(26)</sup>, statuisce che ogni Stato membro dell'OIL, per il quale sia in vigore detta convenzione, debba istituire o assicurare che sia istituito un servizio pubblico gratuito di collocamento (articolo 1, comma 1), che comunque può convivere (e anzi deve cooperare per un migliore servizio) con quelli privati, che devono essere senza fini lucrativi.

Per quanto riguarda la successiva convenzione n. 96/1949 (adottata in revisione a quella del 1933) autorizzava gli Stati membri a scegliere di ratificare o la seconda parte, che stabiliva che dovessero essere progressivamente abolite le agenzie private di collocamento con servizi a pagamento, o la terza parte, che consentiva la loro permanenza (accanto agli uffici pubblici di collocamento), con sottoposizione ad uno stringente controllo statale (articolo 2).

In Italia è stata ratificata con legge 2 agosto 1952, n. 1305 <sup>(27)</sup>, la seconda parte, prevedendosi la soppressione graduale degli uffici di collocamento a pagamento con fini di lucro.

La convenzione n. 96/1949, importante ai nostri fini, ha introdotto per la prima volta espressamente (v. articoli 7 e 12) il principio della gratuità nei confronti di chi fosse in cerca di lavoro per gli uffici di collocamento sia pubblici che privati: questi ultimi quindi, se consentiti dallo Stato, anche se a fini di lucro, non potrebbero comunque chiedere compensi ai lavoratori.

In pratica, in tale periodo non vigeva il principio del monopolio statale del collocamento, anche se lo Stato controllava in modo rigido l'attività dei privati <sup>(28)</sup>.

In Italia, con la legge 29 aprile 1949, n. 264 <sup>(29)</sup>, è stata applicata la convenzione OIL n. 96/1949 in modo rigido, confermandosi il

---

<sup>(25)</sup> Consultabili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(26)</sup> In *GU*, 23 agosto 1952, n. 195.

<sup>(27)</sup> In *GU*, 17 ottobre 1952, n. 242.

<sup>(28)</sup> In tale periodo si stava affermando sempre di più la teoria economica di Keynes, secondo cui il mercato del lavoro era incapace di gestirsi unicamente con l'intervento privato, e necessitava pertanto del sostegno pubblico.

<sup>(29)</sup> In *GU*, 1 giugno 1949, n. 125. Per i riferimenti bibliografici, v. nota 4.

monopolio pubblico in materia di collocamento <sup>(30)</sup>, già previsto nel periodo corporativo, seppur depurato di elementi tipici come la configurazione del sindacato e il suo ruolo pubblicistico, sia pur se in realtà, nel frattempo, era entrata in vigore la Costituzione repubblicana che, nelle varie norme che riguardano il lavoro (v. articoli 1, 3, 4, 35) non prevede mai che il collocamento debba essere esclusivamente pubblico.

Tale monopolio è sancito dalle legge del 1949 all'articolo 11, che vieta l'esercizio della mediazione privata, anche se a titolo gratuito, e all'articolo 27, comma 1, secondo cui "Chiunque esercita la mediazione, in violazione delle norme della presente legge, è punito con l'ammenda da 1 a 5 milioni, se vi è scopo di lucro la pena è dell'arresto fino a 6 mesi e l'ammenda è aumentata fino al triplo" (si tratta quindi di un reato contravvenzionale).

In tale sistema il collocamento costituiva lo strumento attraverso il quale lo Stato si proponeva di svolgere innanzitutto la funzione di ripartire tra i lavoratori disoccupati un bene, le occasioni di lavoro, ritenuto scarso. Costituiva principio base che chiunque avesse voluto assumere lavoratori fosse tenuto a farne "richiesta" al competente ufficio e che la conclusione del contratto fosse subordinato ad un atto di autorizzazione (l'avviamento) da parte di quell'ufficio.

Il sistema di collocamento ha subito rilevanti modifiche nel corso degli anni che separano la legge del 1949 dal decreto legislativo n. 469/1997, che ha aperto l'attività di collocamento anche alle agenzie private <sup>(31)</sup>, ma i cardini di tale normativa sono rimasti in vigore fino al

---

<sup>(30)</sup> Infatti l'articolo 7 lo definisce come "funzione pubblica", mentre l'articolo 24 non in modo contraddittorio, ma rafforzandone la valenza, parla di "servizio pubblico".

<sup>(31)</sup> Possiamo in sintesi ricordare le norme che hanno prima derogato al principio originario della chiamata numerica dei lavoratori da parte dell'ufficio di collocamento, ad es. la legislazione dell'emergenza della seconda metà degli anni Settanta e la normativa (legge n. 863/1984) in materia di contratti di formazione e lavoro; rilevante è poi la legge n. 56/1987 (cfr. T. TREU, F. LISO, M. NAPOLI (a cura di), *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro. Commentario alla L. 28 febbraio 1987 n. 56*, in *NLCC*, 1987, 648 ss.), che ha tentato di flessibilizzare il sistema di collocamento istituendo le commissioni regionali e le agenzie per l'impiego. Rivoluzionario è l'articolo 25 della legge n. 223/1991 (cfr. F. LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *LI*, 1991, da n. 17 a n. 24), che generalizza la chiamata nominativa dei lavoratori (prevedendo però una riserva per le fasce deboli) ma, soprattutto, l'articolo 9-bis della legge n. 608/1996 (cfr. L. MONTUSCHI, *Appunti esegetici sulla riforma del collocamento*, in *LG*, 1997, 993 ss.), che abolisce il nulla osta

decreto legislativo n. 276/2003 che, all'articolo 85, ha abrogato espressamente l'apparato sanzionatorio previsto dall'articolo 27 della legge n. 264/1949 per chi esercitasse la mediazione privata, sostituendolo con delle norme che non vietano più l'attività privata, ma ne puniscono solo gli abusi.

Tornando a parlare del principio di gratuità dei servizi di collocamento per i prestatori di lavoro, alla fine degli anni Ottanta è intervenuta anche la Comunità europea che, con la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (o Carta sociale europea), firmata a Strasburgo il 9 dicembre 1989 da tutti gli Stati della Cee, tranne il Regno Unito <sup>(32)</sup> — che, pur non avendo valore vincolante per gli Stati membri, ma solo dichiarativo, costituisce tuttavia una importante pressione politica per gli stessi <sup>(33)</sup> —, all'articolo 6 ha ribadito che “Ogni persona deve poter beneficiare gratuitamente dei servizi pubblici di collocamento”.

Nel frattempo il sistema di collocamento imposto dalla convenzione OIL del 1949 si manifestava sempre più incapace di rispondere alle esigenze sia delle imprese, che dei lavoratori.

Il rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro, in preparazione dell'81<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, giugno 1994), dal titolo *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro* <sup>(34)</sup>, prende atto dell'inefficacia dei monopoli pubblici di collocamento nel soddisfare la richiesta di mediazione per i lavoratori e per le imprese, e dell'emergere, in modo più o meno legale, delle agenzie private di collocamento, nonché del mutato contesto di riferimento rispetto alle condizioni al momento dell'adozione delle precedenti convenzioni. Ritiene opportuno riconoscere l'importante ruolo che può essere svolto dalle agenzie private ai fini di un buon funzionamento del mercato del lavoro.

Per agenzie private tale rapporto intende: “qualunque impresa di servizi di diritto privato che si impegna, per contratto e verso corrispettivo (compensi o sovvenzioni), a svolgere per singole persone e

---

preventivo degli uffici di collocamento, consentendo ai datori di chiamare direttamente i lavoratori, comunicandolo agli uffici del lavoro solo *ex post*.

<sup>(32)</sup> Per quanto riguarda i riferimenti bibliografici, cfr. in generale, il fascicolo monografico di *ES*, 1990, n. 1, e C. LA MACCHIA, *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in *DLRI*, 1990, 769 e ss.

<sup>(33)</sup> Vedremo poi nel paragrafo successivo se gli Stati membri si siano conformati o meno all'articolo 6.

<sup>(34)</sup> Integralmente pubblicato in *RIDL*, 1994, III, 179 ss.



imprese clienti un'attività volta a facilitare o accelerare l'accesso ad un impiego (...)", senza specificare se debbano essere a fini lucrativi o meno.

In realtà le agenzie private in alcuni Paesi europei, soprattutto quelli a tradizione liberale, hanno sempre operato, sia per il collocamento dei lavoratori interinali, che a tempo indeterminato, accanto agli uffici pubblici <sup>(35)</sup>.

In Italia la possibilità di operare per gli enti privati si apre, dopo molte resistenze sindacali e anni di dibattito dottrinale <sup>(36)</sup>, solo con la legge n. 196/1997 <sup>(37)</sup> e solo per la fornitura di lavoro temporaneo.

In tal caso, a differenza dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, in cui l'intermediario non instaura nessun vincolo con le parti che mette in contatto, ma ne facilita solo l'incontro, si costituisce invece un rapporto di lavoro subordinato tra il lavoratore, che verrà "dato in affitto" alle imprese utilizzatrici, e l'agenzia fornitrice <sup>(38)</sup>.

L'agenzia riceve un compenso dall'azienda presso cui presta servizio il lavoratore, ma deve operare gratuitamente per quest'ultimo: infatti, secondo l'articolo 10, comma 4, della legge n. 196/1997, "Chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro temporaneo è punito con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno e dell'ammenda da lire 5.000.000 a lire 12.000.000" (si tratta quindi di un reato contravvenzionale); inoltre l'agenzia viene cancellata dall'Albo (la vigilanza spetta al Ministero del lavoro).

Gli articoli da 1 a 11 della legge n. 196/1997 sono stati abrogati dall'articolo 85 del decreto legislativo n. 276/2003 (che ha sostituito al lavoro interinale la somministrazione di manodopera, v. articoli 20-28).

Sempre nel 1997, intanto, l'OIL aveva approvato degli importanti

---

<sup>(35)</sup> Sono sempre esistite ad es. nel Regno Unito, in Finlandia, nei Paesi Bassi.

<sup>(36)</sup> Tra gli altri, cfr. A. MARESCA, *Il lavoro interinale e l'opportunità della sua istituzione in Italia*, in RGL, 1993, 142 ss.

<sup>(37)</sup> In GU, 4 luglio 1997, n. 154, commentata, tra gli altri, da R. DEL PUNTA, *La "fornitura di lavoro temporaneo" nella legge n. 197/1997*, in RIDL 1998, I, 199 ss.; F. LISO, U. CARABELLI (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, F. Angeli, Milano, 1999; M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie. Lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>(38)</sup> Per garantire il lavoratore, l'agenzia dovrà dimostrare di dare garanzia di solidità patrimoniale (deve avere un cospicuo capitale, prestare una cauzione) e di affidabilità dei suoi amministratori.

documenti: si tratta della convenzione del 3 giugno 1997, n. 181 <sup>(39)</sup> (di revisione alle convenzioni n. 34/1933 e n. 96/1949), ratificata in Italia in data 1° febbraio 2000 <sup>(40)</sup> e della raccomandazione del 19 giugno 1997, n. 188 <sup>(41)</sup>.

La convenzione prevede un'apertura alle agenzie private di collocamento, ricomprendendovi non solo le agenzie di collocamento/ mediazione, ma anche quelle di intermediazione/lavoro interinale (che, in vigenza delle convenzioni precedenti, non erano menzionate espressamente), pur con una serie di vincoli e controlli pubblici a garanzia dei lavoratori.

Tale convenzione, a differenza della n. 96/1949, in cui veniva affidato un ruolo primario nel collocamento al servizio pubblico (pur in presenza anche di soggetti privati), prevede che attori principali nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro siano i privati.

L'articolo 7 prevede che le agenzie di impiego privatistiche non possano far pagare ai lavoratori, direttamente o indirettamente (ad es. se il compenso è erogato da un terzo, e anche se non consiste in una somma di denaro, ma in altri vantaggi materiali), spese o altri costi, salva la possibilità di deroghe autorizzate dall'autorità competente <sup>(42)</sup>, solo nell'interesse dei lavoratori e previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative e unicamente per alcune categorie di lavoratori e per servizi specificamente identificati. Ogni Stato aderente alla convenzione che avrà autorizzato detta possibilità dovrà, ai sensi dell'articolo 22 della convenzione OIL, fornire informazioni dettagliate su tali deroghe e spiegarne i motivi.

La regola *ex* articolo 7 è volta a garantire il lavoratore, normalmente parte debole nel rapporto di lavoro e ancora di più nel mercato, rispetto a indebiti trasferimenti di oneri che dovrebbero ricadere sul datore di lavoro.

L'eccezione, d'altra parte, acquista significato se si osserva come la gratuità del servizio reso dall'agenzia al lavoratore comporti conseguen-

---

<sup>(39)</sup> Commentata da E. SALSÌ, *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la Convenzione OIL n. 181/1997*, in *DRI*, 1998, n. 2, 161 ss.

<sup>(40)</sup> In *GU*, 2 febbraio 2000, n. 26, serie gen.

<sup>(41)</sup> Sono entrambi consultabili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(42)</sup> Nel caso italiano, secondo la circolare del Ministero del lavoro n. 57/2001 del 24 maggio 2001, in *www.welfare.gov.it*, relativa al decreto legislativo n. 469/1997, la Direzione generale per l'impiego.

temente una reale attivazione di questa solo su richiesta del datore di lavoro e ciò talvolta può danneggiare il lavoratore.

In effetti, il prestatore in possesso di determinate qualifiche o specializzazioni, che acquisisce sul mercato una significativa forza contrattuale, può, all'occorrenza, avere interesse ad utilizzare, anche dietro compenso, i servizi resi dall'agenzia <sup>(43)</sup>.

Secondo la convenzione (articolo 14, comma 3) in caso di infrazione delle norme ivi stabilite, gli Stati devono prevedere adeguate misure punitive.

Molti Stati europei hanno adottato la convenzione, e, se è vero che già prima di essa molti Paesi avevano approvato leggi per "liberalizzare" le attività delle agenzie private, sicuramente dal 1997 in poi tale processo ha avuto un'accelerazione.

Se ancora nel 1997 l'Italia non aveva ratificato la convenzione OIL n. 181, in tale anno la Corte di Giustizia della CE è intervenuta con la storica sentenza "Job centre II" <sup>(44)</sup>, con cui gli enti pubblici svolgenti l'attività di collocamento sono stati qualificati come imprese, soggetti, come tali, alle regole sulla concorrenza (articoli 86 e ss., Trattato CE), ritenendo la Corte che in Italia sussistesse una situazione di monopolio pubblico abusiva ex articoli 86 e 90, Trattato CE, in quanto i nostri uffici pubblici non erano in grado di soddisfare adeguatamente la domanda dei consumatori e in quanto l'apparato sanzionatorio non permetteva l'ingresso nel sistema anche da parte dei soggetti privati.

A seguito di tale pronuncia l'Italia "è corsa ai ripari" con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(45)</sup>.

Tale decreto, adottato su delega della legge n. 59/1997 <sup>(46)</sup>, stabi-

<sup>(43)</sup> Pensiamo a quelle agenzie c.d. "cacciatori di teste" che operano da anni, in modo efficiente, per cercare dirigenti o comunque persone altamente specializzate per le aziende. Tali agenzie possono essere retribuite o in base al tempo di ricerca o in base al risultato ottenuto.

<sup>(44)</sup> Già citata in nota 12, per altri commenti oltre a R. FOGLIA, v. M. ROCCELLA, *Il monopolio pubblico del collocamento e lo sfruttamento abusivo di posizione dominante da parte di imprese: da Macroton a Poucet e Pistre*, in *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, 115 ss.; M.P. GIANNOTTI, *op. cit.*

<sup>(45)</sup> In *GU*, 8 gennaio 1998, n. 5, commentato da F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *DPL*, 1998, n. 11, inserto; AA.Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, 1999, n. 22; E. ALES, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, cit.; M. TIRABOSCHI, *L'intermediazione privata: un mercato ancora poco trasparente*, in *DML*, 2000, n. 9, 657 ss.

<sup>(46)</sup> Legge Bassanini II, sul decentramento amministrativo "a Costituzione invariata".

lisce innanzitutto che la materia dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro sia conferita dallo Stato alle Regioni, che a loro volta potranno delegarla agli enti minori (ad es. Province). Inoltre tale normativa ha di fatto sancito la fine del monopolio pubblico nel collocamento, consentendo, sia pur con stringenti vincoli e controlli pubblici <sup>(47)</sup>, alle agenzie private anche la mediazione tra domanda e offerta di lavoro, oltre ad altre attività (v. articolo 10, modificato dall'articolo 117 della legge n. 388/2000, finanziaria 2001 <sup>(48)</sup>: ad es. ricerca e selezione del personale o supporto alla ricollocazione del personale, non più solo per i rapporti di lavoro temporaneo *ex* legge n. 196/1997.

Secondo l'articolo 10, comma 10, "Nei confronti dei lavoratori le attività di cui ai commi 1-1<sup>ter</sup> devono essere esercitate a titolo gratuito": a differenza della convenzione OIL del 1997, non sono però previste eccezioni alla regola <sup>(49)</sup>.

*Ex* articolo 10, comma 12, lettera b), "la violazione di tale norma comporta anche la revoca dell'autorizzazione o dell'accreditamento anche su richiesta delle Regioni". Non vi sono però norme specifiche che prevedano sanzioni per un soggetto che agisca senza autorizzazione o accreditamento <sup>(50)</sup>.

In modo che appare contraddittorio con il principio di servizio pubblico, l'articolo 4, comma 1, lettera b) stabilisce che la Regione, tramite un'apposita agenzia, con personalità giuridica ed autonomia contabile e patrimoniale — v. articolo 4, comma 1, lettera c) —, possa svolgere funzioni ed attività ulteriori rispetto a quelle conferite dal decreto legislativo n. 469/1997, anche prevedendo che l'erogazione di

---

<sup>(47)</sup> Infatti le agenzie private sono viste con una logica pubblicistica, rimanendo in vigore i divieti di cui agli articoli 11 e 27 della legge n. 264/1949, considerandosi l'articolo 10 solo come deroga agli stessi.

<sup>(48)</sup> Cfr. V. FILI, *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, in LG, 2001, n. 5, 417 ss.

<sup>(49)</sup> V. critica di E. GRAGNOLI, *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in DML, 1999, 291, secondo cui la previsione di un modesto contributo da parte del lavoratore, al limite da devolvere all'erario, non avrebbe comportato alcuna attenuazione del basilare principio di protezione da manovre speculative, se, a fronte di tale contributo, il lavoratore potesse avere un miglior servizio da parte dell'agenzia.

<sup>(50)</sup> Secondo G. CIOCCA, *La gestione del collocamento: l'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 e le riforme in atto*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 121 ss. (v. 156), si applicherebbero quindi quelle previste in via generale dalla legge n. 264/1949: l'apparato sanzionatorio è stato ora interamente ridisegnato dal decreto legislativo n. 276/2003.

queste sia a titolo oneroso per i privati che ne facciano richiesta. Tale norma è stata riportata in qualche legge regionale, ad es. nella legge Regione Umbria 25 novembre 1998, n. 41 <sup>(51)</sup>, all'articolo 9, comma 7: tale disposizione, di fatto, non è stata applicata, ad oggi, comunque, è stata abrogata dalla successiva legge Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 11 (v. articolo 17, comma 1).

Prima di trattare delle importanti riforme italiane intervenute dal 2001 (a partire dalla legge costituzionale n. 3/2001, che ha modificato il titolo V della Costituzione) fino alla Legge Biagi del 2003, è necessario menzionare un altro importante documento della Unione europea, nel frattempo approvato nel 2000: si tratta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7-8 dicembre 2000 <sup>(52)</sup>, con valore non vincolante per gli Stati membri, ma di importante valenza politica <sup>(53)</sup>: con tale documento prosegue l'opera di "comunitarizzazione" delle fonti di diritto internazionale del lavoro, recependo molti principi già contenuti dalle convenzioni OIL (al cui rispetto sono tenuti singolarmente i Paesi della Unione europea).

Per quanto riguarda il servizio di collocamento, secondo l'articolo 29 della Carta "Ogni individuo ha diritto ad accedere a un servizio di collocamento gratuito", inoltre ai sensi dell'articolo 36 "L'Unione europea riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale previsti da leggi e prassi nazionali".

L'articolo 29 è riportato nel capo IV della Carta, intestato alla "Solidarietà" <sup>(54)</sup>. Il diritto a poter accedere da parte di ogni individuo ad un servizio di collocamento gratuito presuppone che lo Stato membro l'abbia già attivato, o che debba istituirlo. In tutti i casi, la non onerosità delle prestazioni comporta che i costi di organizzazione e di

---

<sup>(51)</sup> Pubblicata in BUR Umbria, 2 dicembre 1998, n. 72, S.O. n. 3. L'agenzia umbra si chiama "Agenzia umbra Lavoro".

<sup>(52)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti comunitarie*. La Carta è commentata da R. FOGLIA, *La Carta dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione europea*, in *RDSS*, 2001, 7 ss.; T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *LD*, 2000, 429 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, *ivi*, 2000, 547 ss.; E. ALES, *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *DML*, 2001, I, 111 ss.

<sup>(53)</sup> Come la Carta sociale europea del 1989.

<sup>(54)</sup> Cfr. P.F. LOTITO, che ha commentato l'articolo 29 della Carta di Nizza, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, 218 ss.

gestione del servizio siano a carico di soggetti diversi da coloro che vi accedono: ciò costituisce manifestazione del principio solidaristico, da parte di coloro che predispongono e gestiscono il servizio di collocamento, che se ne dovranno accollare i relativi oneri.

Dall'articolo 29 non sembra comunque desumersi che dalla gratuità del collocamento debba necessariamente conseguire la natura pubblica del servizio, né tanto meno, che lo Stato debba agire in regime di monopolio: l'autorità pubblica, dunque <sup>(55)</sup> “dovrebbe essere chiamata a svolgere un ruolo promozionale o, al limite, sostitutivo, qualora il servizio gratuito non sia attivato o non funzioni in modo efficace”.

Il diritto di accesso ai servizi di collocamento ha carattere strumentale rispetto al diritto al lavoro, riconosciuto già dalla Carta sociale europea del 1989 come diritto fondamentale dell'individuo (v. l'articolo 1, paragrafo 3, secondo cui “[...] per garantire l'effettivo esercizio di tale diritto si impone la necessità di costituire o mantenere dei servizi gratuiti di collocamento per tutti i lavoratori”) e dall'articolo 15 della Carta di Nizza, intestato “libertà professionale e diritto di lavorare”. Tale diritto al lavoro, e tutti i diritti strumentali ad esso, sono visti come specificazione del principio fondamentale della Unione europea della libertà di circolazione e soggiorno, sancito dall'attuale articolo 39 e ss. (già articolo 48 e ss.) del Trattato e dalle norme derivate e dall'articolo 15, comma 2, della Carta di Nizza.

Anche tale documento comunitario, pur non vincolante, può avere costituito, come la convenzione OIL del 1997, una spinta per i Paesi della Unione europea ad adottare un sistema di collocamento “misto”, con soggetti pubblici e privati in effettiva concorrenza tra loro.

In Italia tale sistema è stato riconosciuto espressamente solo dalla legge n. 30/2003 e dal suo decreto di attuazione n. 276/2003.

Prima di tali normative sono intanto intervenute importanti riforme in materia di mercato del lavoro.

Prima di tutto è stata adottata un'importante riforma costituzionale <sup>(56)</sup>, la legge costituzionale n. 3/2001 <sup>(57)</sup>, che ha modificato il

<sup>(55)</sup> Vedi P.F. LOTTI, *op. cit.*, 219.

<sup>(56)</sup> Anche se l'assetto costituzionale del nostro Paese è destinato a modificarsi in modo ancora più radicale, quando verrà approvata la legge sulla *devolution* attualmente in discussione in Parlamento.

<sup>(57)</sup> In *GU*, 24 ottobre 2001, n. 248. Cfr. M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, n. 1, 19 ss.; M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *LD*, 2001, 490 ss.; G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare*

titolo V della Costituzione. Il nuovo articolo 117, al comma 3, stabilisce che ci sia legislazione concorrente Stato-Regione nella materia della “tutela e sicurezza sul lavoro”. Secondo la maggioranza della dottrina<sup>(58)</sup>, la gestione dei “servizi pubblici per l’impiego” e le procedure di collocamento ordinario ricadono nell’ambito dell’organizzazione amministrativa del mercato del lavoro e, come tali, sarebbero oggetto di tale competenza concorrente.

Inoltre nel 2002 è intervenuta un’importante normativa di riforma del collocamento, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297<sup>(59)</sup>: tale decreto (come già anticipato), ha abrogato, oltre ad altri articoli della legge n. 264/1949, l’articolo 7, che stabiliva che il collocamento dovesse essere una funzione pubblica, lasciando però in vigore l’articolo 27, che prevedeva sanzioni penali per i mediatori privati, salvo quelli autorizzati dall’articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 (che quindi era considerato come derogatorio al principio generale del collocamento pubblico).

### **3. Il principio del divieto di oneri per i lavoratori nella legge n. 30/2003 e nel decreto legislativo n. 276/2003.**

È solo con la legge 14 febbraio 2003, n. 30<sup>(60)</sup> e con la normativa di attuazione (degli articoli 1-6 della delega), decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276<sup>(61)</sup>, che viene incentivata l’operatività dei

---

state *alla welfare society*, Etas, Milano, 2002; G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l’impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il “collocamento” tra pubblico e privato*, cit., 221 ss.

<sup>(58)</sup> Come già si riteneva interpretando il precedente decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>(59)</sup> In attuazione dell’articolo 45, comma 1, lettera *a*), legge del 17 maggio 1999, n. 144. V. anche nota 6.

<sup>(60)</sup> Approvata dopo anni di studi sul mercato del lavoro, pubblicati, tra l’altro, ufficialmente dall’attuale Governo nel c.d. *Libro Bianco* nell’ottobre 2001. La legge n. 30/2003, pubblicata in *GU*, 26 febbraio 2003, n. 47. Entrambi sono consultabili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Per commenti in merito, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La “Legge Biagi” per il lavoro, capire la riforma*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*; M.T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 10, 24 ss.; P. GREMIGNI, *Riforma del collocamento e appalto di manodopera*, in *GLav*, 2003, n. 10, 29 ss.

<sup>(61)</sup> In *GU*, 9 ottobre 2003, n. 235, suppl. n. 159. Cfr. *Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z,

soggetti privati ed il collocamento è definito espressamente pubblico e privato <sup>(62)</sup>.

Infatti solo con l'entrata in vigore del decreto n. 276/2003 (dal 24 ottobre 2003) sono stati abrogati (v. articolo 85): l'articolo 27 della legge n. 264/1949, che puniva penalmente i soggetti (privati) che esercitassero attività di collocamento al di fuori delle ipotesi previste dalla legge (ad es. dalla legge n. 196/1997 e dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997), la legge n. 1369/1960 che vietava in via generale l'interposizione di manodopera <sup>(63)</sup> e le norme comunque incompatibili con le attuali in materia di collocamento.

L'obiettivo della normativa in oggetto consiste nel realizzare un mercato del lavoro trasparente, efficiente, il cui compito sia offrire servizi personalizzati, adatti sia alle esigenze delle aziende, che dei lavoratori.

Per realizzare tali scopi, la Legge Biagi interviene regolamentando la posizione degli operatori, sia pubblici <sup>(64)</sup>, che privati, sul mercato del lavoro; decentrando alcune funzioni pubbliche alle Regioni; incentivando la collaborazione tra i vari "attori" del sistema e utilizzando strumenti, quali quelli informatici, per permettere una maggiore circolazione e trasparenza delle informazioni.

Il nuovo quadro organizzativo è quindi costituito dai seguenti organismi.

Per quanto riguarda i servizi pubblici per l'impiego <sup>(65)</sup> — i centri

---

voce *Riforma Biagi*; M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; G. STRANO, *La riforma Biagi*, *GLav*, 2003, n. 41, speciale; L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *Riforma Biagi e agenzie di lavoro: la bozza del decreto attuativo*, in *GLav*, 2004, n. 4, 20 ss. e, da ultimo, M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(62)</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(63)</sup> Permettendosi ora (v. articoli 20 ss.) la somministrazione di lavoro da parte di soggetti autorizzati, a condizioni *ex lege*, anche a tempo indeterminato.

<sup>(64)</sup> Che sono stati notevolmente ampliati, fino a farvi rientrare (v. articolo 6 del decreto) le Università sia pubbliche che private, i Comuni, le Camere di commercio, le istituzioni di scuola secondaria di secondo grado, statali e parificate, gli enti bilaterali e l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

<sup>(65)</sup> Cfr. D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, Parte III, Sez. (B) di questo volume.



per l'impiego <sup>(66)</sup> —, dipendenti dal sistema regionale, manterranno innanzitutto la funzione pubblica di tenuta e aggiornamento dell'agrafe professionale dei lavoratori, inoltre dovranno organizzare tutti i servizi e le azioni <sup>(67)</sup> di prevenzione della disoccupazione.

Per quanto riguarda le Regioni, l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 riconosce loro i poteri già attribuiti dal decreto legislativo n. 469/1997, oltre alla possibilità di individuare altri organismi, da affiancare ai servizi provinciali.

Il decreto legislativo n. 276/2003 affida la funzione del collocamento, intesa come funzione complessa, che comprende l'intermediazione, la ricerca e il supporto alla ricollocazione dei lavoratori disoccupati, sia a soggetti pubblici, che privati.

Entrambi, se in possesso dei requisiti *ex lege* <sup>(68)</sup>, richiesti a garanzia dei lavoratori, dovranno essere autorizzati dal Ministero del lavoro e iscritti in un apposito Albo <sup>(69)</sup>, o accreditati dalle Regioni <sup>(70)</sup>.

Per usufruire dei vari servizi di collocamento (i cittadini sono liberi di scegliere se rivolgersi a soggetti pubblici o privati) a chi cerca lavoro non può essere imposta alcuna spesa.

Infatti la legge delega n. 30/2003 stabilisce, all'articolo 1, comma 2, lettera l), che il decreto di attuazione debba prevedere "che non vi siano oneri o spese a carico dei lavoratori, salvo quanto previsto dall'articolo 7 della convenzione OIL n. 181/1997, ratificata in Italia il 1 febbraio 2000".

Il decreto legislativo n. 276/2003, infatti, all'articolo 11, comma 1, vieta ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore;

---

<sup>(66)</sup> Istituiti dal decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>(67)</sup> Previste dal decreto legislativo n. 297/2002.

<sup>(68)</sup> Per i privati sono richiesti adeguati requisiti giuridici (devono rivestire una certa forma giuridica), finanziari (a garanzia della solvibilità) e morali (in capo agli amministratori). Sul punto, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit. Inoltre il recente decreto ministeriale 5 maggio 2004 prevede requisiti professionali degli addetti e di idoneità dei locali delle agenzie di lavoro.

<sup>(69)</sup> Per quanto riguarda le modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione a tale Albo, vedi decreto ministeriale del 23 dicembre 2003, cit. alla nota 13 e cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit.

<sup>(70)</sup> Sul punto, oltre al contributo di S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *ibidem*, cfr. anche S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

mentre al comma 2 stabilisce che “I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale possono stabilire che la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati”.

L’articolo 18, comma 4, stabilisce che: “Fatte salve le ipotesi di cui all’articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa dell’arresto non superiore ad un anno o dell’ammenda da euro 2.500 a euro 6.000 (come nelle leggi precedenti, anche qui abbiamo una contravvenzione). In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall’albo”. Tali norme rientrano nel nuovo apparato sanzionatorio <sup>(71)</sup>, previsto dall’articolo 1, comma 2, n. 3, della legge delega, in sostituzione del precedente stabilito in via generale dalla legge n. 264/1949.

Il principio del divieto di oneri per il lavoratore per accedere ai servizi del collocamento, come abbiamo visto esaminando l’evoluzione normativa <sup>(72)</sup>, nel nostro Paese è stato sempre presente.

Lo abbiamo avuto già in origine, quando il collocamento era privato, affidato a sindacati, leghe o cooperative, è stato ribadito nel periodo corporativo, quando tale funzione era esercitata sempre dal sindacato, ma, questa volta, inteso come persona giuridica pubblica, è stato principio cardine della legge n. 264/1949 <sup>(73)</sup>, che ha confermato il monopolio pubblico.

Salvo il primo periodo, in cui operavano i privati, però, il principio di gratuità per il lavoratore, è stato un “corollario” della scelta di gestire il collocamento esclusivamente con il servizio pubblico, in cui è lo Stato che svolge, tra i suoi compiti, quello di agevolare i propri cittadini a trovare un lavoro (v. gli articoli 1, 2, 4 e 35 della Costituzione, che,

---

<sup>(71)</sup> Cfr. i contributi della Parte I, Sez. (E) di questo volume. Lo schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 276/2003 (v. art. 3, comma 1, che modifica l’art. 18, comma 1, del decreto n. 276) citato prevede la rimodulazione di alcune sanzioni penali, in caso di esercizio non autorizzato dell’attività di somministrazione, di intermediazione, di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale.

<sup>(72)</sup> Vedi § 2.

<sup>(73)</sup> Che, come abbiamo visto, all’articolo 11 vietava l’esercizio della mediazione privata, anche se gratuita e all’articolo 27 prevedeva sanzioni penali per chi esercitasse la mediazione in violazione alla legge, aumentando la pena per chi agisse a scopo di lucro.

però, come già detto, non prevedono che lo Stato debba agire in regime di monopolio).

Tale principio è stato accolto dal nostro ordinamento recependo le convenzioni OIL — ricordiamo infatti che l'Italia ha ratificato le convenzioni n. 2/1919, n. 88/1948 e la seconda parte della convenzione n. 96/1949 <sup>(74)</sup> —, che consideravano il collocamento come funzione pubblica e gratuita, mentre non è mai stata adottata la convenzione n. 34/1933 relativa agli uffici di collocamento a pagamento.

La gratuità del collocamento per i prestatori di lavoro è stata ribadita dal nostro legislatore con la legge n. 196/1997 per l'agenzia (privata) fornitrice di lavoratori temporanei <sup>(75)</sup>, ma in tale caso sappiamo che il lavoratore, per contratto, diventa un suo dipendente <sup>(76)</sup>, che viene “prestato” temporaneamente (dietro compenso) ad un altro soggetto <sup>(77)</sup> che usufruisce delle sue prestazioni lavorative <sup>(78)</sup>.

Con il decreto legislativo n. 469/1997 l'attività di collocamento è stata aperta anche a soggetti privati <sup>(79)</sup>, non più solo per rapporti di lavoro interinale, ma anche per facilitare la costituzione di contratti a tempo indeterminato <sup>(80)</sup>: in tal caso l'articolo 10, comma 10, stabilisce che “nei confronti del lavoratore le attività di cui ai commi 1-1-ter devono essere esercitate a titolo gratuito”: tale divieto è tassativo, senza alcuna eccezione <sup>(81)</sup>.

In tal caso l'attività quindi è organizzata e gestita da soggetti

<sup>(74)</sup> Rispettivamente con i citati: regio decreto 29 marzo 1923, n. 1021, legge 30 luglio 1952, n. 1089, e legge 2 agosto 1952, n. 1305.

<sup>(75)</sup> Abbiamo infatti già visto che l'articolo 10, comma 4, punisce penalmente chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro temporaneo; inoltre l'agenzia è cancellata dall'Albo.

<sup>(76)</sup> Quindi l'agenzia non svolge una semplice attività di mediazione, non mette cioè semplicemente in contatto le parti tra loro, anche se, pure in tal caso, secondo i principi generali del codice civile (v. articoli 1754 e 1755), il mediatore avrebbe diritto ad un compenso per l'opera prestata da entrambe le parti, quando il contratto è concluso “per effetto del suo intervento”.

<sup>(77)</sup> Impresa privata o ente pubblico.

<sup>(78)</sup> E che è tenuto a sollevare l'agenzia dalle spese per la retribuzione ed i contributi, pur rimanendo quest'ultima obbligata, in solido con l'impresa utilizzatrice, nei confronti del lavoratore.

<sup>(79)</sup> Ma con vincoli e controlli tali da impedirgli spesso di operare.

<sup>(80)</sup> L'agenzia esercita quindi un'attività di mediazione, oltre ad offrire altri servizi descritti dallo stesso articolo 10.

<sup>(81)</sup> A differenza della convenzione OIL n. 81/1997 e dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 276/2003 che ne ha preso atto.

privati, che devono avere adeguate risorse finanziarie per operare, e che, se non possono riceverle dai lavoratori, dovranno reperire altrove: sicuramente dalle aziende, che cercano lavoratori <sup>(82)</sup>, potranno usufruire di sovvenzioni pubbliche, nazionali o comunitarie se hanno i requisiti previsti dalle norme speciali.

La novità del decreto legislativo n. 276/2003 in merito è costituita dal fatto che il principio di gratuità viene stabilito espressamente, nella stessa norma, con riferimento sia a soggetti pubblici <sup>(83)</sup>, che privati, che ora, a differenza della precedente normativa, sono visti come soggetti con pari dignità e opportunità, operanti in concorrenza e collaborazione <sup>(84)</sup>.

Inoltre tale principio non è più previsto in modo rigido (come nell'articolo 10, comma 10, del decreto legislativo n. 469/1997), ma le parti, tramite le proprie associazioni di categoria, possono individuare (v. l'articolo 11, comma 2) casi in cui, per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati, non si applichi.

E ciò può andare sicuramente a vantaggio anche del lavoratore, che, in cambio di un compenso (magari modesto), può ricevere un servizio che prima, quando il collocamento era visto esclusivamente come attività burocratica, sicuramente non poteva avere.

Il collocamento deve essere un vero e proprio "servizio" per gli utenti che vi accedono, e seppur chi cerca (e chi offre) un lavoro non abbia un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere (e a trovare chi occupi) il posto di lavoro <sup>(85)</sup>, tuttavia ha diritto a che gli operatori, pubblici o privati si adoperino al meglio per riuscire a soddisfare le proprie esigenze <sup>(86)</sup>.

---

<sup>(82)</sup> In genere viene chiesta una quota di iscrizione, poi delle tariffe a seconda dei servizi resi: ad es. un'indennità se le agenzie trovano il lavoratore, e/o eventuali supplementi per prestazioni speciali.

<sup>(83)</sup> Tra cui per alcuni "nuovi arrivati", come le Università, le scuole secondarie, le Camere di commercio e i Comuni è condizione necessaria operare senza fini di lucro (v. articolo 6, commi 1 e 2).

<sup>(84)</sup> L'integrazione tra i servizi pubblici e privati è ritenuta necessaria per avere servizi per l'impiego capaci di incentivare effettivamente l'aumento dell'occupazione in molti documenti comunitari (oltre alle Carte dei diritti fondamentali citate). Per un'analisi degli stessi, oltre che dell'evoluzione dei servizi per l'impiego dalle origini ad oggi, cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 1 ss.

<sup>(85)</sup> Per individuare una possibile qualificazione giuridica del rapporto sia tra l'agenzia e il lavoratore, sia tra la stessa e l'azienda, cfr. E. GRAGNOLI, *op. cit.*

<sup>(86)</sup> Per quanto riguarda gli enti pubblici, già dal 1999 sono obbligati per legge

Il decreto legislativo n. 276/2003 prevede che in futuro qualunque cittadino possa avere informazioni sui posti di lavoro disponibili e mettersi in contatto con le aziende, addirittura senza più neanche ricorrere ad un intermediario, pubblico o privato che sia.

Ciò sarà possibile quando andrà a regime il sistema della borsa continua nazionale del lavoro <sup>(87)</sup>, istituita dall'articolo 15. Si tratta di un sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro, basato su nodi regionali, alimentato con dati immessi da operatori sia pubblici, che privati, sia direttamente da lavoratori e imprese, liberamente accessibile, in modo gratuito, da parte di chiunque sia interessato <sup>(88)</sup>.

#### **4. Un'analisi comparata dell'applicazione del principio di gratuità nei Paesi dell'Unione europea.**

Se fino a dieci anni fa in molti Paesi dell'Unione europea vigeva un sistema di collocamento caratterizzato dal monopolio legale pubblico (pur molto spesso operando, in realtà, anche le agenzie private, ma senza riconoscimento legale), nell'ultimo decennio si è passati, nella maggior parte dei Paesi, a sistemi molto più liberali, in cui ai servizi pubblici si sono affiancati (e sono stati riconosciuti legalmente) soggetti privati. Questa trasformazione "è caratterizzata dalla tendenza alla collaborazione e al partenariato, in cui i servizi per l'impiego sono parte di un sistema di erogazione pubblico e privato di servizi" <sup>(89)</sup>.

---

a garantire certi standard operativi ai propri utenti. Infatti il decreto legislativo n. 286/1999, all'articolo 11, prevede che ogni Pubblica Amministrazione debba adottare una propria Carta dei servizi, in cui stabilisca gli standard operativi della propria attività e i diritti degli utenti se tali standard (qualitativi e quantitativi) non vengono rispettati. Per quanto riguarda i servizi per l'impiego, ad oggi pochi risultano aver adottato tale Carta (ad es. Ravenna, Ferrara, Terni). Cfr. S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 111 ss.; S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in RTDP, 1998, 189 ss.

<sup>(87)</sup> Cfr. i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(88)</sup> Intanto continua ad operare il Sil (Sistema informativo lavoro), istituito dal decreto legislativo n. 469/1997 e di cui il decreto legislativo n. 276/2003 non fa menzione. Il decreto del Ministero del lavoro 5 maggio 2004 (cit. alla nota 13) prevede che, per operare, le agenzie per l'impiego siano dotate di idonee attrezzature informatiche e collegamenti telematici.

<sup>(89)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 123 ss.

Dal 2002 molti Stati hanno proceduto a riformare il sistema di collocamento pubblico, creando uffici in cui vengono svolte in modo integrato funzioni di collocamento e vengono gestite prestazioni di sostegno al reddito dei disoccupati <sup>(90)</sup>.

Altra caratteristica pressoché comune a quasi tutti i Paesi della Unione europea si riscontra nel fatto che la pubblica autorità che controlla i servizi pubblici per l'impiego è lo stesso ente che, per conto del Ministero del lavoro, dà attuazione alle politiche attive del mercato del lavoro.

Analizzando in modo molto sintetico, e senza pretese di esaustività, il sistema di collocamento della maggior parte dei Paesi della Unione europea <sup>(91)</sup>, e soprattutto la applicazione o meno del principio del "divieto di oneri in capo ai lavoratori" (da sempre vigente in Italia, come visto nei paragrafi precedenti), sancito a livello comunitario per tutti gli Stati membri prima dalla Carta sociale europea del 1989 (articolo 6), poi dalla Carta di Nizza (articolo 29), oltre che dalle varie convenzioni OIL (da ultimo la n. 181/1997) <sup>(92)</sup>, possiamo distinguere gli Stati in due grandi gruppi.

Da un lato abbiamo Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia e Svezia (oltre che, naturalmente, l'Italia), che impongono il principio di gratuità del collocamento per i prestatori di lavoro; dall'altro ci sono Germania, Danimarca, Finlandia e Spagna, che non applicano in modo rigido tale principio (vedremo che ci sono situazioni differenti da Stato a Stato).

Iniziando ad esaminare il primo gruppo, in Francia <sup>(93)</sup> vige un monopolio pubblico moderato, gestito dall'ANPE (ente pubblico). Le agenzie private di collocamento sono in linea di principio vietate, ma in realtà una legge del 1987 (il decreto del 24 giugno) ha reso accessibili i servizi per l'impiego anche da parte di soggetti estranei all'organizza-

---

<sup>(90)</sup> Si tratta dei c.d. *one-stop-shop*, cui il lavoratore si rivolge per soddisfare sue molteplici esigenze e in cui gli operatori devono avere una professionalità multiforme (potremmo anche chiamarli "uffici polifunzionali").

<sup>(91)</sup> Cfr. V. PUTRIGNANO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi europei*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit., 73 ss.

<sup>(92)</sup> Come sappiamo, il valore di tali documenti è molto diverso: mentre se uno Stato sceglie di ratificare una convenzione OIL, si impegna singolarmente ad applicarla, i documenti comunitari citati non hanno invece valore vincolante per gli Stati membri, ma hanno solo una valenza politica.

<sup>(93)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, cit., 125 e 128 e V. PUTRIGNANO, *op. cit.*, 103 ss.

zione statale, e ciò ha portato al riconoscimento di fatto delle agenzie private. Uno dei requisiti essenziali perché enti ed associazioni possano concludere convenzioni con l'ANPE è che svolgano la loro attività gratuitamente nei confronti del lavoratore.

Nei Paesi Bassi invece <sup>(94)</sup> fino al 2002 esisteva una coesistenza regolata tra pubblico e privato. Oggi parte dei servizi pubblici sono stati affidati al privato, che deve partecipare a gare d'appalto per concludere convenzioni con la pubblica autorità, e deve garantire la gratuità del servizio nei confronti di chi cerca un lavoro.

Per quanto riguarda il Regno Unito, sono sempre coesistiti servizi pubblici e privati, non essendo mai stata vietata l'attività delle agenzie private (infatti tale Paese non ha aderito alla convenzione OIL del 1919 sul collocamento pubblico). Unico vincolo per queste è stato fino al 1994 il dover essere autorizzate e ancora oggi il divieto di chiedere compensi ai lavoratori per il servizio prestato <sup>(95)</sup>.

Tra i Paesi scandinavi, in Norvegia e Svezia è applicato il principio del divieto di chiedere compensi ai lavoratori, invece tale situazione non esiste in Finlandia.

Per quanto concerne la Norvegia, a differenza degli altri Paesi europei, è ancora vincolata alla convenzione OIL n. 96/1949: vige quindi un sistema di monopolio pubblico nel collocamento, salvo eccezioni tassative, anche se in realtà queste sono molto ampie <sup>(96)</sup>. Corollario di ciò è la gratuità del servizio per i lavoratori.

L'ultimo Paese europeo che applica il principio di gratuità del servizio di collocamento per i prestatori di lavoro è la Svezia, in cui fino al 1997 <sup>(97)</sup> vigeva il monopolio pubblico, ma da tale data è stato legalizzato il collocamento privato (anche se c'è un forte scetticismo a ricorrervi, salvo in settori in cui il collocamento pubblico non ha mai operato), fermo restando il divieto di chiedere compensi ai lavoratori.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di Stati membri della Unione europea, quelli cioè che non sono vincolati ad applicare il

---

<sup>(94)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, cit., 125-128 e V. PUTRIGNANO, *op. cit.*, 107.

<sup>(95)</sup> Per un'analisi recente cfr. B. HEPPLE, *Le agenzie private per l'impiego nel Regno Unito*, in DRI, 1998, 461.

<sup>(96)</sup> Cfr. V. PUTRIGNANO, *op. cit.*, 94.

<sup>(97)</sup> Cfr. M. KARLSSON, M. TIRABOSCHI, *Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessione offerti dall'esperienza svedese*, in DRI, 1998, 179 ss.

principio di gratuità dei servizi di collocamento per i prestatori di lavoro, la situazione cambia da Paese a Paese.

In Germania, dove fin dal 1902 esisteva un regime di monopolio pubblico, nella prassi erano largamente tollerate le agenzie private. Nel 1993 tale monopolio è stato ridimensionato in modo significativo, nel 1994 è stato abolito<sup>(98)</sup>. Il 23 dicembre 2002 sono state approvate due leggi (la c.d. “riforma Hartz”) (99), in base alle quali le agenzie private possono svolgere la propria attività liberamente, senza più necessità di autorizzazione statale. Fino alla stessa data il servizio doveva essere gratuito per i lavoratori, ma con la nuova normativa le agenzie private possono richiedere a questi un compenso per la loro attività, anche se entro determinati limiti stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda la situazione in Danimarca, dal 1990 vige una piena liberalizzazione delle agenzie di collocamento e fornitura di manodopera. A differenza di quanto è stabilito dalla convenzione OIL n. 181/1997, è consentito richiedere compensi anche ai prestatori di lavoro (oltre che, naturalmente, ai datori di lavoro), anche se in realtà vigono codici deontologici adottati in accordo con le organizzazioni sindacali che, in pratica, impediscono questa possibilità.

In Finlandia la situazione è stata sempre molto diversa dagli altri Paesi scandinavi.

Se infatti sono sempre esistite agenzie private, dal 1994 sono del tutto libere di operare. Non è imposta la gratuità per i lavoratori dei servizi effettuati, pur dovendo le agenzie operare senza scopo di lucro.

Ultimo Paese di cui accennerò è la Spagna. In tale Stato dal 1994 è stato abolito il monopolio pubblico<sup>(100)</sup>. Le agenzie private possono essere solo senza scopo di lucro e possono chiedere eventuali compensi ai lavoratori, purché vi sia un criterio di diretta correlazione con le spese ed i servizi prestati (v. l'articolo 16, comma 2, dello Statuto dei lavoratori modificato nel 1995).

---

(98) Per un'analisi delle riforme del 1993 e del 1994, cfr. M. WEISS, *Le agenzie private per l'impiego in Germania*, in *DRI*, 1998, 458 ss.

(99) Cfr. S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego nella Riforma Biagi e il modello tedesco*, in *GLav*, 2003, n. 10, 26 ss.

(100) Cfr. P. ALBI, *Flessibilità e libertà negoziale nell'ordinamento spagnolo dopo la riforma del 1994*, in *RIDL*, 1997, I, 151 ss.



SEZIONE B  
VERSO UNA STRATEGIA DI *LIFELONG LEARNING*:  
IL RUOLO DELLA FORMAZIONE CONTINUA

5.

**VERSO UNA STRATEGIA DI *LIFELONG LEARNING*:  
STATO DELL'ARTE ED EVOLUZIONE DELLE POLITICHE  
DI FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA**

AVIANA BULGARELLI

SOMMARIO: 1. *Lifelong learning*: un paradigma europeo. — 2. I numeri della formazione continua. — 3. Evoluzione recente delle politiche di investimento in *lifelong learning*. — 4. La domanda di formazione. — 5. Le condizioni di contesto.

**1. *Lifelong learning*: un paradigma europeo.**

L'attuazione delle strategie di *lifelong learning* tende ad assumere un carattere trasversale, nel quadro del processo riformatore del mercato del lavoro e dei sistemi formativi ed educativi in atto in Italia, così come nel recente disegno e avvio di *policies* mirate soprattutto alla formazione continua degli adulti, occupati e inoccupati.

Uno stimolo rilevante alla promozione di politiche di *lifelong learning* è stato ed è dato dalle Strategie europee in materia di competitività, crescita, coesione economica e sociale e occupazione. L'obiettivo strategico fissato dal Consiglio europeo di Lisbona il quale prevede che l'Europa diventi, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale" <sup>(1)</sup>, costituisce un orientamento forte ai

---

<sup>(1)</sup> *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000.

disegni di *policy* in investimento del capitale umano messi in atto in tutti i Paesi dell'Unione. In questo contesto, l'apprendimento permanente (*lifelong learning*) assume un ruolo centrale e prioritario in quanto "ponte" strategico tra le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'occupazione; tutto ciò nella triplice prospettiva della cittadinanza attiva, dell'occupabilità e dell'adattabilità. Nel paradigma del *lifelong learning* la persona è posta al centro del percorso di apprendimento; la formazione concorre al benessere degli individui, intesi sia come cittadini che come lavoratori. Sempre più è infatti evidente anche in Europa la correlazione positiva tra dotazione di capitale umano delle persone, incremento delle probabilità di occupazione (occupabilità) e di mobilità professionale (adattabilità) e crescita dei redditi da lavoro.

Il paradigma del *lifelong learning* è divenuto obiettivo anche dei recenti *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione* (2). Esso è considerato trasversale e cruciale al conseguimento delle strategie di piena occupazione, qualità e produttività del lavoro e coesione e integrazione sociale. L'Europa, e con essa l'Italia, hanno fissato precisi *target* da raggiungere per il 2010 (vedi box 1), i quali costituiscono il punto di riferimento comune dei Piani nazionali per l'occupazione (3) e delle *policies* messe in atto nell'ultimo anno.

---

(2) Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003, *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE, in *GUCE*, 5 agosto 2003, L197, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

(3) Il Piano nazionale d'azione per l'occupazione (Nap) è il documento programmatico in cui gli Stati dell'Unione europea danno conto dell'attuazione delle politiche del lavoro effettuate nell'anno precedente, dei progressi realizzati, delle risorse, anche comunitarie, impegnate, ed espongono gli interventi per il futuro. Il Nap è definito in coerenza con gli orientamenti della Strategia europea per l'occupazione (cfr. Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, novembre 1997, Consiglio europeo di Lisbona, marzo 2000, Consiglio europeo di Bruxelles, marzo 2003). Obiettivi generali individuati dall'Unione europea e condivisi dal Governo italiano sono la piena occupazione, la qualità e produttività del lavoro, la coesione e integrazione economica e sociale. Per il 2003 i Nap presentano alcune innovazioni: piena sincronizzazione tra Linee guida per l'occupazione e Indirizzi generali per le politiche economiche; riduzione e razionalizzazione degli orientamenti specifici; inserimento dei Nap in un ciclo triennale per migliorare l'efficacia delle misure di intervento; rafforzamento del monitoraggio delle politiche; maggiore corresponsabilità a tutti i livelli e di tutti gli attori nella definizione e nella implementazione delle politiche per l'occupazione; infine, su proposta del Governo italiano, inserimento di una nuova priorità di azione per l'emersione del lavoro irregolare e rafforzamento di quella rivolta agli

Box 1 - *Target* europei per il 2010

Gli Stati membri realizzeranno strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, fra l'altro migliorando la qualità e l'efficienza dei sistemi d'istruzione e formazione, per dotare tutti i lavoratori delle capacità richieste a una manodopera moderna in una società basata sulla conoscenza, consentirne lo sviluppo della carriera e ridurre la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di qualifiche e le strozzature del mercato del lavoro.

In particolare, in conformità delle priorità nazionali, le politiche tenderanno a raggiungere i seguenti obiettivi entro il 2010:

— almeno l'85 per cento dei ventiduenenni nell'Unione europea dovrà aver completato l'istruzione secondaria superiore;

— il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea dovrà essere pari ad almeno il 12,5 per cento della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni).

Le politiche tenderanno in particolare a ottenere un aumento degli investimenti in risorse umane. Al riguardo è importante che vi sia un significativo aumento degli investimenti da parte delle imprese nella formazione degli adulti, al fine di promuovere la produttività, la competitività e l'invecchiamento attivo. Saranno agevolati gli investimenti efficienti nel capitale umano da parte di datori di lavoro e dei singoli.

## 2. I numeri della formazione continua.

Rispetto agli obiettivi fissati dalla Strategia europea per l'occupazione, la situazione italiana presenta un forte ritardo non colmabile da un semplice incremento in investimenti per la formazione permanente in quanto è la struttura stessa dell'offerta formativa e delle tradizioni di *policy* che necessitano di revisione e innovazione. In particolare, la scarsa partecipazione degli adulti ad azioni formative sono il riflesso di una storia della formazione professionale che si è sviluppata e concentrata, dagli anni Settanta fino alla fine degli anni Novanta, sul *target* dei giovani. Ciò è avvenuto per tre cause principali:

1) un paradigma legato al modello fordista di produzione. La formazione iniziale dei giovani è un segnale che permette alle imprese di selezionare i soggetti potenzialmente più produttivi in contesti di produzione sostanzialmente statici e poco innovativi;

2) una situazione del mercato del lavoro che, soprattutto negli anni Ottanta e Novanta e nel Mezzogiorno, è stata caratterizzata da alti tassi

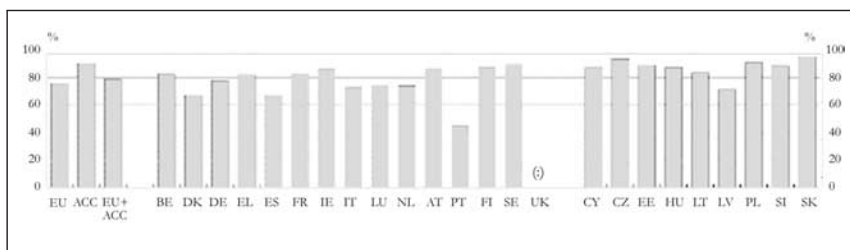
---

interventi per il riequilibrio territoriale. Il Nap italiano del 2003 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2003.

di disoccupazione giovanile contestuali a bassi tassi di occupazione giovanile;

3) una forte domanda sociale di compensazione delle debolezze e del fenomeno di licealizzazione del sistema dell'istruzione. A fronte di alti tassi di abbandono nei primi tre anni della secondaria superiore e di un segmento di giovani che non proseguono gli studi (oggi ancora pari al 24 per cento), la formazione professionale ha svolto un ruolo di supplenza della scuola e ha permesso di intercettare e di fornire competenze di base a una parte dei giovani più deboli.

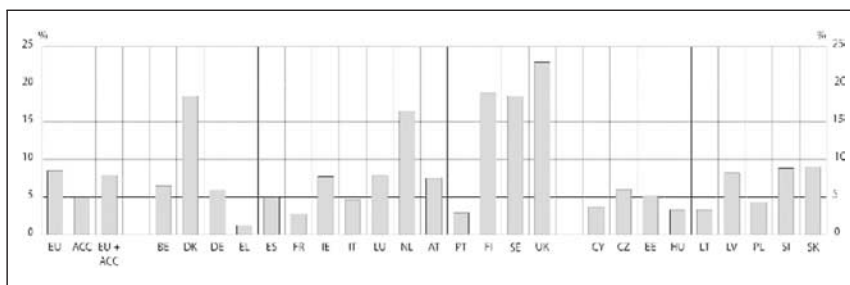
Tabella 1 - Percentuale di 22enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore (ISCED 3), 2002.



Nota: escluso il Regno Unito, non essendo ancora stato trovato un accordo sulla definizione di completamento della scuola secondaria superiore; Malta: dati non disponibili.

Fonte: Eurostat, Labour force survey.

Tabella 2 - Percentuale di popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti all'intervista (2002).



Malta: dati non disponibili.

Fonte: Eurostat, Labour force survey.

Quel 4,6 per cento di popolazione adulta (vedi tabella 2) che partecipa a qualche forma di apprendimento (media europea del 8,9 per cento e *target* al 2010 del 12,5 per cento) è il riflesso, inoltre, di

limitati investimenti pubblici nella formazione dei lavoratori occupati, così come di scarsi investimenti privati in formazione da parte del sistema delle imprese.

Sia i dati sulla formazione continua degli occupati, comparabili a livello europeo, che i più recenti dati nazionali evidenziano come solo la grande impresa abbia effettuato consistenti investimenti nella formazione dei propri addetti (64 per cento delle imprese con più di 250 addetti). Scarsa è la formazione continua nella piccola (20 per cento delle imprese con meno di 10 addetti), nonostante i positivi effetti compensatori esercitati dagli investimenti pubblici a partire dalla metà degli anni Novanta: senza le risorse stanziati dal Fondo sociale europeo e dalla legge n. 236/1993, le piccole imprese non avrebbero attivato risorse proprie.

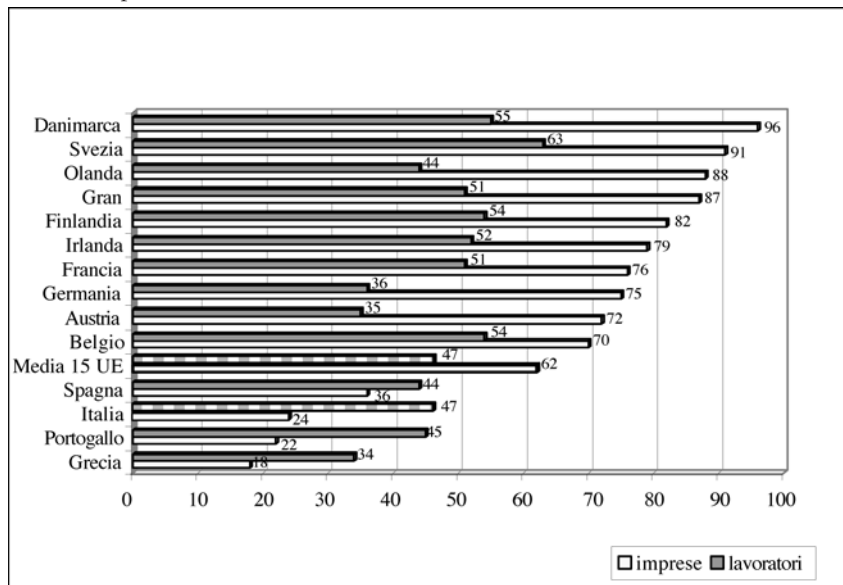
Tabella 3 - CVTS2: percentuale di imprese che hanno svolto formazione per classi di addetti (Ue-15 e Norvegia, 1999).

	10-19 addetti	20-49 addetti	50-249 addetti	250-499 addetti	500-999 addetti	1000 e più addetti	Totale
Danimarca	94	97	98	100	100	100	<b>96</b>
Svezia	85	93	99	99	100	100	<b>91</b>
Olanda	82	88	96	97	98	100	<b>88</b>
Regno Unito	77	93	91	99	96	100	<b>87</b>
Norvegia	82	88	97	100	100	100	<b>86</b>
Finlandia	77	81	97	97	100	100	<b>82</b>
Irlanda	71	84	98	99	100	100	<b>79</b>
Francia	56	77	93	97	99	100	<b>76</b>
Germania	68	76	87	98	98	100	<b>75</b>
Austria	63	75	91	95	97	100	<b>72</b>
Lussemburgo	nd	nd	nd	nd	nd	nd	<b>71</b>
Belgio	62	71	93	100	100	100	<b>70</b>
<b>EU-15</b>	<b>49</b>	<b>67</b>	<b>81</b>	<b>94</b>	<b>96</b>	<b>99</b>	<b>62</b>
Spagna	27	38	58	82	91	96	<b>36</b>
<b>Italia</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>78</b>	<b>81</b>	<b>93</b>	<b>24</b>
Portogallo	13	22	46	75	79	88	<b>22</b>
Grecia	7	19	43	78	68	95	<b>18</b>

Nota: Rilevazione sulle imprese con oltre 10 addetti.

Fonte: Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey* - 1999.

Grafico 1 - Percentuale di imprese che hanno realizzato iniziative di formazione e percentuale di lavoratori coinvolti (Ue-15, 1999).



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati Eurostat.

Tabella 4 - Unità locali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali (per cento).

Classi di dipendenti	2000	2001	2002
1-9	13,8	12,6	19,8
10-49	39,1	38,5	45,3
50-249	38,0	41,5	54,6
> = 250	57,8	55,2	63,6
Totale	18,9	17,5	24,7

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003.

Tabella 5 - Dipendenti formati per ripartizione territoriale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2002, per cento).

	1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.	> = 250 dip.	Totale
Nord-Ovest	11,1	13,1	16,7	30,7	18,7
Nord-Est	12,2	13,4	18,4	27,2	17,4
Centro	10,7	12,6	17,4	29,2	17,3
Sud e isole	10,0	12,4	15,1	25,8	14,8
Totale	11,0	12,9	17,1	28,8	17,3

Nota: Rilevazione su tutte le imprese, incluse quelle da 1 a 10 addetti.

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003.

### 3. Evoluzione recente delle politiche di investimento in *lifelong learning*.

Il *lifelong learning* in Italia non si identifica con un programma o con una politica, ma costituisce un paradigma a supporto dell'organizzazione e del disegno dei diversi strumenti di *policy*. Esso va letto con un approccio olistico e sistemico che tiene insieme gli interventi indirizzati a tutti i *target* di popolazione, dai giovani agli anziani. È attraverso questo approccio che, oltre ai due e più importanti interventi riformatori del 2003 — le leggi di riforma del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione — vanno collocati altri rilevanti interventi di *policy* avviati nello stesso anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tre sono i principi/concetti che hanno ispirato il disegno e l'implementazione di politiche mirate ad incrementare il tasso di formazione degli adulti e, di conseguenza, ad aumentarne l'occupabilità ed adattabilità:

- la domanda di formazione deve guidare le scelte, l'organizzazione e i modelli di *delivery* degli interventi;
- le condizioni di contesto costituiscono la cornice necessaria al conseguimento degli obiettivi;
- la qualità dei modelli di *governance* garantisce apprendimento istituzionale ed evoluzione continua delle politiche.

### 4. La domanda di formazione.

Come si è visto nel paragrafo precedente, particolarmente bassa è la partecipazione degli occupati ad azioni di formazione continua. D'altronde in Italia, fino a metà degli anni Novanta, non è mai esistita una offerta formativa né *policy ad hoc*. I risultati stessi degli interventi realizzati con il Fondo sociale europeo e la legge n. 236/1993 hanno evidenziato le difficoltà di accesso da parte delle piccole e medie imprese, in particolare del Mezzogiorno, e da parte dei lavoratori più deboli: le donne, i soggetti in possesso di bassa scolarizzazione e qualificazione, i meno giovani, i soggetti a rischio di perdita dell'impiego (CIGS). Nella valutazione *ex post* degli interventi di formazione continua realizzati con i Fondi strutturali europei (4) in Italia, l'impresa

---

(4) Cfr. A. BULGARELLI (a cura di), *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia. Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione*, ISFOL — Struttura nazionale di valutazione FSE, F. Angeli, Milano, 1999.

formativa si caratterizza per essere grande o medio-grande, in fase di espansione produttiva e di innovazione di processo e/o di prodotto, prevalentemente localizzata nelle aree del centro-nord; contestualmente i lavoratori formati ricoprono ruoli di snodo nell'organizzazione, hanno meno di 45 anni e sono già in possesso di una forte dotazione di capitale umano (5). Mentre i dati sui tassi di formazione degli occupati e degli adulti in genere pongono l'Italia nei gradini bassi delle *performances* europee, i risultati sulle caratteristiche di chi accede alla formazione (imprese e lavoratori) sono comuni a livello europeo e in area OCSE (6). Di qui i nuovi orientamenti della Strategia europea per l'occupazione che pongono l'apprendimento permanente, integrato con l'inclusione delle categorie svantaggiate, quale obiettivo intermedio per raggiungere piena occupazione, qualità del lavoro e inclusione sociale.

Per rispondere alla domanda di formazione continua in generale (incremento dei tassi complessivi di formazione) e specifica per i soggetti che, spontaneamente, non riescono ad accedervi sono stati costruiti due consistenti (in termini finanziari e di disegno di *policy*) provvedimenti: l'avvio dei Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua e la realizzazione di un canale finanziario *ad hoc* per la riqualificazione dei lavoratori svantaggiati e nelle microimprese.

Dopo tre anni di gestazione, si è dato avvio alla piena attuazione di quanto previsto dalla legge n. 388/2000 (7) che consente alle imprese di destinare la quota dello 0,30 per cento sul monte salari (il cosiddetto "contributo per la disoccupazione" utilizzato finora per il cofinanziamento dei Fondi strutturali europei e delle leggi nazionali di formazione professionale) alla formazione continua dei propri dipendenti. Volontariamente e senza costi aggiuntivi, le aziende possono chiedere all'Inps di trasferire le risorse versate ad uno dei Fondi Interprofessionali autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per

---

(5) Cfr. P. NICOLETTI (a cura di), *L'offerta di formazione permanente in Italia. Primo rapporto nazionale*, ISFOL — Area sistemi formativi, Roma, settembre 2003.

(6) Cfr. anche quanto emerso alla Conferenza internazionale OCSE, *International Policy Conference — A Systemic Approach to Co-financing Lifelong learning*, svoltasi a Bonn, 8-10 ottobre 2003 ([www.financing.lifelonglearning.de](http://www.financing.lifelonglearning.de)).

(7) Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, articolo 118, *Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo*.



avviare le iniziative, il Ministero ha già stanziato 185 milioni di euro ai nove Fondi già costituiti cui si sommeranno, dal 2004, i contributi versati dalle imprese, per un potenziale di circa 510 milioni di euro annui. La risposta delle imprese, in questa prima annualità di adesioni, è stata rilevante, pari al 21 per cento delle potenziali destinatarie per un totale di 3.855.650 lavoratori dipendenti, pari al 38 per cento degli interessati (v. tab. 6). A fine anno (2003) si stima che le adesioni arriveranno a coprire il 44 per cento dei lavoratori.

Tabella 6 - Fondi paritetici Interprofessionali: adesioni al 30 giugno 2003 (8).

FONDI	Imprese		Lavoratori	
	n.	per cento	n.	per cento
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	124.111	0,44	532.977	0,14
FON.COOP	5.547	0,02	188.422	0,05
FOR.TE	59.689	0,21	820.464	0,21
FONDIMPRESA	31.941	0,11	1.747.383	0,45
FONDO FORMAZIONE PMI	22.765	0,08	298.029	0,08
FON.TER	29.661	0,10	187.961	0,05
FONDIRIGENTI	8.104	0,03	48.842	0,01
FONDIR	2.108	0,01	31.572	0,01
<b>TOTALE</b>	<b>283.926</b>	<b>1,00</b>	<b>3.855.650</b>	<b>1,00</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Inps.

I Fondi Interprofessionali rappresentano per il Paese una novità di assoluto rilievo: le parti sociali, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo crescente nella definizione delle politiche formative anche attraverso gli accordi di concertazione istituzionale, sociale e bilaterale, sono oggi chiamate in prima persona alla programmazione e gestione della parte più consistente delle risorse finora destinate al finanziamento delle politiche pubbliche di formazione continua. L'ambito della bilateralità, proprio perché coinvolge direttamente le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, costituisce il terreno più vicino e coerente all'intercettazione e identificazione della domanda di formazione continua e può determinare soluzioni innovative nella gestione delle risorse e dei piani formativi. Nel disegno normativo previsto dalla

(8) Il nono fondo, denominato «Fondo dirigenti Pmi», non è riportato in tabella in quanto ha aderito successivamente alla data del 30 giugno 2003.

legge finanziaria 2003 e dai decreti attuativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali <sup>(9)</sup>, si è strutturato un sistema di *governo delle politiche* gestite dai Fondi Interprofessionali che mira a coniugare le funzioni di vigilanza e controllo sui Fondi (previste dalla legge n. 388/2000) con quelle di indirizzo, monitoraggio e valutazione <sup>(10)</sup>. Se l'obiettivo è quello di innalzare i tassi di formazione continua, è allora cruciale prevedere facilità di accesso, limitare azioni e spese per strutture e gestione, disporre delle conoscenze e di un sistema di indicatori fisici, finanziari e procedurali, *ex ante* e *in itinere*, che permettano di programmare e riprogrammare gli interventi. L'istituzione dell'« Osservatorio per la formazione continua », composto da rappresentanti delle Regioni, delle parti sociali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dovrà garantire, inoltre, da un lato sinergie e complementarietà fra le politiche e attività gestite dai Fondi e quelle gestite dalle Regioni e Province autonome e, dall'altro lato, un indirizzo e valutazioni complessive della formazione continua in Italia.

I primi risultati di implementazione della formazione continua via Fondi Interprofessionali si avranno a metà 2004 (quando verrà attuata la prima rilevazione di monitoraggio prevista dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Per rispondere alla domanda di *formazione specifica degli occupati in condizione di maggior debolezza* sul mercato del lavoro, nel 2003 <sup>(11)</sup> sono state stanziare risorse pari a 50 milioni di euro, destinate a piani formativi aziendali e ad azioni a domanda individuale rivolte ai lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti; ai lavoratori a tempo parziale, a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o inseriti nelle tipologie contrattuali previste

---

<sup>(9)</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*, articolo 48, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*; decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 23 aprile 2003; decreto direttoriale 24 giugno 2003, n. 148/I, e decreto direttoriale 25 novembre 2003, n. 351/I.

<sup>(10)</sup> Cfr. R. ANGOTTI, F. FRIGO, *Monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua*, in questa sezione.

<sup>(11)</sup> Cfr. decreto direttoriale 28 ottobre 2003, *Ripartizione delle risorse per la realizzazione dei criteri generali per lo sviluppo della prassi e della formazione continua e per la promozione di piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali* e il relativo Provvedimento 21 luglio 2003, *Criteri generali per lo sviluppo della prassi e della formazione continua e per la promozione di piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali*, entrambi in *GU*, 8 novembre 2003, n. 260.

dalla legge n. 30/2003; ai lavoratori in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria; ai lavoratori con età superiore ai 45 anni e a quelli in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria. Per la prima volta in Italia e in coerenza alla costruzione normativa della Legge Biagi (cfr. articolo 54, *Contratti di inserimento*) si sono adottati obiettivi operativi di invecchiamento attivo e implementati strumenti mirati alla riqualificazione degli occupati meno giovani. Ciò è tanto più rilevante se si considera che i maggiori tassi di analfabetismo, totale e/o funzionale, sono presenti nei segmenti più anziani di popolazione — 28 per cento nella classe di età 45-54 anni e 52 per cento in quella tra i 55 e i 64 anni <sup>(12)</sup> —, fenomeno che crea rischi di emarginazione occupazionale e sociale e maggiori probabilità di povertà.

Rispondere ai fabbisogni di incremento delle competenze degli adulti implica non solo maggiori investimenti, pubblici e privati, e *policies* mirate, ma significa anche agire sui meccanismi di *delivery*. I risultati delle politiche attive del lavoro sono condizionati dai processi di implementazione, laddove questi vanno letti rispetto alla complessità/semplificata procedurale e alle modalità di erogazione di servizi e finanziamenti. Per tradizione, l'intercettazione della domanda di formazione è mediata dall'offerta, prevalentemente da organismi di formazione e imprese. È inoltre l'offerta di formazione il recipiente delle risorse finanziarie pubbliche, il formato partecipa quindi all'intervento in modo gratuito. Recentemente, e in tutta Europa, si stanno introducendo meccanismi che ribaltano l'approccio alla domanda: sono gli individui a indicare i propri fabbisogni, a scegliere il percorso formativo e a ricevere direttamente le risorse finanziarie per parteciparvi (*voucher* formativi); essi stessi, inoltre, compartecipano alle spese, quale forma di maggior motivazione e responsabilizzazione.

In tutti i recenti provvedimenti presi in materia di formazione continua (ma anche di formazione per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro) si è liberalizzato il meccanismo dei *voucher* individuali <sup>(13)</sup> di formazione. È ancora presto per valutarne gli effetti, l'obiettivo è quello di stimolare la domanda individuale di formazione continua, in particolare degli occupati che finora hanno avuto accesso

---

<sup>(12)</sup> ISTAT, annualità 2002.

<sup>(13)</sup> Fino al recente decreto direttoriale 28 ottobre 2003 (v. nota 12) la possibilità di ricorrere a meccanismi di formazione "a domanda individuale" era possibile solo per percentuali limitate di beneficiari.

alla formazione prevalentemente attraverso le scelte compiute dall'impresa. Laddove l'impresa è ancora scarsamente interessata alla formazione, soprattutto la piccola dove la cultura e le prassi di sviluppo delle risorse umane sono ancora carenti e non si realizzano accordi contrattuali fra le parti che prevedano interventi e congedi formativi, il singolo lavoratore deve poter avere accesso a opportunità di sviluppo delle proprie competenze. Significativo in proposito è quanto contenuto nell'ultimo decreto attuativo della legge n. 53/2000 sui "Congedi parentali" <sup>(14)</sup>: a fronte di un sostanziale fallimento della misura destinata ai progetti di formazione legati alla riduzione degli orari contrattuali di lavoro si è optato per azioni formative richieste direttamente dai lavoratori. In questo caso, il congedo formativo si configura come un'esigenza personale del lavoratore che può dar luogo — se c'è autorizzazione del datore di lavoro — alla concessione di un'aspettativa durante la quale non c'è retribuzione e non opera nessuna copertura previdenziale <sup>(15)</sup>. Con notevoli differenze quindi rispetto alla normativa sul diritto allo studio <sup>(16)</sup> e di fonte pattizia sulle "150 ore", in cui è invece evidente il riconoscimento dell'acquisizione del titolo di studio come un valore non solo per l'individuo, ma anche per la collettività. Tant'è che non solo l'organizzazione pubblica è tenuta a garantire l'offerta formativa, ma la stessa azienda è obbligata a tutelarla nella forma dei permessi retribuiti per i lavoratori-studenti sanciti dalla legge n. 300/1970 e in quella assai più impegnativa del congedo formativo retribuito (le 150 ore), di cui usufruire con regole e modalità individuate dalla contrattazione collettiva <sup>(17)</sup>. È evidente, dunque, come il livello di relazioni industriali sulla formazione continua non riconosca ancora il valore della formazione rispetto a quello dell'istruzione formale. Il contesto della formazione per occupati, quando questa non risponde a fabbisogni specifici delle imprese, necessita di un'evoluzione delle relazioni industriali: non basta infatti la previsione di risorse finanziarie, di analogia rilevanza è la disponibilità del tempo e della sua allocazione nell'ambito o meno del tempo di lavoro retribuito.

---

<sup>(14)</sup> Cfr. legge 8 marzo 2000, n. 53, articolo 6, comma 4 e decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, attualmente in attesa del parere preventivo della Corte dei Conti.

<sup>(15)</sup> Nel periodo 2000-2002, solo 10.500 lavoratori ne hanno fruito.

<sup>(16)</sup> Cfr. legge n. 300/1970, articolo 10.

<sup>(17)</sup> V. per un approfondimento: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La formazione continua in Italia, Rapporto 2003*, dicembre 2003.

## 5. Le condizioni di contesto.

Attualmente il contesto di riferimento del *lifelong learning*, ovvero i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, sono investiti da processi di riforma di vaste proporzioni. La riforma del lavoro introduce o perfeziona diversi strumenti di accompagnamento la cui implementazione nel complesso contribuirà in maniera determinante, oltre che alla modernizzazione del mercato del lavoro, anche alla promozione di un sistema per il *lifelong learning* nel nostro Paese. Tali strumenti sono in parte trasversali a tutto l'impianto riformatore, in parte specifici di alcuni nuovi istituti previsti dal nuovo sistema.

Il *libretto formativo per i cittadini* appartiene alla prima categoria. Esso infatti permetterà, una volta costruito e diffuso, di dare visibilità alle competenze di ciascun individuo, siano esse acquisite attraverso la formazione di tipo formale (titoli di studio e di qualifica), non formale (nell'ambito dell'attività professionale) o informale (nell'ambito del volontariato, delle attività domestiche e di cura, delle attività culturali, ecc.). Mettere in trasparenza, dare visibilità, riconoscimento, sono i concetti sottostanti e propedeutici all'apprezzamento delle competenze acquisite dai cittadini nell'ambito della propria vita professionale, sociale, familiare, privata. Apprezzamento delle competenze, a sua volta significa consentire percorsi di mobilità, verticale (carriere) e orizzontale (tra lavori e professioni in ambito nazionale e europeo), dei lavoratori e occupabilità per i cittadini in cerca di lavoro.

Il libretto formativo dovrà quindi accompagnare gli individui nei vari percorsi formativi e lungo le diverse tipologie contrattuali, ed essere usato come documento in cui registrare le proprie qualifiche e competenze (formali e non).

Altri strumenti trasversali, evolutivi rispetto alla tradizione, sono costituiti dalle recenti funzioni dei servizi per l'impiego e delle agenzie di intermediazione. In tale contesto l'*orientamento*, e in particolare l'orientamento degli adulti assume un ruolo cruciale di informazione, indirizzo e accompagnamento alle opportunità di formazione permanente presenti nel territorio così come alle possibilità di accesso a *voucher* individuali. L'orientamento è la fase iniziale di un percorso di *lifelong learning*, la certificazione delle competenze e la loro visibilità nel libretto formativo ne costituiscono il coronamento.

Tuttavia, l'evidenza maturata in questi anni, mostra come vi siano problemi di accesso alla conoscenza delle opportunità formative e alla loro partecipazione che non possono essere risolti solo con un sistema

efficiente di servizi per l'impiego. Fra i vari, si possono selezionare due esempi esplicativi:

1) i lavoratori occupati non sanno che possono accedere ai benefici dei *voucher* individuali per la formazione previsti dalla legge n. 53/2000. È chiaro come vi sia una carente informazione esercitata dalle imprese e dalle parti sociali;

2) le donne adulte con figli piccoli o genitori anziani non partecipano ad azioni di formazione in quanto hanno difficoltà a conciliare i tempi di cura con quelli della formazione e, ancor più, del lavoro (18).

L'informazione diffusa e facilmente accessibile a tutti diventa quindi condizione di contesto chiave per l'accesso alle politiche. Pochi sono ancora gli strumenti e le risorse finanziarie dedicate, più diffusa è invece tale consapevolezza e le campagne di comunicazione istituzionale sulle riforme (19). A livello più vicino alle singole *policies* si possono evidenziare due buone pratiche relative alla legge n. 53/2000 e al Fondo sociale europeo (il principale canale finanziario e programmatico della formazione professionale in Italia). Entrambe consistono nella previsione di una quota di finanziamenti dedicata alla informazione capillare sui cittadini, lavoratori e non, e in strategie di comunicazione multidimensionali e multilivello dirette non solo agli *stakeholders* e operatori dei sistemi formativi, ma ai potenziali destinatari degli interventi.

Le politiche di conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di cura costituiscono oggi un'azione trasversale a molteplici e specifiche azioni di riforma, prima fra tutte, la recente normativa sul part-time e le tipologie contrattuali della Legge Biagi che potenzialmente impattano sui tassi di crescita dell'occupazione femminile (20). Nello specifico dell'accesso alla formazione, nel Fondo sociale europeo si è dedicata una misura *ad hoc* e si stanno realizzando le prime sperimentazioni regionali di erogazione di *voucher* individuali rivolte alle donne con basso reddito per l'acquisto di servizi di cura collegato alla partecipazione ad azioni formative (21).

---

(18) Si veda in proposito: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, dicembre 2003.

(19) Si veda ad esempio la campagna di comunicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali relativamente alla Legge Biagi.

(20) Il tasso di occupazione delle donne in Italia è il più basso d'Europa (42 per cento) e lontano di 18 punti dal *target* previsto dal Consiglio di Lisbona per il 2010 (60 per cento).

(21) ISFOL — Struttura nazionale di valutazione FSE, *Valutazione di medio termine dell'Obiettivo 3*, novembre 2003, in corso di pubblicazione.

Oltre agli strumenti trasversali che sostengono l'evoluzione delle condizioni di contesto per il *lifelong learning*, molti sono quelli specifici, collegati all'implementazione delle singole *policies*. Tra i più recenti, rilevanti sono gli strumenti di contesto per una buona implementazione dei contratti di apprendistato. In sintesi:

— il repertorio delle professioni, strumento propedeutico alla definizione a livello nazionale degli standard minimi di competenza necessari per il conseguimento di una qualifica professionale. Il repertorio consente innanzitutto il raggruppamento in famiglie omogenee delle molteplici qualifiche professionali previste dai contratti di lavoro;

— la certificazione di competenze;

— il riconoscimento dei crediti formativi, che deve garantire agli apprendisti che intendono proseguire gli studi al termine dell'apprendistato la possibilità di farlo. Diversamente dal passato, ora entreranno a far parte dei crediti formativi anche quelli acquisiti durante la formazione interna all'azienda, cui viene riconosciuto appieno il ruolo di soggetto formativo.

## MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI IN FORMAZIONE CONTINUA

ROBERTO ANGOTTI, FRANCO FRIGO

SOMMARIO: 1. Dieci anni di formazione continua in Italia. — 2. Le politiche pubbliche di sostegno alla formazione continua. — 3. I risultati dell'attuazione delle politiche. — 4. La domanda di formazione continua delle imprese e dei lavoratori.

### 1. Dieci anni di formazione continua in Italia.

Nel corso degli ultimi dieci anni si è manifestato nel sistema formativo italiano un importante processo, caratterizzato dalla connessione fra una serie di provvedimenti normativi e di accordi fra le parti sociali che hanno dato luogo ad un'evoluzione organica, sfociata nella costruzione di un sistema nazionale di formazione continua, dotato di regole e caratteristiche proprie.

Il processo per la costruzione e l'evoluzione del sistema può essere così periodizzato:

— dal 1993 al 1996 vengono poste le basi per l'avvio dell'intervento pubblico di sostegno allo sviluppo delle competenze dei lavoratori occupati, attraverso tre importanti decisioni: la firma, da parte dei rappresentanti delle parti sociali e del Governo, del Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione; la definizione della necessità di pervenire ad una forma di intervento nazionale, attraverso l'approvazione della legge n. 236/1993, in particolare dell'articolo 9; il varo dell'obiettivo 4 del Fondo sociale europeo (FSE), espressamente dedicato ai lavoratori occupati;

— dal 1997 al 2000 viene avviato il sostegno effettivo allo sviluppo del sistema attraverso: lo stanziamento di rilevanti finanziamenti per la formazione aziendale; la sperimentazione di strumenti che mirano alla diversificazione dell'offerta (piani formativi, *voucher* per la formazione individuale), grazie all'intervento combinato e sistematico dei provvedimenti attuativi della legge n. 236/1993 e del FSE, accompagnato da



importanti accordi (Patto per il lavoro) e innovazioni legislative (legge n. 196/1997, legge n. 144/1999);

— dal 2000 in poi si assiste al consolidamento del sistema e ad una sua crescente acquisizione di autonomia, attraverso un'operazione di forte ridisegno dei suoi assetti e l'introduzione di nuove priorità e di importanti novità normative, prime fra tutte la legge sui congedi formativi (n. 53/2000) e l'avvio dei Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua (legge n. 388/2001, legge n. 289/2002), in un contesto caratterizzato dalla riforma del mercato del lavoro (Legge Biagi).

Uno degli esiti più interessanti di un tale processo evolutivo dell'intervento pubblico per la formazione continua è che oggi esso può, a pieno titolo, inserirsi nel più vasto ambito delineato dagli orientamenti comunitari per lo sviluppo del *lifelong learning* <sup>(1)</sup> e dalle linee direttrici della Strategia europea per l'occupazione, definite a livello europeo.

Obiettivo del presente contributo è di effettuare una ricognizione degli investimenti in formazione continua, realizzati in Italia dalle imprese con investimenti privati o promossi con forme di intervento pubblico, negli ultimi dieci anni, attraverso l'esposizione dei risultati delle più significative ricerche e delle indagini sulla domanda di formazione continua. Una valutazione complessiva degli investimenti in formazione continua realizzati nel decennio non è tuttavia, allo stato attuale, realizzabile, principalmente a causa del modo in cui si è storicamente sviluppato il sistema: essendo mancato, sinora, un approccio complessivo da parte dei decisori, le analisi condotte si sono soffermate ad analizzare i risultati degli interventi in relazione all'attuazione dei singoli programmi e strumenti finanziari, senza considerarli all'interno di una visione unitaria di *policy*.

Le risorse finanziarie globalmente stanziare in Italia attraverso politiche pubbliche, a partire dal 1994, ammontano ad almeno 3.247 milioni di euro <sup>(2)</sup>. A queste risorse vanno aggiunte, dal 2004, ulteriori

---

(1) Cfr. A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in questa sezione.

(2) Il dato comprende il totale delle risorse stanziare attraverso i provvedimenti attuativi della legge n. 236/1993 e della legge n. 53/2000, nonché con l'Obiettivo 4 del FSE (Asse 2) per il periodo 1994-99 e con la Misura D1 Obiettivo 3 (e le corrispondenti Misure dell'Obiettivo 1) per l'intero periodo 2000-06. L'impegno riferito a queste ultime risorse al 30 settembre 2003 era pari a 869.968.827 euro.

96 milioni di euro relativi alla prima ripartizione delle risorse, effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, destinate all'avvio dei Fondi Interprofessionali.

A fronte di un simile impegno è necessario chiedersi quale sia stato l'impatto prodotto da tali risorse sul sistema, per verificare se l'intervento pubblico sia riuscito a incidere in modo significativo sui comportamenti e sulla propensione formativa dei lavoratori e delle imprese.

Non è purtroppo disponibile il dato complessivo relativo agli investimenti privati in formazione realizzati dalle imprese in questi dieci anni. Questa informazione può tuttavia essere ricostruita con l'ausilio di stime che possono ricavarsi da alcune rilevazioni statistiche effettuate sulle imprese (v. paragrafo 4).

Uno dei punti fermi, messo in luce dalle indagini, consiste nell'incremento costante della domanda formativa delle imprese e dei lavoratori, realizzatosi negli ultimi dieci anni: il tasso di imprese formatrici è passato dal 15 per cento (1993) al 23,9 per cento (1999) fra le imprese con almeno dieci dipendenti <sup>(3)</sup>, e ha raggiunto il 24,7 per cento nel 2002 fra le imprese con almeno un dipendente <sup>(4)</sup>.

Un quarto delle imprese italiane sono dunque impegnate annualmente nei processi formativi per i loro dipendenti; questo rappresenta, da un lato, un traguardo importante ma, dall'altro, conferma andamenti tuttora molto inferiori rispetto a quelli rilevati nei Paesi del nord e del centro Europa <sup>(5)</sup>. Non è inoltre possibile stimare, allo stato attuale, in che misura tale crescita sia da imputare direttamente ai rilevanti investimenti pubblici realizzati in questi anni. Gli attuali sistemi di monitoraggio e valutazione degli interventi, e degli effetti da questi prodotti, non sono ancora adeguati alla complessità di un quadro di *policy* molto variegato e in rapida evoluzione, caratterizzato da una grande varietà di forme di intervento.

La definizione di modelli di monitoraggio e valutazione degli interventi di formazione continua presenta, infatti, nel nostro Paese una pro-

---

<sup>(3)</sup> ISTAT, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 1999*, Statistiche in breve, 1 agosto 2002.

<sup>(4)</sup> Dati Unioncamere-Sistema informativo Excelsior. Le indagini Isfol-Progetto formazione continua confermano, in parte, e dettagliano ulteriormente tali andamenti.

<sup>(5)</sup> Come si vedrà più avanti, la media delle imprese formatrici in Europa è pari al 62 per cento (EUROSTAT, *European social statistics. Continuing vocational training survey (CVTS2). Data 1999*, Theme 3 Population and social conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002).

blematicità sia teorica che operativa <sup>(6)</sup>. Per analizzare compiutamente l'impatto della formazione continua sulle competenze degli individui occupati e sulla produttività e competitività delle imprese occorrerebbe poter disporre di un sistema standardizzato di misurazione dei risultati degli interventi, siano essi semplici corsi di formazione aziendale, o più complessi piani formativi aziendali/interaziendali, settoriali, territoriali o individuali, interventi consulenziali o *voucher* per la formazione individuale. Ognuno di tali strumenti presenta forme di attuazione molto diverse, così come differenti sono gli obiettivi e i *target* di utenza cui si rivolgono (lavoratori dipendenti, autonomi, interinali, adulti, ecc.).

I Consigli europei di Lisbona (2000), Stoccolma (2001) e Barcellona (2002) hanno posto, fra gli altri, l'obiettivo di accrescere l'investimento *pro capite* nelle risorse umane, al fine di consentire lo sviluppo delle "abilità" dei cittadini. Nelle società basate sulla conoscenza, tale sviluppo può essere raggiunto attraverso un aggiornamento "continuativo" delle competenze. Perciò occorre realizzare una combinazione di investimenti pubblici mirati, e di contributi privati più alti da parte delle imprese. Oggi, in Europa si sta manifestando una crescita della spesa degli investimenti privati in formazione; tuttavia l'attuale livello di finanziamento non appare ancora all'altezza delle sfide che si intendono affrontare <sup>(7)</sup>.

Il raggiungimento di tali obiettivi appare alquanto arduo per l'Italia. La spesa pubblica per l'istruzione e la formazione presenta, in Italia, valori più bassi (4,5 per cento del PIL) rispetto alla media europea (5 per cento). La spesa privata denota una situazione anche peggiore: a fronte di una media europea pari allo 0,6 per cento del PIL, in Italia si raggiunge lo 0,4 per cento. In Giappone la cifra è doppia

---

<sup>(6)</sup> In altri Paesi europei le esperienze di monitoraggio e valutazione della formazione continua hanno avuto uno sviluppo meno problematico, come nel caso della Spagna, esposto nel corso del Workshop *Il monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua*, organizzato da R. Angotti e F. Frigo nell'ambito del VII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, tenutosi a Milano il 25 marzo 2004. Cfr. E. MARTINEZ LLISO, *La experiencia de FORCEM en la evaluación de la Formación Continua en España*, relazione presentata al Workshop, *Il monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua*, cit.

<sup>(7)</sup> Cfr. comunicazione della Commissione, *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*, 10 gennaio 2003, COM(2002)779 def., consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Formazione*.

rispetto alla media europea (1,2 per cento), in USA è quasi tripla (1,6 per cento) <sup>(8)</sup>.

I livelli di spesa per formazione continua erano, nelle imprese italiane, pari allo 0,8 per cento del costo del lavoro nel 1993. Sei anni dopo, nel 1999, raggiungono l'1,7 per cento. L'Italia guadagna nel periodo considerato qualche posizione nella graduatoria europea a 15, passando dal penultimo posto (superiore solo al Portogallo) al nono posto, ma con valori inferiori persino ai Paesi neocomunitari come la Repubblica Ceca e l'Estonia <sup>(9)</sup>.

Un dato che dovrebbe far riflettere è quello relativo alla popolazione adulta: mentre la percentuale di adulti che hanno partecipato a qualche forma di apprendimento in Europa è cresciuta, nel periodo 1996-2002, dal 5,7 per cento all'8,9 per cento, in Italia è rimasta pressoché invariata, passando dal 4,4 per cento al 4,6 per cento. Ciò mentre il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo l'arco della vita nell'Unione europea dovrà essere pari ad almeno il 12,5 per cento della popolazione adulta in età lavorativa (25-64 anni) entro il 2010.

Infine, secondo l'OCSE, il tasso di partecipazione alla formazione continua legata al lavoro è stato, nel 1999 in Italia, pari al 16 per cento, in Germania al 29 per cento, nel Regno Unito e negli USA al 40 per cento. Se si considera ogni tipo di istruzione e formazione continua i valori salgono al 22 per cento in Italia, al 42 per cento in Germania, al 45 per cento nel Regno Unito e, infine, al 51 per cento negli Usa <sup>(10)</sup>.

In un tale scenario, è evidente il rischio di una sottodotazione endemica e di una ristretta disponibilità delle opportunità formative, dovuto alla mancata compensazione del finanziamento privato delle imprese rispetto al sostegno pubblico. Per rispondere in modo efficace a tali problemi i documenti comunitari promuovono l'adozione di misure da parte degli Stati membri volte a fornire incentivi per convincere le imprese ad accrescere il loro impegno finanziario nella formazione continua, e i lavoratori ad acquisire un maggiore coinvolgimento così da accrescere i livelli di investimenti sia pubblici che

---

<sup>(8)</sup> Dati: Eurostat, 2001; per Usa e Giappone, OCSE, 2001. Cfr. comunicazione della Commissione, *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*, cit.

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

<sup>(10)</sup> Comunicazione della Commissione, *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*, cit.

privati. Si ritiene fondamentale soprattutto che si verifichi un mutamento di atteggiamento da parte delle imprese in quanto l'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche, destinate all'investimento formativo, è efficiente se consente di realizzare interventi formativi aggiuntivi, e non sostitutivi, a quelli che l'impresa normalmente svolge attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie proprie.

Occorre pertanto definire un ruolo più efficace per la formazione continua in azienda, al fine di evitare il rischio di produrre un accumulo di capitale umano in taluni settori produttivi, o territori, a scapito di altri, contribuendo involontariamente all'ampliamento, anziché alla riduzione, dei divari territoriali e professionali fra i lavoratori italiani.

## **2. Le politiche pubbliche di sostegno alla formazione continua.**

Il quadro finanziario relativo alla promozione di interventi di formazione continua in Italia è alquanto complesso.

I provvedimenti del Ministero del lavoro, attuativi della legge n. 236/1993, identificano come attività di formazione continua quelle che "si rivolgono ai soggetti adulti, occupati o disoccupati, alle quali il lavoratore può partecipare anche per autonoma scelta, ovvero quelle predisposte dalle aziende, al fine di adeguare o di elevare le professionalità e le competenze in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo". Il sostegno della legge n. 236/1993 ha consentito di disegnare un'architettura di sistema, attraverso il finanziamento di migliaia di interventi di formazione aziendale da parte delle imprese, di formazione per i formatori e di azioni di sistema. È stata, inoltre, avviata la sperimentazione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, promossi dalle parti sociali, per dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 17 della legge n. 196/1997, e della formazione a domanda individuale.

Dal 1996 ad oggi, la legge n. 236/1993 ha finanziato dieci provvedimenti emanati dal Ministero del lavoro, che hanno impegnato circa 833 milioni di euro, finanziando oltre 27 mila progetti di formazione aziendale e 4 mila piani formativi aziendali, settoriali e territoriali (oltre ad alcune migliaia di *voucher* per la formazione individuale dei lavoratori), che hanno coinvolto almeno 40 mila imprese e 600 mila lavoratori. Sono state inoltre finanziate azioni di sistema e interventi di formazione formatori (Tab. 1).

Tabella 1 - Risorse finanziarie stanziare per le azioni previste dalla legge n. 236/1993, articolo 9, comma 3 e 3-bis. Anni 1996-2003 (euro).

Tipologia di azione	Azioni di Sistema (1.A)	Formazione formatori enti l. 40/87 (1.B)	Formazione aziendale (1.C)	Piani formativi	Totale
Circolare 174/1996 (1996-1997)	41.316.551,93	33.569.698,44	32.020.327,74	-	106.906.578,11
Circolare 37/1998 e Avv. 2/1998 (1998)	10.329.137,98	20.658.275,96	65.590.026,18	-	96.577.440,13
Circolare 139/1998 (1998)	15.493.706,97	-	102.258.466,02	-	117.752.172,99
Circolare 51/1999 (1999)	-	-	85.215.388,35	-	85.215.388,35
Circolare 65/1999 (1) (1999)	-	-	-	51.645.689,91	51.645.689,91
Circolare 30/2000 (2000)	-	-	77.468.534,86	-	77.468.534,86
Circolare 92/2000 (2000)	-	-	73.336.879,67	80.050.819,36	153.387.699,03
Isfol (2000)	1.549.370,70	-	-	-	1.549.370,70
DD 511/2001 (2001)	-	-	-	92.962.241,84	92.962.241,84
DD 296/2003 (2003)	-	-	-	50.000.000,00	50.000.000,00
Totale	68.688.768,00	54.227.974,00	435.889.623,00	274.658.751,00	833.465.116,00

(1) L'importo originario di 50 miliardi di lire è stato incrementato con ulteriori 50 miliardi di lire in seguito a decisione del Comitato di Indirizzo della legge n. 236/1993.  
*Fonte: elaborazioni Isfol-Progetto formazione continua su dati Isfol-Ministero del lavoro.*

Un ruolo parallelo e, per alcuni versi, cruciale per lo sviluppo del sistema è stato sinora svolto dal Fondo sociale europeo. Nel periodo 1994-1999, il FSE (Obiettivo 4) ha consentito alle Regioni e al Ministero del lavoro (titolari dei Programmi Operativi) di finanziare sia attività formative rivolte ai lavoratori che interventi finalizzati alla

costruzione delle infrastrutture di supporto al sistema, attraverso lo stanziamento di risorse destinate alla formazione continua, intendendo con ciò l'insieme degli interventi rivolti ai lavoratori inseriti in contesti produttivi <sup>(11)</sup>.

Tra il 1997 e il 1999 sono stati impegnati in Italia 1.652 miliardi di lire <sup>(12)</sup> a fronte di un finanziamento pubblico pari a 1.905 miliardi di lire, di cui 1.568 miliardi di lire erano destinati alle Regioni del centro-nord e 337 miliardi alle Regioni del Mezzogiorno.

La programmazione del FSE per il periodo 2000-2006 prevede lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle PMI. L'asse D promuove il sostegno allo sviluppo dei tassi di occupazione e della crescita di competitività dei sistemi produttivi attraverso l'adeguamento delle risorse umane nel quadro delle politiche di rimodulazione e riduzione degli orari di lavoro, di flessibilizzazione del mercato del lavoro, di sviluppo dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo e dello sviluppo della ricerca e delle tecnologie. I complementi dei POR (Programmi Operativi Regionali) prevedono numerose tipologie di azione: si va dalla tradizionale formazione d'aula a forme più flessibili e personalizzate, ai *voucher* per la formazione, alla capitalizzazione e trasmissione di conoscenze tra lavoratori in uscita e neoassunti. Sono presenti anche azioni di *tutorship* così come interventi formativi di accompagnamento ai soggetti deboli o a rischio di marginalità produttiva.

Nella programmazione 2000-2006 (Obiettivi 1 e 3) alla formazione continua sono state assegnate risorse pari a 1.936.601.470 euro; l'83,7 per cento del totale dei finanziamenti sono destinati a interventi per dipendenti del settore privato (Misura D1 per l'Obiettivo 3 e Misura 3.9 per l'Obiettivo 1).

Nei primi tre anni e mezzo di attuazione del FSE (dati al 30 settembre 2003) nel complesso la Misura D1 ha impegnato la metà delle risorse disponibili rispetto all'intero periodo di programmazione, con una percentuale di capacità di impegno pari al 53,7 per cento.

Nel 2000 è entrata in vigore la legge n. 53/2000 sui congedi parentali, che riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita prevedendo la possibilità di utilizzare congedi specifici per la formazione continua. La legge stabilisce un

---

<sup>(11)</sup> La programmazione Obiettivo 4 copriva le Regioni del centro-nord, a titolo del Docup Obiettivo 4 e il Mezzogiorno, a titolo del Qcs Obiettivo 1 — Asse 73.

<sup>(12)</sup> Dati al 30 giugno 2001.

principio generale in base al quale si deve assicurare un'offerta formativa mirata a consentire al lavoratore di costruire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi a livello nazionale ed europeo. La formazione può essere sia una scelta autonoma del lavoratore sia essere predisposta dall'azienda, attraverso piani formativi concordati tra le parti sociali, finalizzati allo scambio tra tempo di lavoro e tempo di formazione. Nel 2001 sono state ripartite tra le Regioni e le Province autonome le risorse delle annualità 2000-2001, pari a oltre 30 milioni di euro per progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedessero quote di riduzione contrattata dell'orario di lavoro, e per progetti di formazione presentati direttamente dai lavoratori.

L'attuale fase è caratterizzata dall'avvio dei Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, che sono stati istituiti con la legge n. 388/2000 (modificata dall'articolo 48 della legge n. 289/2002) per promuovere l'adozione di prassi formative da parte delle imprese.

I Fondi, che si pongono come soggetto aggiuntivo rispetto alle Amministrazioni regionali nel sistema di formazione continua, finanziano piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali a beneficio delle imprese che hanno aderito ai Fondi stessi. I piani sono finanziati attraverso le risorse finanziarie derivanti dal gettito annuale del contributo dello 0,30 delle retribuzioni versato dalle imprese all'Inps, nell'ambito del contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Le imprese ogni anno possono decidere se aderire ad uno dei Fondi (attualmente ne sono stati costituiti dieci), e in questo caso usufruiranno dei contributi gestiti pariteticamente, oppure se continuare a versare all'Inps i contributi che alimentano il Fondo per la formazione. Per il 2004, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha attribuito risorse ai Fondi pari a circa 96 milioni di euro. La tabella 2 presenta i Fondi costituiti al 31 dicembre 2003.

Tabella 2 - Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua.

<i>Fondi Interprofessionali</i>	<i>Settori interessati</i>	<i>Risorse attribuite (*) (euro)</i>
Fondo per le imprese - Fondimpresa	Industria	41.307.178,55
Fondo Formazione PMI	Industria	11.313.014,08



Fondo per il terziario - Fon.te	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	24.553.964,25
Fondo per il terziario - Fon.ter	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	2.723.231,04
Fondo Artigianato - Fart	- Artigianato, - Piccole e medie imprese	7.919.109,86
Fondo per le imprese cooperative - Foncoop	Cooperazione	4.671.729,02
Fondo dei dirigenti dell'industria -Fondirigenti	Industria	2.625.568,37
Fondo dei dirigenti del terziario - Fon.dir	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	869.719,52

(\*) Prima ripartizione delle risorse *ex* articolo 118 legge n. 388/2000, disposta con il DD del Ministero del lavoro 148/I/2003.

Un ulteriore finanziamento per la formazione continua è stabilito dall'articolo 66 della legge n. 144/1999, con il quale si autorizza la spesa di circa 103 milioni di euro, a decorrere dal 1999. Infine, tra il 2001 e il 2002 ha operato la legge n. 383/2001, articolo 4 (Tremonti-*bis*), che ha introdotto agevolazioni alle aziende che investono in formazione.

La contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria esclude la possibilità di realizzare attività formativa per quelle fasce di lavoratori occupati che non si trovino in una posizione contrattuale a rischio di perdita del posto di lavoro. Per tale motivo non possono ad oggi essere considerati contribuenti e, quindi, beneficiari degli interventi formativi finanziati attraverso i Fondi i lavoratori autonomi, gli artigiani, i titolari delle PMI. Per costoro si utilizzano altri strumenti, ad esempio il FSE.

Per ovviare alla mancata costruzione negli anni Novanta di un sistema integrato di formazione continua, si sta manifestando di recente l'esigenza di "specializzare" e di "armonizzare" gli strumenti finanziari a disposizione per evitare sovrapposizioni tra gli interventi e tentare di raggiungere *target* sinora poco coinvolti dall'intervento pubblico e privato, quali i lavoratori anziani ed i lavoratori autonomi.

Per rispondere alla domanda di formazione dei lavoratori in condizione di maggior debolezza sul mercato del lavoro il Ministero del lavoro ha stanziato <sup>(13)</sup> risorse per un totale di 50 milioni di euro per promuovere la realizzazione di piani formativi aziendali e azioni a domanda individuale rivolte a tutte le diverse tipologie di lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti, e, per le imprese con più di 15 dipendenti, solo per alcune tipologie: i lavoratori con contratti a tempo parziale, a tempo determinato o a collaborazione coordinata e continuativa, nonché inseriti nelle tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n. 30/2003; in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria; con età superiore a 45 anni; in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria <sup>(14)</sup>.

### 3. I risultati dell'attuazione delle politiche.

Si riportano i principali risultati scaturiti dalla realizzazione degli interventi finanziati attraverso la legge n. 236/1993 (nell'ordine: gli interventi di formazione aziendale, i piani formativi, i *voucher* per la formazione individuale) e il FSE.

Per quanto riguarda la formazione aziendale, nei primi quattro anni d'intervento, i provvedimenti attuativi della legge n. 236/1993 hanno consentito di finanziare 17.933 azioni, che hanno coinvolto 31.372 imprese e messo in formazione 373.923 lavoratori.

L'ammontare delle risorse finanziarie che il Ministero del lavoro ha ripartito tra le Regioni per la realizzazione di interventi di formazione aziendale è progressivamente cresciuto. In presenza di tale incremento si è manifestata, nei primi tre anni, una forte crescita del numero dei progetti finanziati, e delle imprese (in media 1,8 per progetto) e dei lavoratori coinvolti.

Nel secondo e terzo anno, a fronte di una significativa crescita

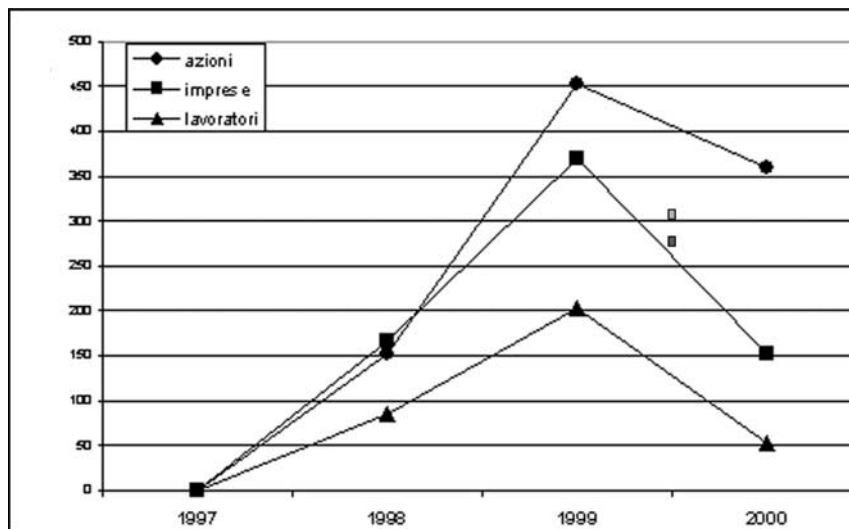
---

<sup>(13)</sup> Cfr. decreto direttoriale 28 ottobre 2003, n. 296, *Ripartizione delle risorse per la realizzazione dei criteri generali per lo sviluppo della prassi della formazione continua e per la promozione di piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali*, in *GU*, 8 novembre 2003, n. 260.

<sup>(14)</sup> Ulteriori informazioni possono essere ricavate dal *Rapporto 2003 sulla formazione continua in Italia*, rapporto annuale al Parlamento giunto alla sua 4° edizione. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, relazione su *La formazione continua in Italia (Anno 2003)*, presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Atti parlamentari XIV Legislatura, Tipografia del Senato, Roma, 2004, Doc. XLII, n. 3.

dell'investimento finanziario, si è verificato un contemporaneo aumento del numero delle azioni, ma questo aumento se si è tradotto in una consistente crescita del numero delle imprese coinvolte non ha fatto egualmente aumentare il numero complessivo dei lavoratori messi in formazione (Figura 1). La diminuzione relativa dei valori, avvenuta nel 2000, deve essere messa in relazione con la contemporanea messa a finanziamento dei piani formativi (vedi Tabella 1).

Figura 1 - Indicatori di realizzazione fisica delle azioni di formazione aziendale (legge n. 236/1993 – incremento percentuale su base 1997).



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Isfol - Ministero del lavoro.

I finanziamenti hanno raggiunto soprattutto le piccole imprese. Il settore di attività produttiva maggiormente rappresentato nella distribuzione delle imprese formatrici è quello industriale (41,8 per cento), seguito dal terziario (17,5 per cento) e dal commercio (13,2 per cento).

Le aree tematiche dell'innovazione organizzativa e di quella tecnologica rappresentano i due terzi degli interventi realizzati, forse a dimostrazione di un'attenzione crescente, da parte delle imprese, verso quei fattori ritenuti più capaci di garantire un sostanziale miglioramento delle proprie *performances*; questo si traduce nell'organizzazione di formazione rivolta al conseguimento di una più corretta suddivisione dei ruoli all'interno dell'impresa e di una più definita attribuzione delle competenze. Una quota notevole di interventi è stata comunque fina-

lizzata al conseguimento o al mantenimento della certificazione di qualità.

Mentre le imprese del terziario mostrano maggiore interesse al tema dell'innovazione tecnologica, quelle industriali realizzano interventi soprattutto in relazione ai processi di innovazione organizzativa. In generale questo tema ha interessato maggiormente le aziende di dimensione medio-grande, mentre le piccole imprese si sono prevalentemente concentrate nella realizzazione di azioni mirate all'adeguamento normativo, sia riguardo al tema della sicurezza che a quello della certificazione di qualità.

Soprattutto nel corso della quarta annualità analizzata, gli interventi sono stati prevalentemente finalizzati al rafforzamento delle competenze dei lavoratori. Per le imprese la formazione è principalmente intesa come strumento per incrementare la competitività aziendale, anche se altrettanto importante è l'esigenza di adeguamento alle norme obbligatorie e volontarie.

Oltre alla formazione aziendale, un'altra importante forma di intervento promosso dalla legge n. 236/1993 è rappresentata dai piani formativi, una particolare modalità di programmazione e organizzazione della formazione continua. Il piano è definito, nella circolare n. 92/2000 del Ministero del lavoro, "Programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali"; la sua caratteristica dovrebbe renderlo capace di utilizzare il valore aggiunto di economie di scala consentite dall'impostazione di interventi in ambiti territoriali o settoriali omogenei.

La precedente circolare n. 65/1999 aveva consentito di sperimentare i piani formativi a livello nazionale. Quel provvedimento aveva finanziato 70 piani, di cui 25 settoriali, 22 territoriali, 5 aziendali e 11 a tipologia mista (settoriali-territoriali), presentati per lo più da Ati/Ats (21 piani) o da organismi di formazione (21), consorzi di imprese (10), singole imprese (8), enti bilaterali (6). I piani hanno coinvolto un bacino di beneficiari pari a 26.000 lavoratori e a 3.500 imprese (15).

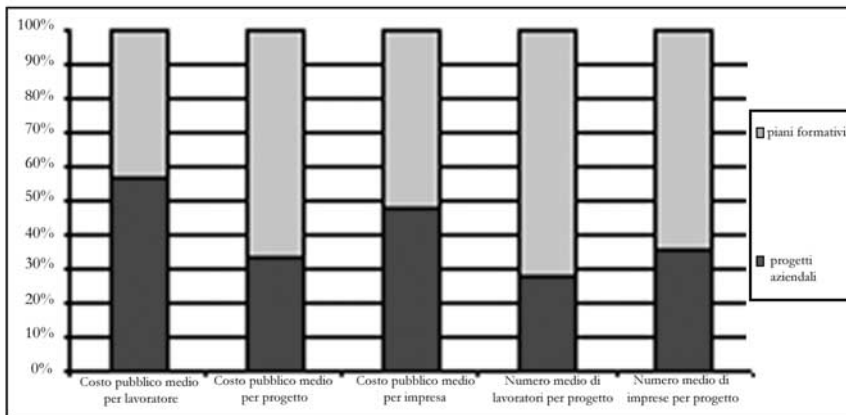
---

(15) Cfr. R. ANGOTTI, V. MEO, *La sperimentazione dei piani formativi aziendali, settoriali e territoriali*, in F. FRIGO (a cura di), *Formazione aziendale e azioni di sistema nell'esperienza della legge n. 236/1993*, F. Angeli, Milano, 2003.

Con successivi provvedimenti <sup>(16)</sup> sono stati finanziati 3.859 piani formativi, coinvolgendo 158.367 lavoratori e 9.129 imprese <sup>(17)</sup>.

La figura 2 mostra un confronto tra alcuni indicatori relativi alla realizzazione di piani formativi e di azioni di formazione aziendale. Il confronto mette in evidenza la maggiore capacità dei piani, rispetto ai progetti aziendali e pluriaziendali, nel coinvolgimento delle imprese e dei lavoratori, a fronte di un costo pubblico medio per progetto doppio (41 mila euro è il costo dei piani, contro 21 mila dei progetti) ma di un costo pubblico medio per lavoratore più basso (rispettivamente 993 euro e 1.316 euro).

Figura 2 - Confronto fra indici fisico-finanziari di attuazione relativi ai progetti aziendali e ai piani formativi (legge n. 236/1993 - 2000-2002).



Per quanto riguarda la formazione a domanda individuale, i lavoratori complessivamente coinvolti attraverso l'erogazione di *voucher* sono stati quasi 34 mila, di cui 24 mila attraverso le circolari della legge n. 236/1993 e il resto attraverso la legge n. 53/2000 <sup>(18)</sup>.

Attraverso il sostegno finanziario del FSE (Obiettivo 4), nel triennio 1997-1999 i partecipanti ai corsi di formazione continua nel centro-nord sono stati 259.108, all'interno di 14.665 corsi. Il numero

<sup>(16)</sup> Circolare del Ministero del lavoro n. 92/2000; decreto direttoriale del Ministero del lavoro n. 511/2001.

<sup>(17)</sup> Dati al 30 novembre 2003.

<sup>(18)</sup> Per maggiori dettagli sulla realizzazione degli interventi di formazione individuale e relativi alla legge n. 53/2000, si rimanda CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

dei lavoratori coinvolti in interventi formativi nel sud è stato di 13.330 unità, per un numero di corsi attivati pari a 1.251 azioni. La durata totale dei corsi è stata piuttosto alta, pari a circa 118 ore.

Nel triennio successivo (2000-2002), con il nuovo Obiettivo 3, sono stati approvati 32.135 progetti di formazione rivolti ai lavoratori occupati, di cui il 60,3 per cento sono giunti a conclusione. Il FSE sembra però mostrare dei limiti nella capacità di coinvolgimento dei lavoratori: su circa 330 mila lavoratori coinvolti solo 152 mila (51,7 per cento) hanno concluso le attività formative.

Un dato di sicuro interesse è quello relativo al tasso di coinvolgimento delle donne nelle attività formative, che risulta in linea con i valori medi. Lo stesso non può dirsi per le variabili età e istruzione: la prima denota una forte concentrazione dei lavoratori coinvolti nella formazione collocati nelle fasce centrali e giovanili, a scapito dei lavoratori con oltre 45 anni. La seconda mostra una più marcata partecipazione alla formazione di lavoratori con titolo di studio medio-alto.

I costi unitari delle azioni formative finanziate dal FSE sembrano essere correlate alla loro intensità. Le ore di formazione per partecipante sono 96, in diminuzione rispetto al precedente periodo di programmazione.

In continuità con l'Obiettivo 4 1994-99, nei primi tre anni del periodo 2000-2006 il FSE ha contribuito a rafforzare e consolidare l'intervento pubblico per la formazione dei lavoratori dipendenti del settore privato. I principali limiti riscontrati rimangono quelli relativi alle difficoltà di attuazione degli interventi nelle Regioni meridionali e nel perseguimento dell'obiettivo di fare della formazione continua uno strumento di garanzia dei lavoratori più deboli. Si segnalano alcune difficoltà nella realizzazione dello strumento del *voucher*, che sembra configurarsi piuttosto che come risultato di una scelta individuale del lavoratore di formarsi, più spesso come dispositivo di politica aziendale.

#### **4. La domanda di formazione continua delle imprese e dei lavoratori.**

Le ricerche sulla domanda di formazione continua evidenziano l'esistenza di alcune caratteristiche comuni rispetto ai livelli di partecipazione alle attività formative da parte delle imprese, imputabili ad una variabilità di tipo dimensionale, settoriale e territoriale.

La domanda di formazione continua da parte delle imprese italiane è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni, in coincidenza con l'avvio delle politiche di sostegno. Tuttavia, persistono alcune difficoltà conaturate con la struttura produttiva nazionale, caratterizzata dalla prevalenza delle piccole imprese, per le quali risulta troppo oneroso e spesso poco conveniente sostenere investimenti formativi, che restituiscono benefici differiti rispetto a costi immediati. Di conseguenza, i livelli di formazione aumentano al crescere della dimensione d'impresa e solo le grandi imprese presentano un'alta propensione formativa.

La prevalenza di piccole imprese nel sistema produttivo italiano — la cosiddetta “questione dimensionale” <sup>(19)</sup> — rappresenta quindi un freno per lo sviluppo delle pratiche formative nelle imprese italiane.

Nonostante tali difficoltà, nel complesso la propensione formativa aumenta e segnali incoraggianti arrivano anche dalle PMI e dalle micro-imprese. Qui assumono rilievo: la presenza di processi di apprendimento di tipo informale, accanto ai tradizionali corsi di formazione; fattori come la prossimità territoriale, l'esistenza di reti fra le imprese (consorzi, distretti e sistemi produttivi locali), l'adesione alle associazioni di rappresentanza, spesso promotrici di servizi formativi per le piccole imprese.

Anche le indagini campionarie sulla domanda di formazione continua dei lavoratori, realizzate per coglierne gli atteggiamenti e i comportamenti verso la formazione <sup>(20)</sup>, mostrano una crescita interessante dei livelli di propensione. Nel biennio 2000-2001 hanno infatti partecipato ad attività formative il 31,8 per cento dei lavoratori dipendenti del settore privato e il 42,6 per cento dei lavoratori autonomi.

Da parte dei lavoratori, emergono grandi difficoltà nell'accesso ai processi formativi, dentro e fuori il luogo di lavoro, che si manifestano, fra l'altro, in alti livelli di reiterazione dell'esperienza formativa da parte delle categorie più forti. Divari significativi nelle opportunità di apprendimento e formazione si manifestano nella dipendenza della propensione all'investimento formativo dei lavoratori dalla loro appartenenza ad alcune categorie legate a fattori socio-demografici (il genere, l'età, il livello di istruzione, l'area geografica e l'ampiezza del centro

---

<sup>(19)</sup> G. GAROFOLI (a cura di), *Impresa e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>(20)</sup> Cfr. i risultati dell'Indagine Isfol-Progetto formazione continua, *Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua. Indagine campionaria nazionale Isfol-Abacus 2001-2002*. Una sintesi dell'Indagine è reperibile in CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

urbano di residenza) o di tipo socio-economico (la dimensione dell'impresa presso cui lavorano, l'appartenenza a categorie professionali forti, la posizione contrattuale flessibile).

Come si vede, le indagini consentono di approfondire e di ricercare le ragioni di alcune evidenze già emerse nel corso delle rilevazioni di monitoraggio del FSE. Non si tratta tuttavia di una novità; i meccanismi di partecipazione ai processi formativi aziendali spesso tendono a replicare quelli relativi alla partecipazione al mercato del lavoro: alcuni autori <sup>(21)</sup> mostrano come mentre cresce la domanda di lavoro rivolta a persone qualificate e con elevati *skills*, diminuisce fortemente quella rivolta ai lavoratori scarsamente qualificati e ciò comporta una ridotta partecipazione al lavoro.

Così, alcune analisi empiriche <sup>(22)</sup> mostrano che chi riceve livelli maggiori di formazione in azienda sono i dipendenti con titoli di studio elevati e con una maggiore esperienza formativa, mentre i lavoratori con bassi livelli di istruzione presentano difficoltà maggiori nel colmare le proprie lacune di conoscenza, una volta entrati nel mercato del lavoro, e ciò comporta una loro minore partecipazione ai processi formativi aziendali.

Un'analisi condotta recentemente sui microdati Eurostat RTFL <sup>(23)</sup> mostra come la posizione professionale ha un impatto significativo in funzione dei livelli di studio e della distribuzione delle qualifiche nei diversi settori: i livelli di partecipazione sono più elevati per quadri e dirigenti (Figura 3).

Una delle principali funzioni del sostegno pubblico dovrebbe pertanto essere quella di limitare il *divide* tra lavoratori ad elevata e a bassa qualificazione, in relazione alla formazione ricevuta sul luogo di lavoro. Spesso l'intervento pubblico non riesce a ridurre i divari; a volte, rischia paradossalmente di ampliarli, quando la distribuzione

---

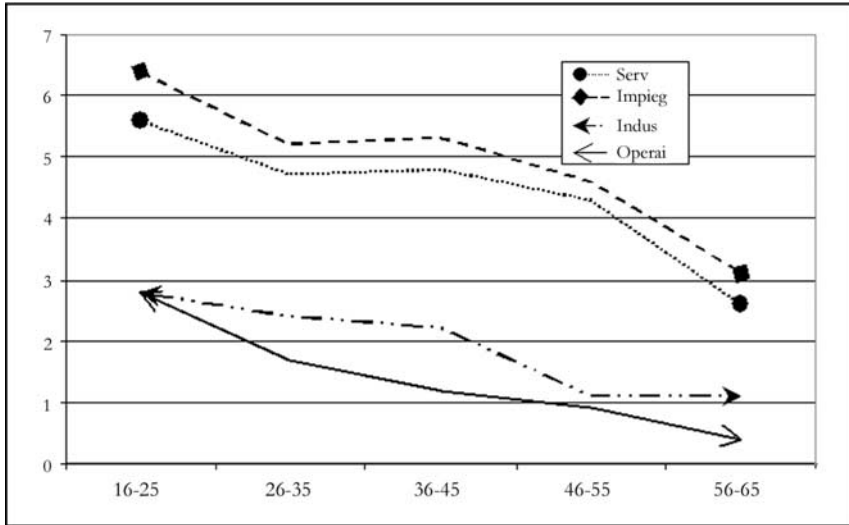
<sup>(21)</sup> L. TRONTI, *Postfordismo e capitale umano. Per la riorganizzazione del sistema formativo*, relazione presentata alla LX riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, 1998.

<sup>(22)</sup> L. LYNCH, *Private sector training and the earnings of young workers*, in *The American Economic Review*, 1992, 82; CÉREQ, *Un panorama de la formation continue des personnes en France*, in *Bref*, febbraio 2000, n. 172.

<sup>(23)</sup> C. PELLEGRINI, *Partecipazione alla formazione continua ed età*, relazione presentata al Workshop *Il monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua*, organizzato da R. Angotti e F. Frigo nell'ambito del VII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, tenutosi a Milano il 25 marzo 2004.



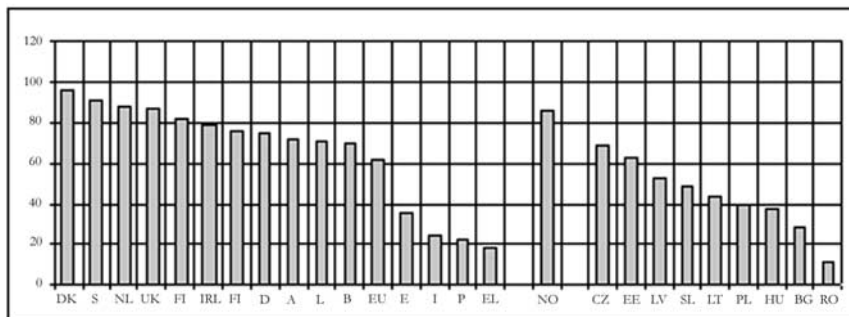
Figura 3 - Partecipazione percentuale alla formazione per età, settore e qualifica.



delle opportunità formative non avviene sulla base di criteri equitativi e i livelli di reiterazione dell'esperienza formativa sono più alti fra le categorie più forti.

In Europa la media (Ue-15) delle imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua era, nel 1999, pari al 62 per cento. I quindici Paesi dell'Unione europea si concentrano, rispetto a tale media, in tre gruppi (Figura 4).

Figura 4 - Percentuale di imprese formatrici in Europa (Ue-15, Ue-24 e Norvegia).



Fonte: elaborazione Isfol-Progetto formazione continua su dati Eurostat-CVTS2.

Nel primo gruppo sono presenti i Paesi dell'Europa del nord

(Paesi scandinavi, Olanda, Gran Bretagna) in cui il valore percentuale è compreso tra un minimo dell'82 per cento (Finlandia) e un massimo del 96 per cento (Danimarca). Un secondo gruppo è caratterizzato da valori che superano oltre il 70 per cento di imprese formatrici. Si tratta dell'Irlanda e di alcuni Paesi del centro-Europa, fra cui la Germania (75 per cento di imprese formatrici). Un terzo e ultimo gruppo comprende i Paesi caratterizzati da una minore presenza di imprese formatrici. Sono i Paesi appartenenti all'area euro-mediterranea, fra cui l'Italia, in cui il tasso di formazione non raggiunge il 40 per cento, variando fra il 18 per cento della Grecia e il 36 per cento della Spagna. Una caratteristica comune fra le imprese del sud-Europa è l'alta variabilità settoriale e dimensionale (24).

La distribuzione delle imprese formatrici presenta in Italia forti differenziazioni di tipo principalmente dimensionale e settoriale. Dal punto di vista settoriale, secondo l'indagine CVTS, hanno svolto formazione il 23,3 per cento delle imprese attive nell'industria, il 23,7 per cento delle costruzioni e il 24,8 per cento dei servizi. I settori assicurativo (97 per cento) e bancario (92,1 per cento) presentano una maggiore propensione formativa. Mentre le grandi imprese formatrici sono l'81,2 per cento, le piccole imprese formatrici vanno dal 16,3 per cento al 30,1 per cento (25).

Le imprese formatrici sono localizzate in prevalenza nel nord (26,6 per cento), e rappresentano quasi il doppio delle imprese formatrici localizzate al sud (15,4 per cento). Fra le imprese meridionali, quelle con il tasso più alto sono quelle industriali (17 per cento); nel centro-nord prevalgono invece le imprese dei servizi.

Per quanto riguarda la misura dell'estensione, ossia dell'ampiezza raggiunta dai processi formativi all'interno delle aziende, nel 1999 i partecipanti a corsi di formazione continua sono stati in totale circa 1.952.000 addetti. Tale valore rappresenta il 25,9 per cento degli addetti in organico nelle imprese italiane (con più di 9 dipendenti) e oltre il 47,2 per cento del totale degli addetti in organico nelle imprese formatrici. Quest'ultimo valore è cresciuto sensibilmente in quanto nel 1993 era pari al 31,1 per cento. Parallelamente, nello stesso periodo diminuisce la durata delle attività: le ore di corso mediamente frequentate da ciascun partecipante scendono infatti da 41 a 32.

---

(24) EUROSTAT, *European social statistics. Continuing vocational training survey (CVTS2)*. Data 1999, cit.

(25) ISTAT, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 1999*, cit.

Il profilo medio dei formati mostra una netta prevalenza degli uomini: i formati sono per il 72 per cento di genere maschile e per il 28 per cento femminile. Circa la metà dei formati sono dipendenti di grandi imprese.

Le ore totali dedicate a corsi di formazione nelle imprese sono state, nel corso del 1999, oltre 62 milioni. Di queste, 39 milioni hanno riguardato corsi tenuti nelle grandi imprese.

Le imprese sembrano preferire modalità tradizionali di formazione: prevalgono i corsi d'aula (80 per cento), le attività seminariali (66 per cento), la formazione in situazione di lavoro (62 per cento).

In generale, la crescita maggiore tra il 1993 e il 1999 ha riguardato il ricorso ai corsi esterni, seguito dai corsi interni e dalla formazione in situazione di lavoro. Diminuisce il ricorso all'auto-apprendimento.

Le aree tematiche maggiormente affrontate nei corsi sono state: sviluppo di abilità personali, gestione aziendale, informatica, tecniche di produzione, ambiente e sicurezza. Le materie più frequentemente oggetto di formazione nelle imprese industriali sono state quelle relative alle tecniche di produzione, nel settore delle costruzioni invece le tematiche ambientali e relative alla sicurezza sul lavoro, mentre nei servizi è risultato più rilevante lo sviluppo di abilità personali.

Le imprese hanno speso nel 1999 per i corsi di formazione in totale 2.595 milioni di euro (costi diretti). La remunerazione del tempo di lavoro destinato a corsi di formazione può essere stimata in 1.391 milioni di euro. La somma dei due valori dà un valore di spesa complessiva per i corsi di formazione pari a 3.986 milioni di euro. Questo valore corrisponde al 2,8 per cento del costo del lavoro delle imprese formatrici. Va inoltre rilevato come ben il 53,1 per cento della spesa totale sia stata a carico delle grandi imprese, per un totale di 2.277 milioni di euro.

Il costo medio di ogni ora di corso di formazione per le imprese italiane è di 63,7 euro. Anche in questo caso il dato presenta un'alta variabilità settoriale e dimensionale: il costo medio di un'ora di formazione è più elevato nel settore delle costruzioni (71 euro), meno in quello dei servizi (64 euro) e dell'industria (62 euro). Le differenze sono rilevanti, inoltre, tra le imprese con 250 e più addetti e le altre imprese, soprattutto quelle con 10-19 addetti: nel primo caso un'ora di corso è costata 58 euro, nel secondo al massimo 74 euro <sup>(26)</sup>.

---

(26) ISTAT, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 1999*, cit.

Tabella 3 - Principali indicatori relativi ai corsi di formazione del personale nelle imprese italiane con più di 9 addetti, per classe di addetti. Anno 1999.

Classe di Addetti	Imprese formative	N° partecipanti	Ore di corso frequentate	Costi Totali (Mgl euro)	Per cento del costo del lavoro su costo totale	Ore medie di corso per partecipante	Costo medio di un'ora di corso (euro)
10-19	18.005	120.820	5.218.428	386.072	20,3	43,2	74
20-49	14.530	198.266	6.855.673	494.665	24,7	34,6	72,2
50-249	8.087	344.051	11.426.173	827.593	27,8	33,2	72,4
250-499	1.265	176.321	4.761.360	329.422	33,7	27	72,4
500-999	515	154.244	5.127.414	375.908	34,8	33,2	73,3
1000 e oltre	427	958.649	29.195.892	1.572.326	45,6	30,5	53,9
Totale	42.829	1.952.351	62.584.940	3.985.986	34,9	32,1	63,7

Fonte: Istat-Eurostat CVTS2.

L'acquisizione per cui al crescere della dimensione aziendale cresce, parallelamente, la propensione all'investimento formativo si verifica anche nei sotto-segmenti dimensionali analizzati nelle indagini Isfol<sup>(27)</sup>.

Ciò vale anche fra le grandi imprese, in cui la maggiore probabilità di accesso agli incentivi al crescere della dimensione d'impresa si spiega con la considerazione che le imprese di maggiori dimensioni sono anche quelle che tendono maggiormente a programmare la formazione attraverso piani di dettaglio e *budget* specifici. Sempre nelle grandi, risulta cruciale il tema del rapporto tra la formazione ed il tema dell'innovazione (tecnologica, del cambiamento organizzativo, della gestione delle risorse umane), che si manifesta come un rapporto virtuoso che lega i processi d'innovazione alla qualità, intensità ed ampiezza dei processi di formazione. Il tema del sostegno al cambiamento organizzativo risulta essere quindi l'elemento centrale della formazione nelle grandi imprese.

(27) L'Isfol-Progetto formazione continua conduce da alcuni anni indagini ricorrenti per rilevare la domanda di formazione continua delle imprese: *Le politiche e le strategie formative delle Grandi Imprese in Italia. Indagine campionaria Isfol-Politecnico di Torino; La formazione continua nelle PMI. Comportamenti, atteggiamenti, ruolo del territorio. Indagine campionaria. La formazione continua nelle micro-imprese.* Cfr. anche il modulo sulla formazione continua, inserito nelle rilevazioni Istat 2004, *SCI-Sistema dei Conti delle Imprese e Rilevazione sulle arti e professioni.*

Per quanto riguarda le PMI si registra un buon andamento della propensione delle imprese a rappresentarsi come aziende formatrici, anche nelle Regioni del Mezzogiorno, pur in presenza di alcune difficoltà, ad esempio quella di inserire gli obiettivi professionali del lavoratore nella progettazione formativa.

Una difficoltà di natura strutturale, che coinvolge sia le imprese meridionali che quelle del centro-nord consiste nel ruolo non ancora fondamentale affidato al piano della formazione; questo non rappresenta ancora una dimensione progettuale interiorizzata. Le imprese lo redigono soprattutto come strumento di comunicazione interna o di condivisione ed allineamento delle relazioni tra dipendenti ed impresa, piuttosto che per pianificare la formazione.

Sembra radicarsi il ruolo delle politiche pubbliche per la formazione: oltre un terzo delle PMI formatrici intervistate nel 2003 ha usufruito di sostegni pubblici alla formazione, mentre il 43 per cento delle imprese considera determinante il ruolo dell'intervento pubblico e l'intervento formativo spesso non ci sarebbe stato in assenza di questi sostegni.

Per favorire il ricorso al finanziamento pubblico, le imprese indicano la necessità di semplificare e rendere più celeri le procedure per l'ammissione ai finanziamenti.

Una nota negativa, anche per le imprese del Mezzogiorno, risiede nel fatto che la maggior parte delle imprese non ha fatto ricorso ad un'analisi strutturata dei fabbisogni di formazione e di competenze, segnale del possibile divario esistente tra la formazione necessaria alle imprese e quella effettivamente erogata. Si registra anche un basso livello di attenzione delle imprese alla valutazione dei risultati delle attività di formazione. Inoltre la formazione non rappresenta ancora una opportunità di sviluppo per la carriera o la retribuzione dei dipendenti posti in tali processi.

Le PMI hanno realizzato in modo significativo innovazioni (tecnologiche, informatiche, organizzative e gestionali) e presentano un incremento della loro propensione formativa.

Sono poche le imprese che dichiarano di non aver ottenuto alcun beneficio dalla formazione dei propri dipendenti; i principali benefici ottenuti riguardano l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze prima assenti e la manutenzione del portafoglio delle competenze possedute dai lavoratori oppure l'incremento della competitività aziendale.

I corsi di formazione rappresentano ancora la principale modalità attraverso la quale le imprese organizzano la formazione ma cresce

l'incidenza delle occasioni d'apprendimento non strutturate o informali (periodi di addestramento del personale, partecipazione a convegni e seminari, partecipazione a mostre e fiere, ecc.). Si conferma invece basso il tasso di utilizzo di modalità di apprendimento e formazione a distanza e di apprendimento mediante la partecipazione a *stages* presso altre aziende e/o Università.

L'analisi condotta sulle grandi imprese <sup>(28)</sup> ha stimato nel 2001 un'incidenza piuttosto marginale — pari all'1,2 per cento — dei costi di formazione rispetto al costo del lavoro. Se consideriamo anche i costi di mancata produzione degli addetti in formazione nel computo delle spese di formazione, il rapporto tra spese di formazione e costo del lavoro raggiunge il 2,8 per cento.

Inoltre, esisterebbe una correlazione positiva tra formazione e produttività, intesa non solo come valore aggiunto per addetto, ma anche come fatturato per addetto. Non si conosce, però, la direzione del legame di causalità esistente tra le due variabili, per cui non si può concludere che sia un incremento di produttività a comportare una crescita di investimenti formativi, o se sia l'ammontare degli investimenti in formazione a generare effetti positivi sulla produttività degli esercizi successivi.

Un'altra correlazione positiva che emerge dall'analisi è quella tra il livello di immobilizzazioni tecniche lorde per addetto e i costi di formazione, evidenziando come le imprese con maggiore capitale tecnico impiegato investono di più in formazione. L'incidenza della formazione sulle spese operative dell'impresa risulta ancora limitata.

Sempre nelle grandi imprese, il ruolo del finanziamento pubblico per la formazione continua riveste un'importanza non marginale: nel 2001 il 50 per cento delle imprese ha fatto ricorso a fondi pubblici, in particolare: alla legge n. 236/1993 nel 24 per cento dei casi, al FSE nel 32,2 per cento, ad altre modalità nei restanti casi, fra cui la *Tremontibis* nel 7 per cento. Buona parte delle imprese ha inoltre dichiarato che non avrebbe realizzato interventi senza il finanziamento pubblico.

La presenza di oneri burocratici elevati e l'assenza di informazioni sufficienti sulle opportunità esistenti rappresentano i principali motivi per cui le imprese non utilizzano i finanziamenti pubblici.

---

<sup>(28)</sup> Cfr. *Indagine Isfol-Politecnico di Torino*, cit.

## FONDI PER LA FORMAZIONE E L'INTEGRAZIONE DEL REDDITO

GIANNI BOCCHIERI

SOMMARIO: 1. La formazione professionale e la tutela del lavoratore. — 2. La formazione dei lavoratori temporanei: Forma.Temp. — 3. La somministrazione di lavoro e i fondi per la formazione e la promozione del reddito.

### 1. La formazione professionale e la tutela del lavoratore.

Nel suo più ampio ambito di riforma, il decreto legislativo n. 276/2003 non dimentica di rivisitare i tradizionali nessi tra la disciplina del rapporto di lavoro, il mercato del lavoro e la formazione professionale, con il duplice fine di evitare usi impropri della flessibilità del lavoro e delle politiche formative e di rafforzare la posizione del singolo lavoratore <sup>(1)</sup>. Alla formazione professionale viene così attribuito un ruolo protettivo dinamico, che può aumentare la sicurezza sociale a fronte delle aumentate esigenze di flessibilità.

Nella disciplina del lavoro temporaneo, la formazione professionale ha avuto un ruolo determinante per la sua legittimazione sociale. Attraverso la formazione dei lavoratori temporanei, si sono perseguite misure di eguaglianza sostanziale dei lavoratori e di riduzione del rischio di precarizzazione <sup>(2)</sup>, con la qualificazione dell'offerta per l'accrescimento delle sue occasioni di impiego. Ciò risultava tanto più necessario quanto più al lavoro temporaneo veniva attribuita anche una funzione collocativa, nell'ambito di un'organizzazione del mercato del lavoro fino ad allora ancorata ai due storici divieti di mediazione e di

---

<sup>(1)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 191 ss.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 368 ss.

intermediazione. In tal senso, la formazione professionale veniva vista come l'antidoto alla precarietà dell'impiego, ma anche ad un eventuale uso improprio della flessibilità. Sul piano pratico, infatti, alla formazione veniva attribuita rilevanza anche nella delimitazione della peculiarità del lavoro temporaneo, nella misura in cui il suo conseguente maggior costo avrebbe dovuto determinare la differenza rispetto alle altre forme di lavoro a termine. La convenienza dell'utilizzatore a ricorrere al lavoro temporaneo si giustificava così con la possibilità di reperire un lavoratore già formato, da inserire immediatamente nel ciclo produttivo. Dal canto suo, l'impresa di fornitura avrebbe dovuto sempre disporre delle professionalità richieste dal mercato, per le quali il lavoro temporaneo avrebbe peraltro operato in chiave collocativa di possibile accesso a forme di lavoro stabile <sup>(3)</sup>.

Per questa via, la formazione professionale dei lavoratori temporanei non assolveva una funzione di raccordo tra il sistema scolastico e il sistema produttivo, ma quella di incrementare le opportunità di aggiornamento e accrescimento delle professionalità in un'ottica di rapido adattamento nelle diverse occasioni di impiego temporaneo. In questa ottica, il sistema formativo è stato pensato in modo distinto dagli altri sistemi di formazione <sup>(4)</sup>.

Infine, la particolare valenza promozionale e protettiva attribuita alla formazione emerge dalla sua stessa misura contributiva, che determina il maggior costo del lavoro temporaneo. Le imprese di lavoro temporaneo sono state infatti chiamate a versare all'apposito fondo un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavora-

---

<sup>(3)</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *La formazione professionale del lavoratore interinale*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>(4)</sup> A tal proposito si ricorda che l'articolo 5 della legge n. 196/1997 è stato modificato dalla legge n. 488/1999. Nella versione originaria, si prevedeva che i fondi di formazione fossero rimessi ad un apposito fondo costituito presso il Ministero del lavoro per il finanziamento, anche con il concorso delle Regioni, di iniziative mirate al soddisfacimento delle esigenze di formazione dei lavoratori temporanei. I finanziamenti sarebbero stati deliberati da una commissione nominata con apposito decreto ministeriale e composta da un esperto nella materia della formazione professionale, da un rappresentante del Ministero stesso, da tre membri di rappresentanza delle Regioni, da tre membri di rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da tre membri delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative delle imprese fornitrici. Questa commissione avrebbe anche dovuto fissare le modalità di accesso alla formazione professionale dei lavoratori temporanei, secondo criteri di precedenza da essa fissati ma con particolare riguardo all'anzianità lavorativa maturata presso imprese fornitrici.



tori, di gran lunga superiore a quello dello 0,3 per cento richiesto alle imprese per la formazione dei lavoratori subordinati in generale.

## **2. La formazione dei lavoratori temporanei: Forma.Temp.**

Sebbene il disegno legale della formazione professionale nel lavoro temporaneo fosse determinante per l'implementazione di un sistema dinamico di tutele dei lavoratori, si ritiene che il successo della sua realizzazione sia dipeso soprattutto dall'incentivazione del sistema della bilateralità e delle politiche stabilite in sede di contrattazione collettiva, operato con la modifica dell'originaria previsione dell'articolo 5 della legge n. 196/1997. Le parti sociali sono state capaci di individuare, prima, e di realizzare, poi, un sistema efficace di formazione, attivabile direttamente dalle società di fornitura che hanno così potuto riscontrare con immediatezza i fabbisogni formativi del mercato del lavoro. Seppure nell'ambito di processi preventivi di autorizzazione e successivi di controllo, i percorsi formativi sono stati realizzati senza passare attraverso procedure pubbliche di selezione e con la possibilità di finanziamento in diretta compensazione dei contributi dovuti da parte delle società di lavoro temporaneo.

Il fondo per la formazione professionale dei lavoratori temporanei — Forma.Temp — autorizzato con decreto del Ministero del lavoro, nasce come libera associazione senza fini di lucro, tra le organizzazioni di rappresentanza delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori temporanei, Alai-Cisl, Nidil-Cgil, Cpo-Uil, nonché le tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, firmatarie del contratto collettivo. Il Ministero del lavoro esercita sul fondo un potere di vigilanza e controllo.

Forma.Temp è stato dunque concepito quale strumento della gestione bilaterale della formazione, per la promozione dei percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale e lo sviluppo di pratiche formative.

Le stesse parti sociali hanno individuato le aree formative di intervento: formazione di base, formazione professionale, formazione *on the job* e formazione continua.

La formazione di base persegue il fine di migliorare l'occupabilità dei lavoratori attraverso la migliore conoscenza di carattere generale collegata al mondo del lavoro. In tale ambito, particolare attenzione è stata rivolta all'informazione sullo stesso lavoro temporaneo nonché ai temi della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

La formazione professionale è finalizzata alla creazione di competenze o specializzazioni professionali e al trasferimento di competenze trasversali. In questa tipologia rientrano quindi gli interventi di pre-qualificazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione e aggiornamento, realizzati prevalentemente con sistemi e metodologie di formazione d'aula e a distanza.

Con la formazione *on the job* viene superata la classica divisione tra il momento lavorativo e quello formativo, attraverso il raccordo della professionalità del lavoratore con le esigenze collegate all'espletamento della mansione in contesti produttivi e organizzativi. Le iniziative di formazione *on the job* si innestano sugli immediati bisogni formativi delle imprese utilizzatrici e, per questo, sono caratterizzate da specificità e brevità. La formazione *on the job* è anche finalizzata a formare e ad addestrare i corsisti all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento delle attività lavorative per le quali vengono assunti.

La formazione continua è riservata, innanzitutto, ai lavoratori temporanei assunti a tempo indeterminato o che hanno maturato un'anzianità lavorativa non inferiore a 4 mesi, oltre che ad aver partecipato ad almeno altri due interventi formativi. Essa persegue la realizzazione dell'obiettivo di anticipare i bisogni di riqualificazione, aggiornamento e adattamento professionale dei lavoratori temporanei. Emerge qui in modo evidente la finalità di aggiornamento professionale dei lavoratori temporanei, al fine di evitare l'invecchiamento delle qualificazioni e prevenire nello stesso tempo le conseguenze negative degli effetti che ciò potrebbe determinare nel mercato del lavoro.

Per ogni area formativa, le parti sociali hanno individuato la misura di contribuzione da destinarvi <sup>(5)</sup> e, nell'ambito di ciascuna quota, il massimale di spesa, per lo più, su base oraria e secondo il numero di corsisti. Il programma del corso deve essere mandato all'ente 12 giorni prima del suo inizio e deve contenere tutti gli elementi utili per la valutazione della sua correttezza formale e

---

<sup>(5)</sup> Il *vademecum* di Forma.Temp, che detta le regole di funzionamento del fondo, prevede per la formazione di base, da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 20 per cento dei fondi da versare; per la formazione professionale, da un minimo del 60 per cento ad un massimo dell'80 per cento; per la formazione *on the job*, da un minimo del 6 per cento ad massimo del 14 per cento; per la formazione continua, da un minimo del 4 per cento ad un massimo del 7 per cento.

sostanziale, la sua corrispondenza ad una delle quattro tipologie formative previste e la congruità del percorso didattico rispetto agli obiettivi. L'invio potrà essere fatto ancor prima della definitiva individuazione dei destinatari. Inoltre, le imprese fornitrici di lavoro temporaneo hanno la facoltà di trasmettere i progetti anche solo 24 ore prima dell'inizio del corso, potendo anche in tal caso avviare l'attività formativa senza la comunicazione dell'ammissione al finanziamento e sotto propria responsabilità.

Questa modalità di funzionamento, unitamente alla possibilità di compensare i contributi dovuti semestralmente con i costi di formazione realizzati nello stesso periodo, è improntata sull'esigenza di una rapida attivazione dei percorsi formativi. Il numero di corsi realizzati e di lavoratori coinvolti ha decretato il successo di questo modello di gestione della formazione, anche a superamento di un'altra matrice ideologica che privilegia la dimensione pubblica della formazione rispetto ad un ambito più strettamente privato. La gestione bilaterale della formazione dei lavoratori temporanei ha rappresentato un esperimento esportabile in altri ambiti della gestione del mercato del lavoro.

Tabella 1 - Evoluzione delle attività nel triennio 2001-2003.

Anni di attività	Numero corsi	Numero allievi	Ore di formazione	Costo dei progetti approvati
Anno 2001	8.440	76.584	276.525	€ 34.630.453
Anno 2002	20.557	122.577	607.572	€ 57.681.975
Anno 2003	39.055	186.565	1.217.897	€ 93.055.205
Valori totali	68.052	385.726	2.101.994	€ 185.367.633

Articolazione dei corsi finanziati da Forma.Temp. nel 2003.

Tipologia formativa	Numero corsi	Numero allievi	Numero ore	Costo dei progetti
Base	9.695	91.484	102.498	€ 10.312.160
Orientamento	39	918	132	€ 23.400
Professionale	7.314	66.717	428.811	€ 67.472.597
On the job	21.613	27.019	670.385	€ 14.972.858
Continua	394	427	16.071	€ 274.190
Totali	39.055	186.565	1.217.897	€ 93.055.205

Indicatori dei corsi realizzati nel 2003.

Tipologia formativa	n° medio di allievi per ogni corso	durata media di ciascun corso (in ore)	costo medio di ogni corso finanziato	costo medio di una ora/allievo
Base	9,4	10,6	€ 1.063,66	€ 10,66
Orientamento	23,5	3,4	€ 600,00	€ 7,53
Professionale	9,1	58,6	€ 9.225,13	€ 17,25
On the job	1,3	31,0	€ 692,77	€ 17,87
Continua	1,1	40,8	€ 695,91	€ 15,74
Valori medi	4,8	31,2	€ 2.382,67	€ 15,99

Fonte: *Forma.Temp.*

### 3. La somministrazione di lavoro e i fondi per la formazione e la promozione del reddito.

Con la nuova disciplina della somministrazione di lavoro, la gestione bilaterale della formazione professionale viene estesa anche ad altri ambiti, per una più compiuta realizzazione di un complessivo sistema dinamico di tutele del lavoratore.

L'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003 prevede che le agenzie di somministrazione autorizzate versino distintamente ai fondi, quali soggetti di natura associativa dotati o meno di personalità giuridica, un contributo del 4 per cento della retribuzione corrisposta sia ai lavoratori assunti a tempo determinato che ai lavoratori assunti a tempo indeterminato. Sono così previsti due fondi. Con il primo si realizzeranno interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione, anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e di specifiche misure di carattere previdenziale. I contributi del 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato sono destinati ad iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito di questi lavoratori in caso di fine lavori; ad iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; ad iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni; ad iniziative per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Confermate le finalità già assegnate alla formazione professionale nella disciplina del lavoro temporaneo e quelle di promozione dell'emersione del lavoro non regolare, alla gestione bilaterale sono state attribuite altre funzioni di tutela del lavoratore. In particolare, sono previste misure a garanzia della continuità del reddito del lavoratore in somministrazione a tempo indeterminato con riguardo alle ipotesi di fine lavori, integrando in modo suppletivo le funzioni più specificamente assolte dall'istituto dell'indennità di disponibilità. Inoltre, è previsto che una parte dei fondi debba essere destinata a misure di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, potendosi così integrare i modelli di incentivazione pubblico-privato previsti all'articolo 13 dello stesso decreto legislativo n. 276/2003. Ciò consente alle società di somministrazione di poter avviare circoli virtuosi tra i diversi strumenti che hanno a disposizione, potendosi prevedere che i piani individuali di formazione possano essere finanziati senza le lungaggini che distinguono le altre forme di formazione <sup>(6)</sup>.

Viene confermato il ruolo delle parti sociali anche nella definizione degli ambiti operativi, prevedendosi che le misure dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003 saranno attuate nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel predetto ambito.

Con accordo del 7 aprile 2004 <sup>(7)</sup>, le parti sociali sono però già intervenute sull'argomento, confermando a Forma.Temp le attuali attribuzioni previo adeguamento amministrativo secondo le disposizioni della nuova disciplina. Inoltre, si è iniziata una verifica complessiva per la definizione negoziale della innovativa disciplina. L'orientamento sembra comunque quello di distinguere le iniziative di formazione da tutte le altre, mantenendo le prime in Forma.Temp e le altre in un secondo ente costituito nell'ambito di Ebi.Temp, ente bilaterale di matrice contrattuale. Ovviamente, i fondi per la formazione potrebbero essere gestiti con contabilità separata per distinguere quelli destinati ai lavoratori assunti a termine da quelli destinati ai lavoratori assunti a tempo indeterminato.

---

<sup>(6)</sup> Si deve però registrare una tendenza a consentire nel più ampio ambito della formazione professionale percorsi formativi con i *voucher*, per la realizzazione di "formazione a sportello" secondo esigenze temporali e individuali specifiche.

<sup>(7)</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Concertazione*.



Parte III

BORSA LAVORO E MONITORAGGIO  
DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE





SEZIONE A  
LA BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO

1.

**PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA BORSA  
CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO**

MARIO MEZZANZANICA, MARIAGRAZIA FUGINI

SOMMARIO: 1. Contesto. — 2. Servizi in rete: la realtà italiana. — 3. Nuovi servizi e internazionalizzazione. — 4. Supporti tecnologici al mercato del lavoro. — 5. Osservazioni conclusive.

**1. Contesto.**

I progetti di innovazione dei servizi in ambito del mercato del lavoro a livello nazionale ed europeo hanno lo scopo di realizzare reti di servizi sempre più efficaci e coinvolgenti per cittadini, imprese e operatori. Una delle leve fondamentali per l'attuazione di interventi di innovazione nei servizi di pubblica utilità è rappresentata dallo sfruttamento delle più recenti tecnologie nel campo dell'ICT (*Information&Communication Technology*) che consentono lo sviluppo di iniziative nell'ottica dell'*integrazione dei servizi* offerti dai diversi operatori pubblici e privati e della cooperazione nell'erogazione agli utenti di processi di servizio da parte della filiera operativa, sempre più specializzata, dei diversi operatori di "servizi per il lavoro".

La creazione di un modello a rete che consenta agli utenti di incontrare facilmente i diversi operatori, di scegliere le proposte che meglio rispondono alle esigenze e di essere accompagnati nelle azioni di servizio rappresenta oggi un elemento imprescindibile per innovare il mercato del lavoro. La realizzazione di tale modello a rete è tra gli

obiettivi primari della borsa nazionale del lavoro <sup>(1)</sup> in Italia, in armonia con le direttive europee che mirano a realizzare servizi all'impiego fra loro coordinati e integrati nei vari Paesi dell'Unione, in una rete di servizi in grado di superare i confini nazionali pur rispettando le *policies* delle singole realtà dei nodi della "federazione" di servizi.

Le direzioni politiche dei vari progetti, che si possono generalmente denominare *Progetti di borsa nazionale del lavoro*, derivano dall'analisi dei requisiti delle organizzazioni e dalle strategie stabilite a livello di *governance* a livello nazionale, provinciale, regionale ed europeo, che guidano la pianificazione dell'ICT con il fine di raggiungere un'amministrazione in rete realmente efficace.

In tale scenario emerge con chiarezza che ruolo primario del servizio pubblico è quello di favorire la creazione del mercato del lavoro fissandone le regole di comportamento e mettendo a disposizione gli strumenti atti a favorirne la crescita al fine di rispondere alle esigenze degli utenti in ottica di "libertà di scelta". Tale ruolo risulta un compito centrale per lo Stato e per le Regioni.

Attualmente, i modelli dei servizi per il mercato del lavoro si stanno sviluppando secondo una struttura a rete (capillarità di presenza di servizio sul territorio) e di tipo multi-livello (specializzazione dei servizi in base all'erogatore e all'utenza). Per esempio, in Italia il modello si sta evolvendo dal livello dei centri per l'impiego provinciali, deputati fino a poco tempo fa a gestire attività di carattere prevalentemente amministrativo/burocratico, ad una rete di operatori pubblici e privati. In generale, i requisiti per gli operatori si concretizzano nella strutturazione di una rete di servizi capace di ampliare la propria area di intervento in dimensioni geografiche sempre più ampie — livello provinciale, regionale, nazionale ed europeo — e di specializzare i servizi sulla catena del valore dei servizi stessi; tale struttura necessita sempre più di adattabilità dei servizi alle specifiche situazioni.

I requisiti di sviluppo sono resi fattibili grazie alla creazione di una struttura di sistema di tipo cooperativo, dove i dati e i servizi (per esempio le richieste/offerte di lavoro) restano fisicamente collocati nel nodo di rete dove sono più utili — o semplicemente dove sono stati caricati —, ma diventano visibili ad una *Piazza di servizi al lavoro* ampliata, grazie alle tecnologie ICT della cooperazione e dell'interope-

---

<sup>(1)</sup> Su tale argomento, cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 573.

rabilità, creando la cosiddetta borsa continua nazionale del lavoro <sup>(2)</sup> a partire da sistemi locali.

Scopo di questo capitolo è discutere le motivazioni e le prospettive di queste architetture di sistema a rete e multi-livello della borsa del lavoro nell'ambito delle realtà italiana ed europea, dove i nodi, pubblici e privati, afferenti alla rete dei servizi mantengono la propria autonomia, ma contemporaneamente confluiscono in una piazza del lavoro virtuale che facilita il collocamento e l'incontro domanda-offerta, l'identificazione di percorsi ed occasioni di formazione, oltre a facilitare gli espletamenti burocratici ed amministrativi previsti dagli impianti normativi in vigore, e a consentire lo sviluppo di servizi in un contesto di una rete di nodi europei, ciascuno con le proprie regole e caratteristiche.

Inoltre, scopo di questo capitolo è illustrare in sintesi quali tecnologie dell'ICT permettono di realizzare queste politiche di confluenza in rete di sistemi per il lavoro, e come, d'altra parte, siano ancora necessari alcuni passi innovativi per realizzare sistemi in grado di erogare nuovi servizi, di integrare sistemi e servizi esistenti, di rispettare parametri di qualità del servizio e norme di sicurezza, con il proposito di ottenere sistemi efficaci nell'erogazione del servizio e nello stesso tempo capaci di preservare gli investimenti informatici degli enti e di tutelare la *privacy* dei cittadini.

## 2. Servizi in rete: la realtà italiana.

Lo sviluppo di un nuovo modello di servizio per il mercato del lavoro in Italia, che risponda efficacemente alle esigenze degli utenti primari dello stesso — persone (nei diversi e specifici momenti dell'età lavorativa) e imprese (nella ricerca di figure professionali e nell'espletamento di attività amministrative con la Pubblica Amministrazione) — risulta attuabile in un contesto in cui i diversi attori, ruoli e le diverse funzioni di servizio siano chiare e ben articolate e in cui i servizi siano facilmente reperibili in un contesto organizzativo ben definito.

Lo sviluppo del mercato è un punto essenziale per far sì che gli utenti possano, o direttamente o attraverso i servizi offerti dagli operatori, migliorare la possibilità di ottenere, il più velocemente possibile, una risposta positiva alle proprie esigenze.

---

(2) Cfr. il decreto ministeriale sulla borsa continua nazionale del lavoro e il contributo di S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime*, in questa sezione.

Gli operatori dei servizi (servizi competenti, soggetti autorizzati, soggetti accreditati) rivestono un ruolo decisivo al fine di supportare e favorire gli utenti nel percorso di ricerca e definizione delle risposte alle proprie esigenze. L'articolazione dei possibili servizi erogati o erogabili dagli operatori del mercato del lavoro risulta ampia ed articolata. La filiera dei servizi prevista dall'impianto delle norme in vigore <sup>(3)</sup> risulta disciplinata per attività e richiede agli operatori livelli di autorizzazione (nazionale o regionale) <sup>(4)</sup> o accreditamento (regionale) <sup>(5)</sup> per poter agire.

La creazione di un modello a rete che consenta agli utenti di incontrare facilmente i diversi operatori, di scegliere le proposte che meglio rispondono alle esigenze, di essere accompagnati nelle azioni di servizio rappresenta un elemento imprescindibile per innovare il mercato del lavoro in Italia. Lo sviluppo della rete dei servizi e degli operatori risulta essere un punto di eccellenza del mercato del lavoro e deve rispondere a criteri non solo di territorialità (copertura geografica del territorio), ma anche e soprattutto di qualità nell'erogazione dei servizi agli utenti. Il concetto di qualità si può legare alla capacità di accogliere l'esigenza dell'utente e saper proporre risposte o percorsi che portino nei tempi più brevi a possibili risposte efficaci.

Vista la differenziata ed evolutiva mappa dell'utenza, risulta evidente che il modello dei servizi per il mercato del lavoro non si può chiudere in definizioni di percorsi o strutture rigide e burocraticamente strutturate. Occorre fissare percorsi che sappiano nel tempo evolversi ed ammodernarsi in funzione di cambiamenti non sempre prevedibili a priori — si pensi ad esempio alle esigenze di servizio derivanti dai fenomeni delle "crisi aziendali" che richiedono interventi di alta specializzazione consulenziale.

### 3. Nuovi servizi e internazionalizzazione.

Vari progetti proposti o in fase di attuazione attualmente riguardano lo sviluppo di sistemi di portali per servizi della Pubblica Ammi-

---

<sup>(3)</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>(4)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*; Id., *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

nistrazione sia italiana sia europea, con lo scopo di sviluppare piattaforme ICT per l'*e-government* e l'*e-governance* che siano in grado di svolgere una efficace mediazione tra cittadini/impresе e Amministrazioni Pubbliche, superando le barriere nazionali nell'accesso ai servizi elettronici. Ogni Paese nell'Unione europea ha un complesso insieme di servizi e processi amministrativi, caratterizzati da varie somiglianze e insieme da notevoli diversità che pongono il requisito di uniformare i processi e gli accessi ai servizi, pur mantenendo le diversità esistenti. I processi amministrativi sono in genere di competenza delle amministrazioni, centrali o locali, di tutti i Paesi dell'Unione.

Lo scenario organizzativo e tecnologico dei principali progetti in corso presso i Paesi dell'Unione europea presenta cinque tematiche particolarmente complesse:

1) i servizi locali stanno diventando complessi, poiché realizzati attraverso processi trasversali rispetto alle molteplici amministrazioni e soggetti pubblici e privati coinvolti;

2) nonostante i servizi siano spesso funzionalmente simili, le differenze procedurali e di realizzazione, quindi i *workflow* e le tecnologie di supporto, sono spesso così profonde da rendere irrealistico pensare di modificarli per uniformarli, o semplicemente renderli compatibili, almeno nel breve o medio termine;

3) gli attuali portali dei servizi, per esempio dei servizi all'impiego, forniscono accesso ai servizi forniti dalle amministrazioni principalmente sulla base dei procedimenti e delle norme; vi è invece minore attenzione ai fabbisogni espliciti o impliciti dei cittadini e dei processi di *business* delle imprese;

4) la specifica dei servizi forniti e la negoziazione tra fornitori e utenti non riguardano in genere i livelli di servizio, la qualità, l'efficacia e la sicurezza;

5) i processi nelle amministrazioni sono diversificati e cambiano rapidamente; i cambiamenti derivano sia dalle modifiche delle leggi e procedure nei singoli Paesi sia dalla crescente convergenza delle legislazioni e procedure a livello europeo.

Per affrontare questi aspetti, molti progetti sono volti a rendere disponibili funzionalità nuove che mirano all'integrazione di sistemi, garantendone comunque l'autonomia. Dal punto di vista realizzativo, i progetti mirano a fornire funzionalità avanzate, quali il *discovery* dei servizi e dei processi, mediante strumenti di navigazione e reperimento in sistemi informativi distribuiti e fra loro eterogenei per strutturazione e tipologia dei processi, per dati e servizi e infine per le tecnologie di

supporto. Altre funzionalità riguardano il monitoraggio continuo dei livelli di servizio, per adeguare i sistemi ai comportamenti degli utenti osservati, e la realizzazione di sistemi che rendono visibili su web i dati estratti da basi dati di portale e basi di dati informative, nel formato più consono all'utilizzatore. Altri progetti si concentrano sull'accesso multi-canale ai servizi (per es. via web, telefono, cellulare o modalità *wireless*) e sulla realizzazione di processi di *business* come composizione di servizi semplici, sfruttando la conoscenza del contesto in cui una richiesta di servizio è formulata <sup>(6)</sup>.

Fra i principali obiettivi considerati ambiziosi nei progetti attualmente in corso nei servizi al lavoro, vi è l'idea di fornire modelli di servizio in grado di realizzare in modo semi-automatico la mediazione tra i fabbisogni degli utenti finali, espressi in termini dei servizi elementari richiesti oppure in termini dell'intero processo di business, e i servizi offerti dalle amministrazioni europee. I modelli per servizi e processi comprendono strumenti per esprimere la qualità dei servizi richiesti, come, per esempio, il livello di correttezza e aggiornamento dell'informazione fornita, in rapporto al costo. La mediazione mira anche a colmare le differenze tra i requisiti di cittadini, imprese e operatori e le fonti disponibili, sulla base della conoscenza sui servizi e sui processi amministrativi.

Come altro punto innovativo dei progetti, vi è l'idea che le architetture di portale attualmente allo studio tendono ad "aprire" i sistemi nazionali in termini di architetture di portale distribuito e ad alta autonomia nella cooperazione, basata su servizi di interoperabilità che permette un accesso uniforme, da parte di varie *communities* (cittadini, imprese, operatori, *provider* di servizi, e così via), a un vasto insieme di risorse come dati, servizi e processi, senza alterare significativamente le politiche e le tecnologie dei siti che fanno parte dell'architettura. I portali europei esprimono anche requisiti di sicurezza sempre più stringenti, per permettere lo scambio fidato in rete di informazioni rispettando la privacy dei soggetti che interagiscono e garantendo l'integrità dell'informazione.

I portali comprendono spesso Sistemi di Supporto alle Decisioni (DSS) le cui funzionalità realizzano il monitoraggio continuo dei servizi forniti agli utenti e della loro qualità, per rendere coerenti gli elementi

---

<sup>(6)</sup> Cfr. L. BARESI, D. BIANCHINI, V. DE ANTONELLIS, M. FUGINI, B. PERNICI, P. PLEBANI, *Context-aware Composition of E-Services*, VLDB workshop TES'03 Workshop, Berlino, settembre 2003.

architetture con l'evoluzione del comportamento del sistema e per definire di conseguenza nuove politiche per migliorare l'efficacia delle funzionalità di mediazione.

Alcuni sistemi realizzati nell'area dei servizi per l'impiego (7), mostrano come amministrazioni e organizzazioni di diversi Paesi, anche extraeuropei nelle tematiche dell'occupazione, possano cooperare per fornire servizi innovativi a cittadini e imprese, ad esempio fornendo la ricerca guidata di lavoro e di occasioni formative o la consulenza in tema di internazionalizzazione d'impresa (8). Per esempio, partendo dalla richiesta di servizio, i portali individuano i differenti processi amministrativi e i servizi di organizzazioni private che concorrono al servizio finale.

Riassumendo, i nuovi progetti in ambito di servizi all'impiego riguardano principalmente i seguenti temi.

1) Definizione di modelli per la specifica dei fabbisogni dell'utente in termini di processi, servizi, e relative qualità. I modelli per i processi permettono di ottenere una chiara distinzione tra aspetti organizzativi e tecnologici legati ai servizi; le qualità osservate riguardano soprattutto la qualità dei dati, l'utilità e l'usabilità dei servizi.

2) Metodologie per rappresentare specifiche di servizi e processi e per strutturare tali rappresentazioni in termini di servizi e processi aggregati.

3) Modelli evoluti (per esempio ontologie) per la rappresentazione dei servizi che, alimentati con le descrizioni dei processi/servizi di cui ai punti precedenti, possono essere utilizzati per rappresentare, ricercare e interrogare l'insieme dei servizi offerti dalle amministrazioni.

4) Sviluppo di tecniche efficienti di ricerca, per semplificare la mediazione tra i servizi offerti dalle amministrazioni europee e i fabbisogni di utenti e imprese.

5) Sviluppo di architetture di interoperabilità che permettano l'integrazione di servizi e dati disponibili su differenti portali e la personalizzazione a specifiche realtà.

6) Definizione di modelli di sicurezza (*trust*) che forniscano una

---

(7) Cfr. T.B. RILEY, *The information society: the role of information in the emerging global e-government, e-governance and e-democracy environments*, Commonwealth Centre For Electronic Governance, Ottawa, 2003.

(8) Cfr. P. SORGAARD, *Coordination of e-government. Between politics and pragmatics*, Proc. IFIP WG 8.6 Working Conference on *The diffusion and adoption networked information technologies*, Copenhagen, 2003

visione integrata sia delle varie implementazioni degli strumenti di sicurezza (per esempio, della firma elettronica) nei diversi Paesi sia delle realtà di specifici contesti legislativi.

7) Definizione di DSS per l'analisi economica e statistica dei servizi forniti dalle amministrazioni europee nell'ambito dei servizi per l'impiego, così da fornire supporto attivo alla definizione di nuove politiche.

8) Sviluppo di interfacce di internazionalizzazione che permettano la scoperta e l'accesso a servizi forniti da diverse amministrazioni europee.

#### 4. Supporti tecnologici al mercato del lavoro.

Il supporto che la tecnologia dell'ICT può oggi fornire alla realizzazione di servizi all'impiego internazionalizzati è veramente formidabile in termini di conservazione di patrimoni applicativi, di rispetto delle varie politiche e normative e della realizzazione e del riuso di moduli (*deployment*).

Tra i vari progetti che stanno sviluppando modelli di servizio per il lavoro, un primo riferimento è il sistema borsa lavoro della Regione Lombardia <sup>(9)</sup> attivo dall'inizio del 2004, che integra le aree Istruzione, Formazione e Lavoro. Cuore del progetto è la realizzazione di una *Piazza del Lavoro* dove, tramite motori di ricerca innovativi, il sistema crea un incontro fra domanda e offerta di lavoro in linea con i criteri nazionali ed europei dei servizi all'impiego.

Un secondo punto di riferimento in Italia è il progetto Sintesi (sistema integrato servizi per l'impiego) in ambito *e-government*, che realizza l'integrazione di nodi a vario livello: orizzontale, fra enti Provincia e centri per l'impiego, e verticale, fra nodi provinciali, Regioni e livello nazionale.

Gli obiettivi dei due progetti sono fornire:

1) Servizi amministrativi integrati, per lo snellimento e la semplificazione degli *iter* burocratici previsti dalle leggi e dai decreti in tema di servizi all'impiego, in ottemperanza alle norme in vigore e a quelle in via di attuazione.

2) Coordinamento a più livelli (sistemi provinciali, regionali e

---

<sup>(9)</sup> Cfr. M. FONTANA, M. FUGINI, M. MEZZANZANICA, A. MOSTOSI, *Il modello federato dei servizi al lavoro nel piano di E-Government: Regione Lombardia, Province Lombarde, Operatori privati*, Atti Convegno Annuale AICA, Trento, settembre 2003.



nazionali) con la possibilità di interscambio sia delle schede anagrafiche e professionali dei lavoratori sia delle offerte/richieste di lavoro, nonché di dati statistici e aggregati, rendendo le informazioni fruibili in una rete di servizi multi-livello.

3) Servizi avanzati di incontro domanda-offerta, di accesso a sistemi statistici e classificatori, e di integrazione di fonti informative eterogenee e di normative diverse.

Questi progetti si inquadrano in Italia nei piani di *e-government* di “prima” e “seconda” generazione che tendono a realizzare la cooperazione applicativa all’interno del singolo ente e verso altri enti. Il conseguimento degli obiettivi di questi progetti assume una valenza strategica per la costruzione in Italia di un efficace sistema di servizi per l’impiego in grado di assicurare standard di livello europeo; per questo, si sta avviando un terzo momento di *e-government* volto all’integrazione, all’internazionalizzazione e alla qualità dei servizi.

Gli standard tecnologici utilizzati per questi obiettivi sono gli standard di programmazione e di comunicazione — basati su XML, HTTP, SOAP —, gli ambienti per il web e le architetture per la cooperazione e l’interoperabilità basate su *e-services*.

Su queste basi, i servizi all’impiego possono essere realizzati in modo modulare e flessibile e creare la base per realizzare sistemi informativi cooperativi internazionalizzati. Infatti, gli *e-service* stanno migliorando lo sviluppo e la gestione di sistemi informativi cooperativi per le Pubbliche Amministrazioni in quanto permettono maggior flessibilità nella realizzazione di servizi tramite una semplice forma di interazione interna (fra enti) ed esterna (con attori privati) e superando i confini nazionali. La cooperazione basata su *e-services* permette lo scambio di informazioni, processi e servizi in modo semplice ed uniforme. Infatti, la tecnologia degli *e-services* automatizza i processi in modo poco invasivo poiché un *e-service* è un componente pubblicato ed eseguito automaticamente su internet.

Inoltre, l’aspetto di cooperazione applicativa ha una prospettiva organizzativa legata all’attribuzione di responsabilità ai partecipanti all’esecuzione di un processo di servizio. L’aspetto organizzativo si focalizza su cambiamenti di obiettivi nell’organizzazione e sull’integrazione di impresa. Le proposte per la cooperazione inter-organizzazione sono varie, ma quelle basate su XML permettono oggi transazioni e interazioni più flessibili fra i diversi attori.

Altro valido strumento di supporto alla realizzazione di sistemi multi-livello è una valida classificazione delle informazioni dei presenti

nei portali che aiuti gli utenti a formulare interrogazioni alle basi dati e ai siti web. I progetti in corso hanno allo studio l'impiego di *thesaurus* evoluti in grado per esempio di estrarre termini da frasi complesse, di pesare i termini rispetto alla rilevanza termine/contesto e di migliorare la qualità dei termini, in base alla visione delle comunità degli utenti.

La classificazione e la selezione sono importanti quando l'accesso coinvolge dati, servizi e processi eterogenei. La classificazione corretta risolve problemi come la comprensione del contesto, la modellazione di domini, la valutazione delle dipendenze fra termini e i percorsi d'uso utente. La standardizzazione dei termini a livello europeo è stata realizzata per alcuni domini applicativi in ambito dell'Unione europea, mediante strumenti di unificazione basati su traduttori di dizionari <sup>(10)</sup>.

Il sistema borsa lavoro Lombardia ha realizzato un sistema classificatorio delle professioni <sup>(11)</sup> che si basa su terminologia standard europea e che permette la navigazione in base al profilo utente. È prevista un'interfaccia adattativa che permette di adattare la classificazione al comportamento osservabile (comunità utente, domande più frequenti).

Infine, un aspetto rilevante nei progetti inerenti il mercato del lavoro è quello della sicurezza degli accessi ai dati e alle transazioni. Vi sono due differenti aspetti. Il primo riguarda l'adozione di un protocollo di scambio in rete, che garantisca la protezione delle informazioni durante la comunicazione fra nodi. Le applicazioni internet più diffuse impiegano servizi di sicurezza offerti a livello applicativo, tramite l'uso di canali di comunicazione basati sul protocollo SSL o TLS. Già esistono sistemi che cercano di risolvere i problemi legati alla gestione delle autenticazioni e autorizzazioni mediante certificati. Questi progetti sono tuttavia ancora carenti nella verifica dei privilegi e dell'identità utente.

Il secondo aspetto riguarda la necessità di attuare un monitoraggio degli accessi per rilevare i tentativi di intrusione nei sistemi informatici: gli IDS (*Intrusion Detection System*) rappresentano un ottimo strumento per scoprire attacchi a livello di rete ma, attualmente, sono sistemi ancora complessi da gestire. Essi rappresentano comunque una frontiera applicativa che presto i servizi di *e-government* dovranno concretizzare a fini interni e a scopi di immagine della qualità del

---

<sup>(10)</sup> Cfr. EUROPEAN COMMUNITY, *Automatic Translation of Terms*, 2001, in <http://europa.eu.int/eurodicautom/Controller>.

<sup>(11)</sup> V. in [www.borsalavorolombardia.net](http://www.borsalavorolombardia.net).

servizio offerto. Per la sicurezza delle informazioni, l'uso della firma digitale è un aspetto particolarmente sentito dalle Pubbliche Amministrazioni. Infatti, la promozione dello sviluppo e della diffusione della firma elettronica rappresenta uno dei capisaldi delle politiche di *e-government* così come individuata nei piani governativi italiani e comunitari, anche se non esiste ancora un accordo sulle modalità di implementazione. Esistono molti standard al riguardo (per es., PKCS-7, CMS, XMLdsig, ETSI e-sig), ma è necessario studiare possibili incompatibilità derivanti dalla mancanza di una chiara normativa comunitaria.

## 5. Osservazioni conclusive.

Il rinnovamento dei servizi all'impiego in Italia e nei Paesi europei, spesso inquadrato in piani di *e-government*, vede politiche di offerta di servizi di base e innovativi a cittadini, enti e imprese <sup>(12)</sup>. I servizi innovativi hanno valore aggiunto rispetto alle procedure amministrative e certificatorie (servizi di base): si spazia dal supporto di tipo consulenziale nell'interpretazione di norme, ai servizi informativi alle aziende in materia di internazionalizzazione. L'etichetta *e-government* sta ormai ad indicare vari aspetti: *e-administration*, *e-governance*, *e-government*, *e-democracy*, incominciando col definire un quadro di riferimento delle principali funzioni della Pubblica Amministrazione, delle loro caratteristiche e del loro intreccio si vogliono ottenere non solo servizi efficaci di attestazione di eventi (anagrafi delle popolazione e delle imprese, stato civile, pubblici registri, ecc.), ma anche servizi personalizzati per categoria di cittadino e impresa, servizi al territorio, servizi di regolazione e governo e di partecipazione ai processi politici.

Rileggendo i programmi di *e-government* italiani, europei e extraeuropei, si possono isolare iniziative di supporto al governo (in senso lato, compresa *governance* e democrazia). È interessante indagare le caratteristiche, la generalizzabilità e il nesso fra le iniziative e i servizi che le concretizzano.

L'analisi dell'evoluzione del mercato del lavoro nel quadro europeo e delle innovazioni introdotte in Italia dalla legge n. 30/2003 (Legge Biagi) mostra che è necessario catturare i requisiti di governo e

---

<sup>(12)</sup> Sui servizi per l'impiego in Europa, cfr. M.P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

di servizi informativi (esempio, il bilancio delle competenze) che tale evoluzione sta ponendo. L'analisi di *best practices* di sistemi di supporto al governo e alla gestione del mercato del lavoro in Paesi europei <sup>(13)</sup> ed extraeuropei <sup>(14)</sup> mostra che è necessario un coordinamento fra sistemi informativi a supporto di politiche attive, per esempio per la prevenzione della disoccupazione e la gestione dei bilanci di competenze.

I piani di *e-government* in Italia, in Europa e in altri Paesi devono supportare l'*e-governance*: gestione delle politiche attive, decentramento e sviluppo dell'autonomia gestionale della Pubblica Amministrazione, focalizzazione sull'utente. L'Unione europea sta armonizzando i servizi pubblici, con un'organizzazione orientata alle comunità locali, in risposta all'esigenza di nuove politiche di erogazione dei servizi. Ora sono state avviate iniziative per la una nuova fase di *e-government* che, nei servizi al lavoro, valorizzi servizi di domanda/offerta e di formazione aperti al livello europeo, realizzando sistemi armonizzati sia nell'organizzazione sia nelle basi tecnologiche.

---

<sup>(13)</sup> Cfr. A. SUPLOT, P. MEADOWS, *Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>(14)</sup> Cfr. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*, United Nations, New York, 2003.

## 2.

# BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO: STANDARD TECNICI, FLUSSI INFORMATIVI DI SCAMBIO, IMPLEMENTAZIONE E MESSA A REGIME

SALVATORE PIRRONE (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La borsa continua nazionale del lavoro come sistema aperto e trasparente di collegamento tra tutti gli operatori del mercato. — 3. La modalità di diffusione delle informazioni personali. — 4. Le competenze rispettivamente assegnate al livello nazionale ed al livello regionale. — 5. Il livello regionale. — 6. Coerenza con il quadro del collocamento ordinario (decreto legislativo n. 181/2000). — 7. Alcune considerazioni circa la buona riuscita del sistema.

### 1. Premessa.

La borsa continua nazionale del lavoro costituisce senza dubbio una delle innovazioni di più vasto richiamo (anche mediatico), tra quelle contenute nel decreto legislativo n. 276/2003, ma è anche con tutta probabilità quella che si conosce meno nei dettagli <sup>(1)</sup>.

Con tutta evidenza essa si configura come una infrastruttura tecnologica in grado di facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, recependo una esigenza che sempre più si impone all'attenzione degli osservatori.

Negli ultimi anni le nuove tecnologie hanno infatti radicalmente modificato il comportamento degli operatori economici in genere, riducendo in maniera sostanziale i costi di transazione, aumentando la rapidità nella trasmissione delle informazioni, e migliorando, per questa

---

(\*) *Le opinioni espresse in questo scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

(1) Per l'impianto del modello della borsa definito nel decreto n. 276/2003 cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 573.

via, il funzionamento di molti mercati. Il mercato del lavoro non fa eccezione: sia dal lato della domanda che da quello della offerta di lavoro, l'utilizzo delle reti telematiche (ed in particolare di internet) è sempre più diffuso. Negli Stati Uniti circa il 9,2 per cento della popolazione sopra i 15 anni cerca lavoro tramite internet <sup>(2)</sup>, mentre in Australia circa il 17 per cento dei datori di lavoro utilizzano la rete per coprire i posti vacanti ed il sito governativo dedicato alla ricerca di lavoro *on line* è il più visitato tra i siti del Governo e quelli che trattano tematiche inerenti l'occupazione (pur essendo utilizzato da solo il 3 per cento dei datori di lavoro) <sup>(3)</sup>. Per quanto riguarda l'Europa, si stima che in Norvegia il 3,5 per cento della forza lavoro consulti quotidianamente l'elenco delle *vacancies* e che in Svezia il 15 per cento della forza lavoro faccia ciò almeno una volta al mese <sup>(4)</sup>.

L'utilizzo delle nuove tecnologie può portare benefici sia ai singoli che al sistema nel suo complesso: i singoli ne hanno sicuramente un vantaggio in termini di maggiori probabilità di successo nella ricerca del lavoro <sup>(5)</sup>, mentre il mercato del lavoro nel suo insieme può migliorare la velocità degli aggiustamenti di fronte ai mutamenti strutturali e la efficacia nell'abbinare il lavoratore più giusto per un determinato posto vacante.

---

<sup>(2)</sup> U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF LABOR STATISTICS (BLS), *Computer and Internet use at work in 2001, 2002*, in [www.bls.gov/cps/](http://www.bls.gov/cps/); il dato è riferito al 2001 (gennaio-settembre).

<sup>(3)</sup> AUSTRALIAN DEPARTMENT OF EMPLOYMENT AND WORKPLACE RELATIONS, *2001 Employer Survey Papers, Topic 4: Internet Recruitment and JobSearch*, 2001, in [www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au), anche in questo caso il dato si riferisce al 2001. In relazione all'Italia ed all'Unione europea nel suo complesso, non esistono, al contrario, fonti affidabili circa l'utilizzo di internet come mezzo per la ricerca di lavoro; per il nostro Paese i primi dati potranno tuttavia essere disponibili a partire da settembre 2004, quando saranno resi noti i risultati della nuova indagine continua sulle forze di lavoro condotta dall'Istat: a differenza di quello utilizzato nell'indagine trimestrale condotta fino a tutto il 2003, il nuovo questionario prevede infatti la rete internet come possibile metodo utilizzato per la ricerca di lavoro.

<sup>(4)</sup> OCSE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Parigi, 2001, 20.

<sup>(5)</sup> Evidenti sembrano essere anche i benefici per i singoli che decidono di avvalersi di internet per la propria ricerca di occupazione: sempre con riferimento agli Stati Uniti, utilizzando dati tratti dal supplemento sull'utilizzo del computer e di internet allegato alla *Current Population Survey (CPS)* del dicembre 1998, P. KUHN, M. SKUTERUD, *Job search methods: Internet versus traditional*, in *Monthly Labor Review*, ottobre 2000, disponibile anche all'indirizzo Hyperlink [www.bls.gov/opub/mlr/2000/10/art1full.pdf](http://www.bls.gov/opub/mlr/2000/10/art1full.pdf), stimano una diminuzione della durata mediana della disoccupazione da 3-4 mesi a 1-2 mesi.

L'utilizzo della telematica e di internet in particolare come ausilio per la funzione di *job-broking* si è sempre più diffusa anche tra i servizi pubblici per l'impiego, tanto da essere considerato essenziale in molte realtà (6).

Anche la Strategia europea per l'occupazione (7) — sulla base della sempre più sentita esigenza di prevenire i colli di bottiglia, dovuti alla scarsa mobilità territoriale e professionale dei lavoratori, che a partire dagli anni Novanta avevano ridotto l'efficienza del mercato del lavoro — invita gli Stati membri a migliorare il funzionamento delle basi di dati riguardanti le opportunità occupazionali e di apprendimento, dandosi come obiettivo quello di rendere disponibili a tutti i cittadini europei, entro il 2005, tutte le offerte di lavoro formulate attraverso i servizi per l'impiego degli Stati membri (8).

## **2. La borsa continua nazionale del lavoro come sistema aperto e trasparente di collegamento tra tutti gli operatori del mercato.**

La mancanza, nel nostro Paese, di una infrastruttura tecnologica che facilitasse l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro era già stata evidenziata dal *Libro Bianco sul mercato del lavoro* (9), che prefigurava la realizzazione, d'intesa con Regioni e Province, di un'infrastruttura informatica integrata, pubblico-privata, per l'incontro domanda-offerta (10), dettando così una traccia sulla quale si colloca, in piena

---

(6) OCSE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, cit., cita in particolare il sistema fiammingo, incentrato su due banche dati tra loro complementari: la prima, contenente informazioni sui posti vacanti ed i corsi di formazione disponibili (WIS — *Werk Informatie Systeem*), è attiva sin dal 1994 e dal 1995 è visitabile via internet; la seconda, contenente i *curricula* dei lavoratori in cerca di occupazione (KISS — *Kandidaten Informatie en Selectie Systeem*), è stata introdotta nel 1997 ed ha ottenuto un riscontro notevole, se è vero che circa un terzo delle persone in cerca di occupazione vi inserisce i propri dati.

(7) La Strategia europea per l'occupazione è un metodo aperto di coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri dell'Unione europea, consacrato nel titolo VIII del Trattato che istituisce le Comunità europee (come modificato dal Trattato di Amsterdam).

(8) Si veda in proposito la decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 di approvazione degli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/578/CE).

(9) Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

(10) MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, ottobre 2001. Il ritardo nella realizzazione del Sistema informativo lavoro è

continuità, la normativa dettata dagli articoli 15 e 16 del decreto legislativo n. 276/2003 e il relativo decreto ministeriale.

Lo strumento anticipato dal *Libro Bianco* e delineato dal decreto legislativo n. 276/2003 non si esaurisce, tuttavia in una mera piattaforma tecnologica per facilitare l'incontro tra imprese e lavoratori: di questi strumenti è pieno il mercato degli operatori privati, ed anche il servizio pubblico ha avuto ed ha le proprie esperienze, sia pure con esiti tutt'altro che soddisfacenti <sup>(11)</sup>.

La borsa continua nazionale del lavoro definisce, al contrario, una infrastruttura che, oltre a mirare direttamente all'incontro tra lavoratori ed imprese, si configura come rete di collegamento tra gli operatori pubblici e privati che agiscono nel campo dell'intermediazione (articolo 15, comma 1, ultimo periodo). Le norme che qui si commentano si inseriscono infatti in un mercato radicalmente modificato, ove il legislatore ha portato a compimento l'apertura verso i privati già iniziata nel 1997: con l'abolizione dell'obbligo dell'oggetto sociale esclusivo le agenzie private per il lavoro operano potenzialmente a tutto tondo sul mercato del lavoro — potendo contemporaneamente occuparsi di somministrazione, di ricerca e selezione del personale, di intermediazione e di *outplacement* — <sup>(12)</sup> e trovano spazio anche nella gestione di politiche di *workfare* (articolo 13).

Nell'intento del legislatore le agenzie private per il lavoro vengono tuttavia poste non in alternativa né in competizione con il servizio pubblico per l'impiego, ma in stretta cooperazione con questo <sup>(13)</sup>, potendosi in caso di accreditamento anche integrare nell'ambito del

---

richiamato come una delle cause della scarsa efficacia del sistema pubblico per l'impiego anche da T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 49.

<sup>(11)</sup> Si può ricordare, per quanto riguarda le esperienze del servizio pubblico, la piattaforma "ERG on line" e successivamente "e-Labor": entrambe le esperienze, pur avendo raccolto numerosi *curricula* non sono mai passate dalla fase di sperimentazione a quella di produzione, se non in relazione a piccole realtà territoriali.

<sup>(12)</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(13)</sup> Già il *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, cit., ipotizzava un tale tipo di collaborazione, soprattutto per quanto riguarda la produzione e l'utilizzo di informazioni. La necessità di sviluppare una "competizione collaborativa" tra operatori pubblici e privati viene sottolineata anche da T. TREU, *op. cit.*, 49. Sul punto, cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, e M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.



servizio pubblico per svolgerne (a fronte dell'erogazione di risorse pubbliche) alcune delle funzioni più specifiche <sup>(14)</sup>.

In questa ottica la borsa del lavoro dovrà svolgere dunque la funzione di far convergere e mettere potenzialmente in contatto la domanda e l'offerta di lavoro, che si sia rivolta direttamente al sistema ovvero lo abbia fatto per il tramite di un intermediario, pubblico o privato che sia: la funzione è dunque quella di migliorare il funzionamento del mercato, aumentando la diffusione delle informazioni tra gli operatori, e collegando tra loro i tanti (piccoli o grandi) mercati del lavoro rappresentati dalla raccolta di posti vacanti e *curricula*, che oggi vengono trattenuti da ogni intermediario.

Proprio per questo motivo l'articolo 15 si ricollega in primo luogo al diritto al lavoro sancito dall'articolo 4 della Costituzione, ponendosi come mezzo per rendere più effettivo tale diritto; ma allo stesso tempo esplicita la necessità che, in ossequio all'articolo 120 della Costituzione, la competenza regionale in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro non comporti l'impermeabilità dei sistemi regionali per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La borsa continua nazionale del lavoro, pur poggiando su competenze regionali e dovendo per ciò stesso essere configurata come rete di nodi regionali, dovrà quindi essere aperta e trasparente nei confronti degli utenti, che non dovranno percepire alcuna frattura tra i diversi sistemi regionali e tra le informazioni raccolte da uno o dall'altro operatore o raccolte direttamente dal sistema (specifiche sulla condivisione delle informazioni sono fornite dal decreto ministeriale in materia, in particolare articoli 1 e 2).

L'apertura e la trasparenza del sistema consistono in primo luogo proprio nella necessità che tutti gli intermediari aderiscano al sistema, non solo conferendo alla borsa continua nazionale del lavoro i dati acquisiti (articolo 15, comma 3), ma anche rendendo libero l'accesso a tutte le informazioni di propria pertinenza, potendo occultare solo quelle strettamente necessarie per garantire l'economicità della propria attività professionale.

### **3. La modalità di diffusione delle informazioni personali.**

L'apertura e la trasparenza si manifestano, sotto un secondo

---

<sup>(14)</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, Parte I, Sez. (C) di questo volume.

profilo, nella individuazione dell'utente finale (lavoratore o impresa) come soggetto che guida il processo, potendo scegliere se avvalersi di un intermediario o accedere direttamente e, in ogni caso, conservando il diritto a decidere l'ambito territoriale e temporale di diffusione delle informazioni di propria pertinenza (articolo 4, decreto ministeriale).

La diffusione delle informazioni riguardanti i lavoratori disponibili ed i posti vacanti può concettualmente avvenire su base chiusa, semiaperta o aperta <sup>(15)</sup>:

a) nel trattamento chiuso l'intermediario (pubblico o privato) che riceve l'annuncio di ricerca di personale identifica il numero di lavoratori richiesti all'interno del proprio registro e li comunica al datore di lavoro; né i posti vacanti né i *curricula* vengono comunicati all'esterno se non in maniera mirata, e l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro viene realizzato, almeno nella prima fase, per intero dall'intermediario;

b) nel trattamento semiaperto le *vacancies* sono pubblicizzate, ma senza indicare le generalità complete del datore di lavoro, onde i lavoratori interessati dovranno contattare l'ufficio per avere le informazioni necessarie a contattare direttamente il datore di lavoro;

c) nel trattamento aperto le offerte di lavoro sono pubblicizzate indicando il riferimento completo, onde il servizio pubblico non ha alcun controllo sull'effettivo incontro tra lavoratori e datori di lavoro.

L'articolo 15, nel prevedere l'eventualità che gli avvisi di ricerca di personale e le candidature siano inserite direttamente, certamente contempla l'ipotesi di un trattamento aperto di tali documenti. La possibilità di mantenere chiuse le *vacancies* ed i *curricula* sembra invece affatto preclusa in virtù dell'obbligo di conferimento dei propri dati imposto a tutti gli operatori. Nei casi in cui il datore di lavoro scelga di avvalersi di un intermediario, pubblico o privato, restano disponibili l'opzione della completa apertura e della semiapertura: quest'ultima sarà tuttavia la regola, almeno per quanto riguarda gli operatori privati, posto che la completa apertura toglierebbe all'intermediario ogni possibilità di generare profitti. Per quanto riguarda gli operatori pubblici, la maggiore economicità del sistema aperto, in grado di funzionare anche senza l'intervento diretto dell'operatore, viene compensata dalla maggiore efficacia del sistema semiaperto, in cui l'intervento dell'inter-

---

<sup>(15)</sup> SEGRETARIATO OCSE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Main Characteristics and New Challenges*, in OCSE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, cit., 38.

mediario consente di meglio indirizzare la ricerca: la scelta del sistema da utilizzare sarà probabilmente devoluta al singolo operatore, nell'ambito del quadro regolatorio definito a livello locale <sup>(16)</sup>.

#### **4. Le competenze rispettivamente assegnate al livello nazionale ed al livello regionale.**

Il sistema della borsa continua nazionale del lavoro dovrà basarsi su un livello nazionale, che ne garantisca la virtuale unicità (più che la semplice uniformità), ed un livello regionale, ove si esercitano le competenze legislative e gestionali specifiche in materia di servizi per l'impiego e di politiche del lavoro.

Ad entrambi i livelli la norma riconosce sia attribuzioni di regolamentazione che compiti di vera e propria conduzione dei sistemi di propria pertinenza, per il tramite di quelli che la norma definisce "nodi".

Al livello nazionale vengono attribuiti compiti strettamente collegati con l'esigenza di garantire l'unitarietà del sistema su tutto il territorio nazionale, mentre le Regioni dovranno, oltre che contribuire alle funzioni di coordinamento, svolgere, nel proprio ambito territoriale, tutti i compiti di gestione e di raccordo degli operatori pubblici e privati (articolo 3, decreto ministeriale).

Il livello nazionale deve quindi:

- a) definire — d'intesa con le Regioni — gli standard tecnici nazionali e i flussi informativi di scambio;
- b) assicurare l'interoperabilità dei sistemi regionali;
- c) definire l'insieme delle informazioni che permettano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I tre compiti sono strettamente connessi tra di loro e sintetizzano le esigenze cui il livello nazionale deve rispondere: da una parte assicurare l'interscambio di dati tra le diverse Regioni, dall'altra garantire efficienza e trasparenza al processo di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Queste due finalità devono essere declinate in due

---

<sup>(16)</sup> Secondo quanto riportato da E. VERCAMMEN, E. GEERTS, *Computer Touchscreen and Internet Job-broking Services*, in OCSE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, cit., nel sistema fiammingo circa il 90 per cento dei lavoratori che inserisce il proprio *curriculum* consente la libera diffusione delle proprie informazioni.

momenti, uno di mera regolamentazione e l'altro di carattere gestionale.

Gli standard tecnici costituiscono le modalità per il tramite delle quali si realizza la c.d. interoperabilità tra più sistemi che, pur mantenendo una piena autonomia, sono chiamati a cooperare: per fare in modo che un utente abbia la percezione di un sistema unitario, è infatti necessario, oltre (e forse più) che una unica interfaccia (*front-end*), la coerenza tra i dati ovunque residenti, l'assenza di duplicazioni e la prontezza nel reperire le informazioni stesse. Per garantire tutto ciò la via più ovvia sarebbe quella di accentrare le informazioni gestite; se tuttavia le informazioni e la tecnologia sono distribuite fra diversi sistemi, si rende necessario stabilire delle regole comuni perché i sistemi interagiscano (o, in linguaggio più tecnico, interoperino). Queste regole riguardano in primo luogo la componente squisitamente tecnologica, in secondo luogo il formato che dovranno assumere i contenuti scambiati, ed infine le regole stesse di funzionamento del sistema. Per quanto riguarda la componente tecnologica va rilevato che, qualora non si voglia forzare, come pare, i sistemi aderenti a modificare il proprio modo di funzionare (o comunque ad adottare delle specifiche soluzioni), si deve adottare un modello concettuale di interoperabilità detto di "cooperazione applicativa", (specificato dall'articolo 3 del decreto ministeriale e dal relativo Allegato C), che consente tra l'altro ad un sistema di generare eventi in un altro sistema senza l'intervento di un operatore <sup>(17)</sup>.

Quanto ai contenuti, si tratta di definire un set di informazioni minimo che, comune a tutti i sistemi, consenta l'efficace interscambio di informazioni e ne faciliti la ricerca. Posto che la borsa continua nazionale del lavoro, come qualsiasi strumento per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non può che basarsi sugli annunci di ricerca di personale (*vacancies*) da una parte, e sulle candidature dei lavoratori (*curricula*) dall'altra, il livello nazionale (unitamente a quello regionale) ha in primo luogo definito un modello unico per la raccolta di tali informazioni, attraverso quanto stabilito nell'articolo 2 e negli allegati A e B del decreto ministeriale sulla borsa lavoro.

---

<sup>(17)</sup> AIPA, *Studio di prefattibilità per la individuazione delle infrastrutture necessarie a favorire lo sviluppo della cooperazione applicativa tra amministrazioni*, approvato dall'adunanza dell'autorità il 1 ottobre 1998; G. RAISS, G. PALMA, *La cooperazione applicativa nei sistemi distribuiti della Pubblica Amministrazione italiana. Il caso del SIL*, intervento al Seminario Labsita, Roma, 23 febbraio 2004.

Si tratta di un compito che ha certo una rilevanza e ricadute notevoli soprattutto sul mercato dell'intermediazione, posto che ai modelli adottati dovranno adeguarsi non solo gli operatori pubblici, ma anche quelli privati. Vi è quindi la necessità che ci si focalizzi su un set di dati realmente minimo, che possa consentire una ricerca efficace anche su una grande mole di dati, ma che allo stesso tempo non vincoli eccessivamente gli operatori costringendoli a modificare radicalmente le proprie prassi o addirittura i propri sistemi informativi. Quanto al modello per il *curriculum*, questo andrà coordinato con una molteplicità di documenti, già in essere o di futura definizione, che con esso hanno aree di sovrapposizione:

a) il *curriculum* europeo, adottato con raccomandazione della Commissione delle Comunità europee dell'11 marzo 2002;

b) il libretto formativo (da definire ai sensi dell'accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000), nel quale vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione, nonché quelle acquisite in modo non formale e informale;

c) la scheda anagrafica e professionale, introdotta ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000, e da riformulare in ottemperanza dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 297/2002 <sup>(18)</sup>.

Con riferimento a quest'ultimo documento — che costituisce lo standard del sistema pubblico per l'impiego in relazione ai dati riguardanti i lavoratori — si impone la necessità di evitare una mera identificazione, per un duplice ordine di motivi: da una parte per la corposità del documento, almeno nella forma che esso assume attualmente (l'attuale modello di scheda anagrafica e professionale è stato adottato

---

<sup>(18)</sup> La scheda anagrafica e professionale era stata introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 proprio con lo scopo di servire da supporto per il servizio di incontro tra domanda ed offerta di lavoro svolto dai "servizi competenti". Alla luce delle novità previste dalla normativa e del testo dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 297/2002, che ne prevede la riformulazione, la scheda anagrafica e professionale si può configurare come l'insieme dei dati, relativi a ciascun lavoratore, utilizzati dai "servizi competenti" a supporto della propria attività; essa si configura quindi come una porzione dell'elenco anagrafico di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 e si differenzia da un mero *curriculum*, potendo contenere anche dati non strettamente connessi alla funzione di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ma riguardanti ad esempio i servizi forniti dal servizio pubblico per l'impiego.

con decreto ministeriale del 30 maggio 2001 <sup>(19)</sup>; dall'altra perché lo stesso, essendo il risultato di una serie di iscrizioni anche automatiche da parte dei "servizi competenti" (a seguito, ad esempio di comunicazioni da parte dei datori di lavoro), mal si concilia con la funzione di presentazione delle proprie capacità e competenze che dovrebbe svolgere un *curriculum vitae*.

Venendo, infine, alle regole di funzionamento del sistema, per rispetto delle competenze regionali, il livello nazionale dovrà definire le sole regole comuni che siano essenziali per assicurare unitarietà al sistema. Tra queste in primo luogo le modalità di accesso diretto, per via telematica, ai servizi, nonché le regole legate alle operazioni di pulizia dei dati <sup>(20)</sup>. A quest'ultimo riguardo, onde evitare gli inconvenienti dovuti all'accumularsi di informazioni vecchie e non più rispondenti alla realtà, va segnalata la necessità di un tempestivo aggiornamento circa il permanere della disponibilità della candidatura o dell'avviso di ricerca di personale inserite: soprattutto con riferimento ai *curricula* inseriti — ma anche, per certi versi, in relazione alle *vacancies* <sup>(21)</sup> —, l'obbligo di aggiornare tempestivamente le informazioni non potrà essere posto con forza nei confronti dei privati, e si dovranno imporre dei limiti temporali alla validità delle informazioni (fatta salva l'esplicita conferma).

La definizione delle regole sopra descritte, stabilite a livello nazionale con la necessaria partecipazione delle Regioni, è effettuata direttamente dal decreto ministeriale di cui all'articolo 16, ed in parte è lasciata ad un organismo tecnico, la *Commissione per il raccordo ed il coordinamento della borsa continua nazionale del lavoro* (istituita dall'articolo 7 del decreto ministeriale), che funge da stanza di compensazione tra il livello nazionale e quello regionale, per il raccordo ed il coordinamento del sistema.

Dal punto di vista della gestione, al "nodo nazionale" è attribuito

---

<sup>(19)</sup> Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>(20)</sup> Sulla base delle esperienze riscontrate, Segretariato Ocse, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Main Characteristics and New Challenges*, cit., 39, ritiene la pulizia degli archivi di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

<sup>(21)</sup> Si noti infatti che nel caso in cui il datore di lavoro sia contattabile direttamente dai lavoratori, il sistema non avrà alcun riscontro circa l'eventuale incontro, ed anche laddove vi sia un intermediario, la funzione di intermediazione si ferma spesso alla fase di primo incontro, non avendo ritorni circa l'effettivo riempimento del posto vacante.

il compito di assicurare l'interoperabilità tra i "nodi regionali", gestendo il sistema dedicato alla c.d. "cooperazione applicativa".

Il coordinamento tra il livello nazionale ed il livello regionale dovrà far sì che il sistema possa integrarsi nel sistema comunitario di incontro tra domanda ed offerta di lavoro <sup>(22)</sup>, e dovrà inoltre garantire che il sistema sia operativo su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'offerta di strumenti tecnici alle Regioni e Province autonome che ne facciano richiesta.

## 5. Il livello regionale.

Al livello regionale viene invece attribuito il compito di:

a) realizzare l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio;

b) definire e realizzare il modello di servizi al lavoro;

c) cooperare alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione.

Prescindendo da quanto *sub c)*, già analizzato sopra, al livello regionale viene attribuito il compito di organizzare il sistema nell'ambito dei propri confini territoriali.

Vi si include in primo luogo il difficile compito di realizzare l'interconnessione delle banche dati dei sistemi pubblici e privati operanti sul territorio.

Più ampio il compito di "definire e realizzare il modello di servizi al lavoro", tema che prende atto della necessità di inquadrare il sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro nella politica complessivamente delineata in relazione ai servizi al lavoro ed alle politiche attive, ed al rispettivo ruolo assegnato agli intermediari pubblici ed a quelli privati.

---

<sup>(22)</sup> Il sistema europeo EURES, nato a seguito del regolamento CEE n. 2434/92 e della conseguente decisione della Commissione del 22 ottobre 1993, è teso a facilitare la mobilità interstatale all'interno dell'Unione; il nuovo sistema in via di definizione (EURES II) si evolverà probabilmente, in linea con quanto previsto dagli orientamenti comunitari in materia di occupazione, come meta-sistema europeo di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, con l'obiettivo di coordinare e ridurre ad unità i sistemi adottati negli Stati membri.

## 6. Coerenza con il quadro del collocamento ordinario (decreto legislativo n. 181/2000).

Proprio il fatto che l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ed in particolare il "collocamento" della persona disoccupata, si configura come obiettivo ultimo del servizio pubblico per l'impiego, rispetto al quale gli altri servizi si pongono come meramente eventuali e strumentali, fa sì che la partecipazione alla borsa continua nazionale del lavoro debba essere coordinata con la normativa in tema di collocamento ordinario, in particolare per quanto riguarda i soggetti in stato di disoccupazione.

La prima evidenza, che deriva dalla definizione stessa di stato di disoccupazione — consacrata nell'articolo 1, comma 2, lettera *c*) del decreto legislativo n. 181/2000 —, riguarda la necessaria partecipazione dei lavoratori disoccupati alla borsa continua nazionale del lavoro: perché si sia disoccupati è infatti necessario rendersi "immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti" e tali modalità non potranno prescindere dall'utilizzo dello strumento potenzialmente più efficace in relazione alla ricerca di una occupazione. Primo tra i servizi offerti ai disoccupati deve quindi essere proprio la consulenza nella stesura del proprio *curriculum* e nell'inserimento di tali informazioni nel sistema, servizio che può essere reso nell'ambito del colloquio di orientamento, che i "servizi competenti" debbono effettuare entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione — articolo 3, comma 1, lettera *a*).

Sembra invece da escludere che la semplice iscrizione al sistema della borsa continua nazionale del lavoro (diretta tramite internet ovvero per il tramite di un intermediario privato) possa comportare il sorgere dello *status* di disoccupazione: l'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000 è infatti chiaro nel richiedere "la presentazione dell'interessato presso il servizio competente nel cui ambito territoriale si trovi il domicilio del medesimo, accompagnata da una dichiarazione che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa". Scopo della norma è infatti non solo quello di avere una sottoscrizione autografa (ciò che potrebbe essere possibile anche in via telematica, se venissero rispettati gli standard posti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 in materia di firma elettronica dei documenti), ma anche quello di provocare un primo contatto



diretto tra il disoccupato ed il servizio competente, per concordare il percorso diretto a trovare una nuova occupazione (anche attraverso una eventuale riqualificazione professionale).

Ulteriori considerazioni riguardano la conservazione dello stato di disoccupazione, in relazione al rifiuto senza giustificato motivo di una offerta di lavoro da giudicarsi congrua ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 181. Sebbene la lettera della norma non lo specifichi è da ritenere che la decadenza dallo *status* sia da ricollegarsi alla sola ipotesi in cui l'offerta congrua pervenga direttamente dal "servizio competente" e non anche nel caso in cui l'offerta pervenga direttamente al disoccupato, sia pure nell'ambito del sistema della borsa del lavoro; solo nel primo caso si avrebbe infatti la certezza circa la concretezza e le caratteristiche (di congruità) dell'impiego offerto, nonché del rifiuto opposto.

Sembra tuttavia da evitare, per coerenza del sistema, che il lavoratore disoccupato, nel redigere il proprio *curriculum*, possa *a priori* negare la propria disponibilità in relazione ad alcune tipologie contrattuali e modalità di svolgimento della attività lavorativa (es. turni) che si rivelerebbero comunque congrui <sup>(23)</sup>.

## 7. Alcune considerazioni circa la buona riuscita del sistema.

Come si è detto in apertura di questa nota la borsa lavoro rappresenta certamente una sfida per far compiere un salto di qualità al sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro nel nostro Paese e per questa via migliorare sensibilmente l'efficienza del nostro mercato del lavoro.

Alcune considerazioni sono tuttavia necessarie in relazione ad alcuni aspetti specifici che condizionano grandemente la riuscita dell'impresa.

La prima riguarda l'identificazione dell'obiettivo specifico del sistema: come già detto, il mercato non ha bisogno semplicemente di uno strumento che consenta di sfruttare le tecnologie telematiche per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; questi strumenti sono già utilizzati massicciamente dagli operatori privati e prevederne l'uti-

---

<sup>(23)</sup> In relazione a cosa sia da qualificare "congruo" ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 181/2000, va tuttavia rilevato che il nodo non è stato ancora sciolto neanche dall'accordo sugli indirizzi interpretativi relativi al decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, raggiunto in Conferenza unificata il 10 dicembre 2003, che rimanda a future intese tra gli enti coinvolti.

lizzo anche da parte degli operatori pubblici competerebbe più alle Regioni ed alle Province in via di gestione dei servizi che non al legislatore nazionale (cui spetta di dettare i principi fondamentali in materia). Lo scopo deve quindi essere quello di unificare e omogeneizzare, senza peraltro cercare di spiazzare questa o quella categoria di operatori.

La seconda considerazione è relativa al coinvolgimento degli operatori privati: è certamente vero che la messa in rete degli uffici che costituiscono il servizio pubblico per l'impiego sarebbe già un risultato di grandissima rilevanza, tale da modificare in misura sostanziale l'efficienza degli stessi (per non parlare delle ricadute in materia di monitoraggio statistico); e tuttavia una rete che lasciasse fuori gli operatori privati mancherebbe certamente l'ambizioso obiettivo posto dalla norma. È vero anche che la norma obbliga tali operatori a conferire tutti i dati al sistema della borsa continua nazionale del lavoro, e tuttavia sarebbe opportuno che tale coinvolgimento avvenisse senza far valere la minaccia della sanzione, ma semmai cercando di rendere il sistema conveniente per tutti gli operatori. Da questo punto di vista ci pare essenziale fare in modo che l'adesione non comporti eccessivi oneri economici ed amministrativi.

Da una parte, quindi, nell'identificazione degli standard comuni, la strada da percorrere dovrà essere quella dell'individuazione di un terreno comune, che permetta agli operatori di aderire al sistema senza gravose modifiche delle procedure messe a punto; ciò consentirà inoltre agli operatori medesimi di avere margini di manovra per differenziare le proprie procedure, in concorrenza con gli altri, con beneficio per tutto il sistema.

Dall'altra parte le Regioni, cui spetta il compito di realizzare l'interconnessione, dovranno accompagnare e facilitare l'adesione, rendendola più semplice e meno onerosa possibile.

La terza considerazione riguarda la possibilità che la realizzazione di una estesa rete a supporto dei servizi per l'impiego, che magari coinvolga anche gli enti che gestiscono procedure amministrative collaterali, possa fornire un valore aggiunto, certificando alcune delle informazioni inserite nel sistema (come previsto, tra l'altro, dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 276). Questa funzione certificatrice ha una particolare importanza riguardo a due elementi particolari, in relazione ai quali vi è l'esigenza di connettere procedure amministrative a tutt'oggi nettamente distinte: da una parte, in relazione ai titoli di studio ed alle competenze acquisite in maniera non formale ed informale, vi è l'esigenza di coinvolgere le stesse Regioni ed il Ministero dell'istruzione, nell'ambito del libretto formativo di cui all'accordo in conferenza Stato-Regioni del 18

febbraio 2000; dall'altra, in relazione ai possibili benefici connessi all'assunzione di un particolare lavoratore, sarebbe particolarmente utile che (a prescindere dal fatto che un lavoratore acceda al sistema direttamente ovvero utilizzando un intermediario pubblico o privato) il sistema sia in grado di fornire una certificazione dello stato e della durata della disoccupazione (informazioni che risiedono presso i centri per l'impiego), nonché delle altre condizioni che danno luogo ad agevolazioni (ad esempio l'iscrizione nella lista di mobilità).



SEZIONE B  
IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE  
PER L'OCCUPAZIONE

3.

**VERSO NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI  
DEL MERCATO DEL LAVORO:  
PROCESSI DI CAMBIAMENTO NEI SERVIZI PUBBLICI**

DIANA GILLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'evoluzione del cambiamento organizzativo nell'ultimo anno: studi di caso nelle strutture provinciali. — 3. La funzionalità dei centri per l'impiego attraverso la rilevazione campionaria Isfol. — 4. Conclusioni.

**1. Introduzione.**

Nel processo di rinnovamento che sta interessando il sistema dei servizi per l'impiego, tra i fattori principali di avanzamento occorre considerare il ruolo della strategia organizzativa; si tratta di un elemento, infatti, che si rivela sempre più centrale nel percorso verso una maggiore adeguatezza e funzionalità del sistema stesso, così come risultano essenziali nella strutturazione e nella efficienza dei centri per l'impiego, i nodi operativi di base che fungono da erogatori dei servizi.

In questo contributo si prenderanno, dunque, in esame i fattori relativi al cambiamento organizzativo del sistema dei servizi per l'impiego (Spi), affrontando il tema in primo luogo nella sua dimensione istituzionale e successivamente considerandone le caratteristiche a livello di centri per l'impiego (Cpi). A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 276/2003, infatti, si apre la strada ad una possibile ridefinizione dell'intervento pubblico, "crescentemente interessato alla regolazione e alla *governance* del sistema nel suo complesso più che alla

diretta implementazione di interventi specifici”<sup>(1)</sup>; da questo punto di vista l’attenzione al rinnovamento organizzativo, da una parte, ed i nuovi assetti basati sulla definizione di obiettivi e strategie, dall’altra, costituiscono un *focus* centrale per la comprensione di uno dei principali snodi delle politiche per l’impiego del nostro Paese.

Le fonti di queste considerazioni comprendono le ultime indagini svolte dall’Isfol sui servizi per l’impiego in Italia; l’Istituto, infatti, nel suo ruolo di osservatore del sistema Spi, oltre ai consueti rapporti annuali di monitoraggio (uno basato sulla rilevazione censuaria delle attività degli uffici regionali e provinciali preposti alle politiche per l’impiego ed uno relativo alla rilevazione campionaria sul funzionamento dei Cpi) ha condotto anche nel 2003 un insieme di ricerche di approfondimento, che potranno contribuire ad una articolazione più dettagliata del tema.

## **2. L’evoluzione del cambiamento organizzativo nell’ultimo anno: studi di caso nelle strutture provinciali.**

Il panorama relativo al rinnovamento organizzativo degli uffici provinciali preposti alle politiche per l’impiego si presenta più dinamico rispetto a quanto rilevato nell’anno precedente. Analizzando, attraverso una ventina di studi di caso, l’evolversi della struttura e della funzionalità degli uffici, infatti, è stato possibile rilevare come alcuni aspetti, anche se non tutti, che si presentavano come elementi di debolezza, riscontrati nel corso della prima indagine, appaiano sostanzialmente superati, mentre un progressivo ripensamento del disegno funzionale e dei metodi di lavoro stia migliorando l’utilizzo delle risorse esistenti<sup>(2)</sup>. Il graduale ma significativo ripensamento organizzativo in

---

<sup>(1)</sup> P. SESTITO (a cura di), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro. 2003. Nota di aggiornamento*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, dicembre 2003, in particolare cap. 5. Sul duplice ruolo dei Spi alla luce della riforma, una prima ipotesi di lettura è presentata in D. GILLI, *Introduzione*, in D. GILLI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l’impiego*, Isfol, I Libri del FSE, Roma, 2004, dove vengono discusse le problematiche relative alle metodologie di valutazione delle politiche per l’impiego, con riguardo specifico al sistema dei servizi pubblici per l’impiego.

<sup>(2)</sup> Le osservazioni sulle innovazioni organizzative contenute in questo paragrafo riprendono i risultati dello studio di G. DI DOMENICO (a cura di), *Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei Servizi per l’impiego: tendenze e prospettive*, Isfol, I Libri del FSE, Roma, 2004.

molte delle strutture è chiaro ed individuabile nell'incremento qualitativo dei parametri riferiti ad alcune variabili prese in esame. Tra di esse, è stato tenuto conto anche dei seguenti indicatori:

- chiara conoscenza degli obiettivi e delle strategie della struttura;
- funzionalità delle procedure e dei metodi di lavoro;
- possibilità di programmare e controllare l'attività di ciascun dipendente;
- adeguata autonomia personale nel trattare gli imprevisti e le eccezioni;
- monitorare le esigenze e le aspettative dei clienti/utenti;
- tradurre le aspettative del cliente/utente in standard di prestazione;
- integrazione tra esigenze interne del servizio e competenze informatiche;
- miglioramento del servizio all'utenza apportato dalla struttura informatica;
- capacità di elaborare statistiche o raccolte di dati per l'analisi degli indicatori;
- altre tecnologie non legate all'informatica (audiovisivi, *call-center*, ecc.) <sup>(3)</sup>.

In questo processo hanno giocato un ruolo di primo piano le politiche per le risorse umane, che hanno non di rado portato all'acquisizione di nuovo personale, ad un nuovo stile di riconoscimento dei ruoli e relative responsabilità, ad una più attenta valutazione delle competenze e valorizzazione del capitale umano, all'incremento di non sporadiche iniziative formative calibrate rispetto a specifiche esigenze (con una ricognizione preventiva dei fabbisogni professionali e formativi dell'organico), a sistemi di adeguamento dei percorsi di carriera, alla possibilità di ricoprire posizioni diverse (*job rotation*), ad una maggiore autonomia del personale nel trattare le questioni non standard.

---

<sup>(3)</sup> Più precisamente, il set di indicatori messo a punto per la rilevazione del cambiamento organizzativo degli uffici provinciali, che è stato esteso anche ad alcune agenzie del lavoro regionali, era articolato in cinque aree tematiche: cultura dell'organizzazione, propensione al cambiamento, ruolo del *management*, comunicazione e informazione, livello tecnologico. Per ciascuna di queste aree è stato predisposto un insieme di indicatori (in tutto 42) graduati "in autovalutazione" dal dirigente intervistato su una scala da 1 a 5.

Altrettanto significativo è apparso il miglioramento delle capacità di programmazione e controllo delle attività che afferiscono all'ufficio provinciale, quasi sempre connesso ad una più esperta attività di gestione dei finanziamenti del Fondo sociale europeo. È stato, inoltre, riscontrato un miglioramento generalizzato della "propensione al cambiamento", testimoniato dalla maggioranza dei funzionari e dei dirigenti intervistati nel corso dell'indagine, sostanziato dalla progressiva introduzione, nelle strutture, di riunioni periodiche di servizio, adozione di pratiche di controllo di gestione, attenzione specifica ai flussi informativi interni, assunzione di pratiche di lavoro proposte dagli operatori stessi, valorizzazione di sistemi di miglioramento delle procedure e degli standard di prestazione suggeriti dal personale, anche in concomitanza con l'implementazione di nuove metodologie informatizzate o con l'affiancamento a nuove unità di personale. Alcuni studi di caso rivelano, infatti, come il mancato raggiungimento di un adeguato livello di "percezione culturale" dei nuovi obiettivi strategici dell'ente sia in larga parte da ricondursi alla tradizione burocratica che caratterizza ancora molti degli operatori di provenienza ministeriale, portatori di una cultura consolidatasi prima del ciclo di riforme.

Permangono, in talune realtà, alcuni fattori critici, non soltanto connessi ad un passo troppo lento nella diffusione "interna" di sistemi innovativi, ma anche a motivi esterni, quali, ad esempio, una non superata frammentazione delle funzioni e dei compiti tra enti regionali e provinciali, soprattutto là dove non si sia raggiunto a livello regionale un pieno ruolo di raccordo complessivo del sistema, o dove siano stati carenti, sotto i diversi profili, i momenti di indirizzo. Il protagonismo delle Province sembra potersi esprimere nella maniera migliore proprio nei casi in cui si rinvergono, in capo alla Regione, assunzioni di responsabilità chiare ed altrettanto precise scelte strategiche, sostenute anche da strumenti direttamente operativi come la gestione dei sistemi informativi o l'adozione e diffusione attiva delle esperienze più efficaci sperimentate a livello provinciale.

Nei casi provinciali esaminati, quelli migliori testimoniano un efficiente spirito di iniziativa da parte dell'amministrazione nel porsi come "catalizzatore" e "soggetto integratore" di esigenze diverse e di risorse multiple sul mercato locale, superando, in questo modo, quei limiti evidenziati al tempo della prima indagine.

Ad esempio, i ritardi che si registravano nel 2002 erano riferiti principalmente ad una insufficiente ricezione dei *feedback* esterni provenienti dal mercato locale del lavoro e dal contesto produttivo e



contemporaneamente ad una debole ricerca di legami e scambi con altri livelli istituzionali; da questo punto di vista, la rilevazione di quest'anno mette in luce un netto miglioramento di tutti i canali di comunicazione (interna, interistituzionale, territoriale, nei confronti delle diverse tipologie di utenti). In particolare, la differenziazione degli strumenti di relazione con la realtà esterna, come pure l'implementazione di strumenti specifici (sito internet, brochure, *call-center*, pubblicità, comunicati stampa, seminari ed interventi nelle scuole, partecipazione a eventi e fiere, convegni, gemellaggi, ecc.), sembrano le ragioni cui possa ricondursi in maniera sensibile il superamento di quella "autoreferenzialità" in precedenza lamentata dagli intervistati.

A titolo di esempio si può citare l'iniziativa avviata dalla Provincia di Roma con l'adozione del *Sistema gestione qualità*; attualmente in fase di implementazione, questo ha richiesto la predisposizione di diversi progetti formativi e di sviluppo professionale delle risorse umane. Ruolo essenziale nella spinta verso un rinnovamento organizzativo ha senza dubbio giocato l'importante sforzo della Provincia nell'ammmodernamento delle strutture fisiche dei centri per l'impiego, visibile nelle strumentazioni informatiche di cui sono stati dotati i Cpi — che consentono lo scambio informatizzato dei dati e la possibilità, soprattutto per le aziende, di ricorrere all'espletamento *on-line* delle procedure obbligatorie <sup>(4)</sup> — e nella nuova, più razionale, disposizione degli spazi dedicati all'utenza.

L'adozione di uno stile più conforme all'innovazione organizzativa appare sostanzialmente riconducibile ad alcuni elementi ricorrenti. In primo luogo, le molteplici iniziative formative promosse su tutto il territorio nazionale. Anche l'adozione di adeguati sistemi di incentivazione del personale che ne stimolino le iniziative e i percorsi di crescita professionale si è rivelata un fattore importante, così come l'implementazione di innovazioni strumentali e tecnologiche ha giocato un ruolo in molti casi trainante. Ad esempio, presso la Provincia di Catanzaro, l'effettiva entrata a regime dei nuovi servizi per l'impiego ha trovato un impulso essenziale nel concomitante sviluppo del livello tecnologico, percepito come segno tangibile di cambiamento, nella ristrutturazione della logistica, delle attrezzature e delle dotazioni dei centri per l'impiego di pertinenza e soprattutto nell'acquisizione di uno specifico

---

<sup>(4)</sup> L'amministrazione provinciale ha attivato nel dicembre del 2002 una rete telematica di collegamento tra tutti i Cpi e un sistema *on-line* per l'erogazione di servizi alle imprese e la gestione delle informazioni aziendali.

software gestionale (già sperimentato in Lombardia) in grado di sistematizzare dati ed operazioni collegandole in rete tramite linea Adsl. Tale miglioramento ha avuto percettibili ripercussioni positive, sia quanto agli aspetti propriamente organizzativi delle attività (più razionale gestione delle informazioni e più efficiente erogazione dei servizi all'utenza), sia per ciò che concerne il "morale" del personale, che lamentava un senso di frustrazione dato dallo squilibrio fra i servizi da erogare — spesso sofisticati — e i mezzi tecnologici a disposizione per farlo.

Dal complesso dell'analisi condotta è possibile trarre alcune indicazioni di massima, che individuano sostanzialmente i "bisogni chiave" di strutture, come i nuovi servizi per l'impiego, soggette ad un complesso processo di modernizzazione:

- arricchire le iniziative di formazione professionale e aggiornamento degli operatori, stimolandone (oltre che le competenze tecniche) l'entusiasmo e la curiosità a recepire attivamente e consapevolmente il "nuovo";

- investire adeguatamente in tecnologia e strumentazioni telematiche;

- progettare e realizzare un sistema di governo della "rete lavoro" <sup>(5)</sup>, perseguendo gli obiettivi di *presidio centrale* e *flessibilità locale*;

- promuovere una cultura organizzativa di tipo sistemico (ad esempio, coinvolgendo il personale nelle decisioni/scelte manageriali);

- sviluppare le attività di ricognizione e analisi dei fabbisogni territoriali, di monitoraggio e valutazione, per verificare il grado di coerenza tra obiettivi di *policy* ed effettive esigenze dell'utenza.

### 3. La funzionalità dei centri per l'impiego attraverso la rilevazione campionaria Isfol.

Passando ora ad una panoramica sintetica dell'organizzazione delle attività dei centri per l'impiego, esamineremo le modalità maggiormente diffuse nell'erogazione dei servizi orientati a specifici gruppi di utenti ed il loro livello qualitativo, per dare successivamente conto della

---

<sup>(5)</sup> Cfr. A. ERRIGO (a cura di), *Servizi all'impiego e decentramento: istruzioni per l'uso - L'esperienza della struttura di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'Isfol*, F. Angeli, Milano, 2001, 232.

situazione strutturale del sistema Spi, con riferimento a quanto rilevato nel 2003 <sup>(6)</sup>.

Le tendenze, riscontrabili sul piano funzionale, attestano come l'insieme dei servizi disponibili e la platea dei destinatari delle attività si siano, nell'arco dei dodici mesi considerati, ampliati su tutto il territorio nazionale, anche in quelle aree nelle quali le nuove opportunità offerte alle persone in cerca di lavoro, alle imprese ed in generale ai territori di riferimento facevano più fatica ad essere avviate. Su scala nazionale più del 90 per cento dei centri dispone di un servizio di *accoglienza* strutturato, mentre servizi di *orientamento* — ormai attivi nell'83 per cento dei Cpi su scala nazionale e con una notevole crescita nelle regioni Obiettivo 1 — sono erogati, in più dei due terzi dei casi, ad un livello medio alto. Le attività di *selezione del personale* per le imprese coinvolgono il 95 per cento dei centri, che su richiesta forniscono elenchi; in questo campo, però, le aree meridionali si trovano nella necessità di elevare il livello qualitativo del servizio, nonostante si sia ridotto di due terzi il numero di Cpi che non lo attivava dodici mesi prima.

Per quanto riguarda le azioni per le *pari opportunità di genere*, sin da una prima lettura dei dati emerge un rafforzamento della strategia orientata al *mainstreaming* e una maggiore integrazione degli interventi anche tra i diversi livelli di responsabilità (Cpi, Provincia o Regione): il 44 per cento delle Province studiate predispone interventi in questo ambito, erogati dalle strutture provinciali (uffici provinciali e Cpi). L'analisi dei dati per circoscrizioni geografiche mostra un'attenuazione delle differenze territoriali, pur mantenendo alcuni elementi di differenziazione tra nord e sud dell'Italia: il 40 per cento circa dei Cpi impegnati in attività specificatamente destinate alle donne si trovano nel nord-est, il 17 per cento nel nord-ovest; il 20 per cento al centro ed il 22,5 per cento nelle zone meridionali e insulari.

Una analisi più approfondita rivela però forti differenze anche all'interno delle singole circoscrizioni geografiche, cioè la presenza di Cpi in cui il servizio specifico per le donne ha raggiunto un grado di

---

<sup>(6)</sup> In questo paragrafo viene utilizzato quanto elaborato dall'Area Mercato del lavoro dell'Isfol per il Rapporto sui centri per l'impiego (ora in D. GILLI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego*, cit.). I ricercatori che hanno curato le sezioni tematiche alle quali si fa qui riferimento sono Guido Baronio, Alessandro Chiozza, Matteo D'Emilione, Franco Deriu, Germana Di Domenico, Dora Di Francesco, Mafalda D'Onofrio, Roberto Landi, Manuel Marocco e Carmen Serra.

sviluppo e di integrazione con altri servizi maggiore rispetto al resto del territorio, quasi a creare dei “poli” specifici per l’utenza femminile, e Province in cui si è prestata più attenzione alla capillarizzazione territoriale del servizio. Ad esempio, il confronto tra le due aree dell’Italia settentrionale mostra differenze nel grado di copertura del territorio: nel nord-est l’offerta di servizi specifici per le donne è una prassi ormai diffusa, e l’attenzione verso le problematiche della componente femminile del mercato del lavoro è comune ai diversi enti coinvolti, soprattutto in Emilia-Romagna e Veneto, in cui è offerta un’ampia gamma di servizi mirati, e in Trentino, dove l’offerta si focalizza, invece, su azioni di *mainstreaming* e consulenza. Nel nord-ovest, Lombardia e Piemonte erogano l’intera gamma di servizi pensati appositamente per le donne, “specializzando” alcune zone, mentre la Liguria offre una minor varietà di servizi coprendo, però, tutto il territorio di competenza. La situazione muta nelle regioni del centro-sud, dove la tendenza a “specializzare” alcuni centri nella gestione del *target* femminile è meno diffusa e dove la territorializzazione dei servizi non segue specifiche strategie, ma reali possibilità logistiche. Nel centro le azioni di *mainstreaming* di genere sono diffuse soprattutto nel Lazio, in Toscana e in Abruzzo: queste regioni garantiscono una buona copertura territoriale e anche varietà del servizio erogato. Nel sud, invece, i servizi *women oriented* sono diffusi in Campania e Sicilia, anche se poco presenti a livello regionale. In molti casi, ormai, si preferisce comunque garantire un servizio indifferenziato per genere, ma di elevata qualità e “personalizzato” in relazione alle necessità specifiche dell’utente (o dei gruppi di utenti) indipendentemente dal genere.

Anche riguardo ai servizi previsti dalla legge n. 68/1999, è necessario mettere a fuoco le differenze che caratterizzano le diverse vie locali al collocamento mirato, in un quadro in cui l’analisi dei dati ha permesso di stimare una percentuale di Cpi che dispongono di servizi per il collocamento dei disabili, intorno al 55 per cento. La disaggregazione per area geografica descrive una variabilità che colloca il centro-nord stabilmente al di sopra della media e la circoscrizione meridionale marcatamente più lontano da essa. In realtà, anche in questo ambito di osservazione, l’analisi in profondità dei singoli casi permette di apprezzare la compresenza, all’interno delle stesse aree geografiche, di una relativa pluralità di tipologie di servizi predisposti dai centri, in accordo alle scelte programmatiche delle singole Province. Quanto alle modalità di erogazione dei servizi connessi, le

funzioni di tipo amministrativo di fatto prevalgono, o comunque eguagliano il peso dei servizi individualizzati diretti ai disabili, in tutte le circoscrizioni, con la parziale eccezione del nord-ovest. Il peso dei servizi individualizzati risulta notevole in tutto il centro-nord, mentre subisce un vistoso ridimensionamento nelle regioni meridionali. I servizi di tipo consulenziale diretti agli imprenditori risultano assenti fra i casi sottoposti a rilevazione al centro e modesti in tutte le altre ripartizioni.

Nell'erogazione dei servizi connessi all'*obbligo formativo*, si registra oggi un percorso che appare più maturo rispetto al 2002, in cui sempre maggiore sembra essere l'attenzione assegnata a quei fattori che hanno provato essere essenziali nello sviluppo qualitativo del sistema. Fra questi, meritano di essere segnalati la crescita numerica delle risorse umane per l'obbligo formativo, l'incremento dei risultati ottenuti in termini sia di utenza contattata che di giovani reinseriti in percorsi formativi, lo sviluppo di maggiori contatti con gli altri attori del territorio per la realizzazione di iniziative in favore dei giovani. Questa fase di sviluppo avviene in un momento di nuova transizione che interessa lo stesso sistema dell'obbligo. A conclusione del triennio di progressiva attuazione previsto dall'articolo 68 della legge n. 144/1999, infatti, la legge quadro di riforma n. 53/2003 ha introdotto nuovi elementi che interessano anche l'azione dei centri per l'impiego. Per il periodo che si apre, dunque, è quanto mai necessaria un'ulteriore fase di sviluppo della capacità dei centri per l'impiego di promuovere servizi qualitativamente elevati per l'utenza e quantitativamente estesi a tutte le aree territoriali, al fine di colmare quelle carenze che risultano essere ancora troppo presenti. Rispetto ad esse è possibile ritenere che per rendere definitivamente un sistema, l'insieme di azioni e di processi attualmente in corso, si renda necessario, in primo luogo, promuovere più ampie dinamiche di rete, sia al fine di creare servizi realmente integrati in grado di *prendere in carico* l'utente, sia allo scopo di rendere più agevole lo scambio, la comunicazione e la realizzazione di iniziative di sostegno. È importante anche favorire un incremento quali-quantitativo delle risorse umane, perseguendo nella strada già intrapresa di formazione del personale impegnato e di immissione all'interno dei centri di risorse in grado di individuare e rispondere in modo idoneo ai bisogni dell'utenza giovanile. Sotto il profilo dell'organizzazione territoriale, è positiva la dinamica che si registra nella ripartizione meridionale, all'interno della quale raddoppia rispetto all'anno precedente il numero di strutture che hanno ottenuto gli elenchi; nell'in-

sieme, comunque, oggi sono le regioni centrali ad esprimere il miglior livello di copertura informativa relativamente a questo parametro.

Altro elemento interessante per ottenere un quadro di riferimento sui flussi informativi è fornito dalla modalità di trasmissione dei dati, che avviene in oltre la metà dei casi esclusivamente su supporto cartaceo, rendendo così meno agevole la immediata e piena fruizione delle informazioni. In proporzione rispetto agli invii, sono soprattutto le scuole a prediligere l'invio su carta (67,2 per cento) e solo in un terzo dei casi la trasmissione avviene su supporto informatico. Diverso è il caso delle Province, che utilizzano l'invio cartaceo solo nel 36 per cento dei casi, mentre una più ampia quota di invii (47,6 per cento) avviene con l'ausilio di un supporto informatico.

Da quanto fin qui considerato, si conferma la valutazione di una dimensione informativa che risulta essere indubbiamente lungo una direttrice di crescita, ma non ancora in grado di *coprire*, anche solo dal punto di vista quantitativo, l'intero territorio (7).

Positiva, infine, è l'evoluzione che riguarda i centri del Mezzogiorno, dove scendono dal 58,8 per cento del 2002 al 37,4 per cento del 2003 i centri che non dispongono di personale dedicato all'obbligo formativo ed aumentano dal 18,1 per cento al 47,7 per cento quelli che possono contare su più di una risorsa. Per quel che riguarda la funzione di tutoraggio, inoltre, particolare rilevanza assume il dato riferito alle regioni del sud, non tanto per il suo valore assoluto (18,6 per cento), indubbiamente basso e sintomatico di una sostanziale incapacità del sub-sistema di assistere una quota significativa dell'utenza, ma perché tale funzione era risultata completamente assente sulla base dei dati rilevati nel monitoraggio 2002.

Di particolare rilevanza, infine, risulta essere l'analisi relativa ai dati sugli esiti dell'attività dei Cpi in termini di inserimenti/reinserimenti di giovani in una delle diverse filiere utili all'assolvimento dell'obbligo: tali dati, infatti, possono essere considerati come indicatori di successo delle attività svolte dalle strutture territoriali. Le informazioni rilevate

---

(7) Non stupisce, allora, che solo il 16,6 per cento dei centri per l'impiego abbia considerato come completi gli elenchi dei giovani, mettendo allo scoperto un valore qualitativo in esito al flusso di informazioni del tutto insufficiente. All'interno di questa specifica distribuzione, particolarmente penalizzate risultano essere le regioni meridionali laddove solo meno del 10 per cento dei centri ha potuto far riferimento, per la programmazione delle proprie attività, ad una esaustiva informazione relativa all'insieme dell'utenza.

attraverso la rilevazione campionaria indicano in oltre 25.000 i giovani che, sulla base dell'azione svolta dai centri, hanno scelto di proseguire il percorso di formazione in uno dei canali previsti e tale valore quantitativo supera quello registrato nel corso dell'anno precedente.

Esaminando i servizi indirizzati ai *lavoratori immigrati*, si può registrare come questa sia ormai una tipologia di utenza che interessa la gran parte dei Cpi del territorio nazionale. Già molto alta nel 2002, la percentuale di centri che hanno contatti con cittadini stranieri cresce ulteriormente nell'anno successivo, assestandosi al 95,8 per cento. Per quanto esigua, comunque in aumento è anche la percentuale di centri che hanno predisposto servizi espressamente pensati per extracomunitari, pari al 25 per cento del totale, con un aumento di 8 punti percentuali rispetto alla rilevazione precedente. Rilevante è la *performance* del nord-est, con più di quattro centri su dieci che offrono tali tipologie di servizi. In linea con tale valore sono i Cpi dell'Italia centrale che, nell'ambito di quelli interessati da utenza extracomunitaria, offrono servizi specifici nel 31,8 per cento dei casi. Ben più basse, infine, sono le percentuali nel nord-est e nel meridione, con valori rispettivamente pari al 19,6 per cento e al 15,5.

I processi di regolarizzazione sono stati un'importante occasione, per gli operatori dei centri, di confrontarsi con la comunità extracomunitaria; moltissimi, infatti sono stati i casi in cui gli operatori sono stati tra i principali interpellati per avere chiarimenti sulle procedure e sui tempi, pur non essendo direttamente coinvolti dalla normativa. E questo non è avvenuto soltanto dove esisteva già uno sportello informativo o era offerto un qualche servizio, ma ha interessato trasversalmente un numero molto elevato di centri. La rete, per lo più informale, con questure e Direzione provinciale del lavoro (dove, spesso, lavorano ex colleghi dei funzionari dei Cpi), ha fatto sì che i centri diventassero spesso i più adatti a fornire un quadro completo delle procedure; ancora una volta questa circostanza evidenzia la potenzialità che i Spi hanno nell'intercettare i cittadini non comunitari.

È proprio l'aspetto informativo/consulenziale quello che quantitativamente rappresenta meglio la modalità di implementazione dei servizi dedicati all'utenza extracomunitaria (è offerto dall'88 per cento di Cpi che hanno attivato servizi per stranieri). L'organizzazione di questo servizio è complessa quasi dovunque: raramente si offrono solo informazioni e modulistica, ma anche attività di consulenza e approfondimento della normativa e delle procedure, e le informazioni molto spesso superano l'ambito lavorativo, interessando anche la scuola,

l'alloggio e i servizi sociali in generale <sup>(8)</sup>. Quanto accaduto durante le regolarizzazioni pone il Cpi all'interno di una rete di operatori che si sta progressivamente formando e che, col tempo, si dimostra elemento indispensabile negli interventi di inserimento lavorativo.

È peraltro a questa rete che molti dei mediatori culturali che lavorano nei centri fanno spesso riferimento, proprio perché le questioni e i problemi presentati dall'utenza immigrata richiedono un intervento congiunto tra istituzioni. Tali reti coinvolgono su base nazionale più dell'87 per cento dei centri per l'impiego, e comprendono in primo luogo le municipalità e i servizi sociali locali, ma anche il mondo del volontariato e del privato sociale più generale.

L'applicazione del decreto legislativo n. 181/2000 e del decreto legislativo n. 297/2002 ha coinvolto, pur con differenti tempistiche, modalità e difficoltà, la gran parte dei Cpi del territorio. Nell'aprile 2003 l'83,1 per cento dei centri, infatti, dichiarava di aver iniziato le procedure previste dalla riforma e, in poco meno della metà dei casi (49,2 per cento), di essere pervenuto al completamento della fase di autocertificazione, vale a dire del censimento degli iscritti disponibili al lavoro. La percentuale più alta di applicazione si rileva nel centro Italia, seguito dal nord-ovest, nord-est e meridione. A questo proposito, sembra qui interessante porre in evidenza il tema della "dichiarazione di disponibilità al lavoro", che coinvolge l'utente in una partecipazione attiva alla ricerca d'occupazione. D'altra parte, proprio tale dichiarazione avrebbe dovuto consentire ai Cpi di meglio gestire i servizi, avendo certezza della reale consistenza del proprio bacino d'utenti in cerca di lavoro. La cosiddetta "pulitura delle liste" ha però, in alcuni casi, incontrato delle difficoltà, in parte dovute ad un numero di dichiarazioni considerato troppo esiguo rispetto alle liste originarie ed in parte perché queste ultime erano tenute in vita dalla mancata abolizione espressa dell'articolo 10 della legge n. 56/1987 (c.d. doppio binario). La questione relativa alla capacità di rispettare tempi e compiti indicati nel decreto sembra sia stata influenzata anche dalle modalità (e dalle qualità) informative adottate per mettere al corrente e contattare gli utenti dei centri per l'impiego. La "presa di contatto" con gli iscritti al centro per l'impiego è avvenuta, infatti, sia attraverso campagne pubblicitarie informative *ad hoc*, relativamente a una fase di

---

<sup>(8)</sup> Non stupisce, quindi, che nel Cpi di Padova sia operativo uno sportello comunale (denominato "sportello casa") per favorire la ricerca di alloggi per cittadini extracomunitari.



cambiamenti importanti nel settore del “collocamento ordinario” (si vedano le esperienze dei centri di Toscana e Liguria con campagne “a tappeto”), sia attraverso l’invio postale di convocazioni o formulari da rispediti al centro come nel caso della Provincia di Torino <sup>(9)</sup>. In quest’ultimo caso i dati della rilevazione hanno permesso non solo una più accurata “pulitura delle liste” esistenti nelle singole strutture, ma anche la definizione di un profilo socio-demografico degli iscritti ai centri e la raccolta di informazioni relative ad istruzione e formazione di questi ultimi (comprese le competenze c.d. *trasversali* quali la conoscenza di una lingua straniera e l’informatica) <sup>(10)</sup>.

Se i tempi di esecuzione dei procedimenti legati all’applicazione delle misure “preventive” dettate dalla normativa sono ancora piuttosto differenziati nel Paese, già a partire dalla fase di “pulitura delle liste” fino a quella dell’avvio degli incontri per l’inserimento lavorativo e la costruzione di percorsi di formazione, la distanza che si può registrare tra regione e regione dipende anche da scelte strategiche più complessive operate dalle amministrazioni regionali. Ad esempio, il c.d. “Bando Multimisura” della Lombardia, avendo coinvolto nelle procedure anche altri soggetti accreditati, vede nel Cpi la struttura che convoca gli iscritti per la dichiarazione d’immediata disponibilità e per un primo incontro di orientamento, mentre la seconda fase (colloquio individuale e compilazione della scheda professionale) viene affidata ad enti esterni, tramite *voucher*. Nel caso di un successivo avviamento al lavoro è nuovamente il Cpi che inserisce i dati del lavoratore nel portale provinciale; nell’eventualità, invece, di un percorso formativo sono gli enti esterni accreditati a definirlo di concerto con la persona disoccupata.

Occorre, infine, sottolineare, a proposito della registrazione degli adempimenti *ex* decreto legislativo n. 181/2000 e decreto legislativo n. 297/2002, che molti centri per l’impiego lamentano più d’una disfunzionalità del software *Netlabor* (e delle sue diverse versioni in uso), che

---

<sup>(9)</sup> Nell’ambito del *Programma provinciale: azioni preventive e curative della disoccupazione di lunga durata da parte dei Servizi per l’impiego* (programma attuativo delle misure previste dal Por-Piemonte, Obiettivo 3, 2000-2006) è stata avviata una rilevazione postale per l’accertamento dell’immediata disponibilità al lavoro degli iscritti nei centri per l’impiego della Provincia. Contestualmente all’invio delle schede è stato attuato un piano di comunicazione sui media, un numero verde e sportelli di informazione e assistenza presso i Cpi.

<sup>(10)</sup> Cfr. AA.VV., *Il mercato del lavoro in provincia di Torino nel 2002*, Osservatorio provinciale sul mercato del lavoro, luglio 2003.

non è sufficientemente adattabile alla gestione dei nuovi compiti; questo provoca una strozzatura decisiva nel controllo automatizzato delle azioni intraprese e ostacola una raccolta in tempo reale dei dati che sarebbero necessari per un monitoraggio delle attività connesse.

Passando alle *misure per l'inserimento*, i dati raccolti nell'indagine campionaria evidenziano come la promozione del *tirocinio* venga attuata dal 63,6 per cento dei centri per l'impiego, con un modesto incremento rispetto al valore registrato nell'anno precedente che era pari al 61,3 per cento. Tuttavia, con riferimento alle diverse aree geografiche si rileva una situazione più dinamica, che, se da un lato conferma la maggiore diffusione dei tirocini nelle regioni del centro-nord, dall'altro evidenzia una sensibile contrazione della percentuale di centri per l'impiego che hanno attivato dei tirocini in queste stesse regioni (dall'88,6 per cento dello scorso anno si è passati all'80,5 per cento di quest'anno) e, invece, un sostanziale aumento del coinvolgimento delle regioni meridionali in questa misura (si è infatti passati dal 21,7 per cento dello scorso anno al 39,5 per cento di quest'anno). Alcuni dettagli circa l'articolazione di questo servizio indicano come oltre la metà (63,9 per cento) dei Cpi visitati possieda uno spazio attrezzato per i colloqui individuali. La quota di Cpi che fornisce un servizio di sostegno e preparazione ai colloqui di selezione è ancora bassa (55,6 per cento) e solo in un quarto dei casi è una prassi abituale: perciò nella maggior parte dei casi i colloqui con le aziende vengono affrontati dall'utente senza alcuna assistenza da parte del centro per l'impiego. Le differenze tra aree sono ancora una volta marcate.

Per quanto riguarda il rilascio di un attestato valido ai fini dei crediti formativi, il servizio viene effettuato da meno di un centro su quattro a livello nazionale, con una maggiore diffusione nelle regioni centrali.

Nel campo dei *servizi forniti alle imprese*, la situazione è ancora una volta molto disomogenea in Italia e necessita, anche nelle aree più attente a tale funzione, di ulteriori interventi di miglioramento. In oltre la metà dei casi osservati, il contatto dei centri per l'impiego con le imprese avviene ancora, di regola, tramite telefono e fax piuttosto che a mezzo di incontri/visite in azienda; quest'ultima pratica sta, comunque, diffondendosi significativamente in tutto il Paese, pur non presentando ancora caratteri di sistematicità. In alcuni casi vengono effettuati anche colloqui per conto dell'azienda. Alcune interessanti esperienze di organizzazione del servizio alle imprese sono riconduci-

bili alla pratica della “segmentazione” per categorie d’utenza <sup>(11)</sup> che consente una più efficace preselezione. Relativamente alla diffusione delle richieste di manodopera da parte delle imprese, si è verificato che, in larga prevalenza, le opportunità di lavoro riferite all’ambito provinciale vengono inserite in apposita bacheca interna — di regola aggiornata settimanalmente — di cui possono prendere visione gli utenti come servizio di autoconsultazione. Assai poco numerosi, comunque, sono i Cpi, soprattutto del Mezzogiorno, che promuovono la domanda di lavoro in spazi esterni; tra gli strumenti finalizzati ad una “diffusione capillare” delle informazioni, conservano tuttora un ruolo largamente privilegiato i canali tradizionali rappresentati dalle inserzioni su giornali, mentre cresce la diffusione del ricorso alle tv locali.

In generale, si può affermare che le relazioni dirette con i soggetti del tessuto imprenditoriale locale non sono ancora evolute verso un modello “consolidato” e strutturato, sebbene sia generalmente avvertita la necessità di intensificare la rete dei rapporti, superando la diffidenza delle imprese rispetto alla capacità da parte dei centri per l’impiego a sviluppare servizi avanzati quali quelli che il tessuto economico auspicherebbe. Affinché la funzione consulenziale entri a pieno regime, a giudizio pressoché unanime degli intervistati, appare essenziale il ricorso a figure esterne qualificate che collaborino con i Cpi per avviare il servizio, affiancando ed “istruendo” il personale interno. Continua, difatti, a porsi con forza il tema della carenza di formazione specifica in materia per gli operatori del Cpi. Prende corpo, nell’ultimo anno, un più specifico utilizzo delle nuove tecnologie anche nei servizi alle imprese: si diffonde infatti la possibilità di utilizzare la trasmissione *on-line* delle comunicazioni di assunzione, trasformazione, proroga e cessazione del rapporto di lavoro da parte dei datori <sup>(12)</sup>. Un esempio in proposito è quello della Provincia di Milano che, allo scopo di

---

<sup>(11)</sup> Il termine “segmentazione” fa riferimento ad una prassi, altrimenti definita *channel strategy*, consolidatasi in diversi servizi all’occupazione europei, finalizzata ad individuare “moduli standard” di funzioni, ciascuno indirizzato ad uno specifico *target-group* selezionato, in modo da adottare approcci differenziati e personalizzati secondo il “segmento d’utenza” coinvolto. Per approfondimenti, si rinvia a G. DI DOMENICO (a cura di), *Public Employment Services in Europa. Esperienze innovative nell’erogazione di servizi: on-line, alle imprese, ai disoccupati di lunga durata*, Isfol, Strumenti e Ricerche, F. Angeli, Milano, settembre 2003, n. 133.

<sup>(12)</sup> Sul tema è in fase conclusiva uno studio Isfol sui sistemi informatizzati di cui possono usufruire i datori/imprese nei loro rapporti con i servizi pubblici per l’impiego.

indirizzare le imprese verso un rapporto telematico con l'amministrazione, promuove il ricorso a procedure informatizzate da espletare sul proprio portale, mediante il ricorso al programma *Job Pilot* che ha sostituito *Netlabor*, per l'inserimento telematico dei dati di tutti i Cpi della provincia<sup>(13)</sup> (ciò permette, tra l'altro, la gestione delle statistiche da parte dell'*Osservatorio provinciale del mercato del lavoro*). Per quanto concerne l'attività di rilevazione dei fabbisogni professionali delle imprese, essenziale per predisporre adeguati percorsi di orientamento e formazione di qualifiche che incontrino le esigenze del territorio e soddisfino la domanda di lavoro, se ne registra l'attivazione in una quota pari a poco più di un terzo (35 per cento) del campione. Nella generalità dei casi osservati, gli intervistati dichiarano che si tratta di un servizio in fase di predisposizione o avviato solo recentemente<sup>(14)</sup>. Sono infine da segnalare le numerose esperienze che tendono a colmare una lacuna in passato largamente riscontrata a livello nazionale, la carenza di un'efficace strategia comunicativa indirizzata alle imprese da parte dei centri per l'impiego.

#### 4. Conclusioni.

Aggregando le informazioni ricavate dall'osservazione delle singole funzioni espletate dai centri per l'impiego e del livello qualitativo da essi raggiunto, l'indagine campionaria di cui abbiamo sintetizzato alcuni dei principali risultati permette di apprezzare un progresso, rispetto agli anni precedenti, nella capacità dei centri di fornire servizi di valore agli utenti; se il valore medio dell'*indice sintetico di qualità dei*

---

<sup>(13)</sup> Il sistema è, infatti, organizzato come rete provinciale e consente a ciascun centro di leggere i dati delle banche dati (su registrazioni, assunzioni, trasformazioni, cessazioni) degli altri Cpi, potendo però operare attivamente solo sulla propria. Mentre inizialmente venivano inseriti nel programma solo gli iscritti nelle liste di collocamento ex articolo 10, legge n. 56/1987, ora lo sono tutti i lavoratori registrati presso ciascun Cpi della Provincia di Milano; *Job Pilot* viene, inoltre, utilizzato per: il protocollo delle pratiche e per l'articolo 16; le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro; gli elenchi dei nominativi dei candidati da fornire ai datori (non sono, invece, contemplate le richieste di manodopera da parte delle imprese).

<sup>(14)</sup> Anche in diverse realtà del sud si osservano interessanti iniziative, come l'esperienza testimoniata dal responsabile del Cpi di Lipari, dove, in considerazione dell'elevato numero di imprese del settore turistico e del commercio stagionale, si è pensato di formare gli operatori del centro per l'impiego su diverse tematiche legate al mondo aziendale, tra le quali in particolare gli *Strumenti e le politiche a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese*.

*servizi erogati* registrato nel 2001 era di 10,4 (su 24) punti, e nel 2002 di 12,3, per il 2003 tale indice arriva a 14,7 punti.

Anche per quanto riguarda le dotazioni strutturali dei centri per l'impiego, gli indicatori utilizzati per classificare il grado di funzionalità ed adeguatezza delle sedi dei Cpi all'erogazione dei nuovi servizi ed ai volumi quotidiani di attività registrano una crescita complessiva delle sedi Cpi "adeguate" rispetto ai dati del 2001 (che passano dal 43,7 al 51,6 per cento).

Per quanto si riferisce alle dotazioni informatiche, versante sul quale molto resta ancora da fare sebbene non manchi un diffuso attivismo da parte delle amministrazioni, si può osservare il persistere di una grave disparità di condizione tra aree del Paese. Sul versante delle infrastrutture di rete è possibile riscontrare un lieve incremento, nelle regioni dell'Obiettivo 1, nella realizzazione di reti geografiche (intranet), grazie alle quali il 15,5 per cento dei Cpi è collegato con i propri uffici provinciali (era l'11 per cento nel 2001). Nelle regioni settentrionali si conferma una situazione fortemente strutturata, con circa 8 Cpi su 10 collegati in rete con la Provincia (prevalentemente attraverso reti internet o extranet), mentre nel centro Italia sono in connessione con la Provincia 5 centri su 10. Ancora limitato è invece il numero di postazioni informatiche a disposizione degli utenti per consultazione autonoma: soltanto in poche realtà (tra cui la Provincia autonoma di Bolzano, l'Umbria, la Toscana e le Marche) se ne registra una larga diffusione presso i centri, mentre — nel complesso — in Italia sono poco meno di un terzo i Cpi che ne sono dotati.

Nell'insieme i dati evidenziano, mano a mano che il fuoco dell'osservazione abbandona le aree centro-settentrionali per spostarsi su quelle meridionali, una situazione di crescente disomogeneità funzionale <sup>(15)</sup>; questo fenomeno sembra confermare come la diffusione di standard di servizio più costanti si strutturi meglio in quelle aree in cui il sistema dei Spi ha acquisito livelli di prestazione più avanzati, per raggiungere i quali sembrano ancora molto diffusi percorsi evolutivi "a isole locali di eccellenza" rispetto a quelli basati su una modernizzazione più uniforme.

Il modello di avanzamento "a isole" sembra corrispondere più fre-

---

<sup>(15)</sup> La *variabilità media* si assesta per l'ultimo anno a 21,5 punti, in calo rispetto ai 23,6 dell'anno precedente, ma pur sempre molto ampia. I valori della varianza, raggiunti nel nord-ovest sono di 13,2, e salgono ai 17,5 nel nord-est, ai 20,9 nel centro e ai 21,9 nel sud.

quentemente agli stadi iniziali della ristrutturazione della rete Spi, mentre con il progredire dell'implementazione risultano finalmente agevoli anche gli interventi sistematici che investono l'insieme dei centri, la costruzione e la messa a regime delle dotazioni infrastrutturali, la diffusione delle prassi più efficaci di servizio che precedentemente erano appannaggio soltanto dei Cpi più avanzati. A questo stadio non è raro che l'avanzamento del sistema in tutte le sue componenti comporti poi un secondo passaggio, indirizzato nuovamente a quelle strutture che avevano fatto da apripista, per un lavoro di sviluppo ulteriore.

Un esempio può aiutarci a chiarire meglio come stiano prendendo forma questi percorsi. Capita sempre più di frequente, nel corso delle rilevazioni effettuate, di osservare come gli interventi a sostegno delle sedi e delle dotazioni strutturali dei Cpi non riguardino più soltanto i casi veramente critici, nei quali l'inadeguatezza è dovuta alla vetustà dei locali o all'impossibilità di ristrutturazioni, ma investano anche strutture già dotate di tutte le caratteristiche per supportare le funzioni attivate, curate nel *layout*, negli arredi e nella tecnologia <sup>(16)</sup>. Questo ulteriore adeguamento è il frutto dello stretto legame — in passato già evidenziato <sup>(17)</sup> — tra elemento "fisico", livello funzionale del centro e potenziamento del sistema in tutti i suoi aspetti: infatti, sono spesso l'incremento dei volumi di attività, la necessità di nuovo personale, l'accresciuta rilevanza nella rete territoriale dei servizi all'impiego a richiedere ulteriori migliorie strutturali.

Il processo di modernizzazione sta avvenendo, in generale, secondo un modello di "rinnovamento continuo", dovuto alla necessità del sistema di modularsi sulla variabilità dei contesti territoriali, delle esigenze degli utenti, della configurazione delle reti di operatori, degli orientamenti strategici di governo del mercato del lavoro. Proprio la capacità di rinnovarsi sarà uno dei caratteri essenziali di servizi per l'impiego che siano davvero in grado di ottimizzare il funzionamento del mercato del lavoro e le opportunità per i soggetti che vi operano.

---

<sup>(16)</sup> A proposito della c.d. "modellizzazione" dei Cpi si veda quanto osservato in G. BARONIO, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Monitoraggio 2002*, Isfol, Strumenti e Ricerche, F. Angeli, Milano, 2003; in particolare 87-89; cfr. anche M. FRANCHI, *Il franchising nei Servizi per l'impiego*, in *Next-Strumenti per l'innovazione*, 2001, n. 12, 60-71. Per un esempio di definizione al livello regionale di strategie di intervento sulla logistica e le sedi Cpi cfr. REGIONE VENETO, *Masterplan dei Servizi per l'impiego*, Mestre, 2002, 40 ss.

<sup>(17)</sup> Cfr. G. BARONIO, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Monitoraggio 2002*, cit., 85.

#### 4.

### MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DEL LAVORO: TRA RETORICA E NUOVE PROSPETTIVE

PAOLO SESTITO (\*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il quadro generale italiano: l'assenza di tradizioni e la crescente enfasi su monitoraggio e valutazione. — 3. Le esperienze di monitoraggio nel campo delle politiche del lavoro. — 4. I principi cardini dell'articolo 17. — 5. I (molti) problemi di implementazione.

#### 1. Introduzione.

Il monitoraggio e la valutazione sono un elemento essenziale del processo di definizione delle politiche pubbliche. Da essi discende la capacità del decisore pubblico di affinare ed aggiustare progressivamente le politiche e la loro implementazione effettiva, in un processo di apprendimento e aggiustamento continui, ma anche, a ben vedere, il rispetto di quegli standard di *accountability* che sono un requisito essenziale del *policy making* in una società democratica.

Da questo punto di vista, le previsioni contenute nel decreto n. 276, in particolare all'articolo 17, rappresentano nel campo delle politiche del lavoro un importante salto qualitativo. In esse si definisce infatti un orientamento sistemico e non episodico al monitoraggio ed alla valutazione delle politiche che è senz'altro una importante innovazione per l'Italia. Tre sono i principi cardine di tale orientamento su cui ci soffermeremo per la loro importanza e innovatività: *a)* la visione strategica ed orientata alle esigenze di monitoraggio e di soddisfacimento delle esigenze della statistica ufficiale che deve permeare il disegno *ex ante* dei sistemi informativi amministrativi e gestionali; *b)* l'obbligo di rendicontazione — sulla base di criteri oggettivi e facendo

---

(\*) *Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non necessariamente coinvolgono le Istituzioni di appartenenza.*

riferimento a indicatori definiti *ex ante* — posto in capo all'amministrazione che delle politiche ha responsabilità di indirizzo e coordinamento generali; c) la previsione che sulle singole politiche possano essere posti in essere specifici e puntuali quesiti valutativi, in una logica che potenzialmente è quindi sperimentale in senso proprio.

Prima di soffermarci, rispettivamente nei paragrafi 4 e 5, sul significato di tali principi cardine e sulle non poche difficoltà di implementazione degli stessi, essendovi il rischio che il dettato normativo rimanga inattuato, nei due paragrafi che seguono è però opportuno esporre brevemente quale sia lo stato dell'arte pregresso nel contesto italiano. Il paragrafo 2 si soffermerà sull'assenza di una tradizione valutativa in Italia e sui fattori che, più di recente, hanno contribuito ad accrescere l'enfasi su monitoraggio e valutazione. Il paragrafo 3 considererà lo specifico campo delle politiche del lavoro, ripercorrendo in particolare origini e caratteristiche delle attività in proposito avviate con i rapporti di monitoraggio del Ministero del lavoro e le attività connesse coi fondi strutturali.

## **2. Il quadro generale italiano: l'assenza di tradizioni e la crescente enfasi su monitoraggio e valutazione.**

L'importanza delle attività di monitoraggio e valutazione è naturalmente connessa con la disponibilità e l'interesse del *policy maker* a recepire i risultati delle stesse — riformando ed affinando le politiche originariamente poste in essere — e, più in generale, con l'orientamento al risultato delle politiche poste in essere. È evidente che se la selezione delle politiche è unicamente affidata a scelte valoriali a priori — tali scelte valoriali rilevando non solo nella identificazione degli obiettivi delle politiche ma pervasivamente anche nel vincolare il disegno concreto e le modalità operative delle stesse — l'importanza per il decisore pubblico di monitorare le politiche è limitata: quale che sia il concreto evolversi delle politiche, i mutamenti delle stesse saranno comunque alquanto limitati.

Anche rispetto alle esigenze di *accountability*, ove la selezione delle politiche avvenga esclusivamente con riferimento a scelte valoriali a priori, mancando una qualche identificazione comune e diffusa di obiettivi e valori comuni rispetto a cui le politiche possano e debbano essere valutate, è evidente che la conoscenza sugli effetti concreti delle diverse politiche pubbliche è scarsamente rilevante, ché le scelte sono nei fatti dominate da altre considerazioni.



Non stupisce quindi che l'enfasi sulle attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche, pur se per molti aspetti insita nel significato etimologico originario della parola "statistica", sia storicamente legata allo sviluppo delle moderne società democratiche ed al graduale emergere di sistemi politici al cui interno i (principali) soggetti politici comunque condividano un set di valori fondamentali e non competano esclusivamente su una base ideologica.

Naturalmente non si vuole qui tralasciare il fatto che spesso il decisore politico è incline a (o quanto meno tentato dal) presentare un quadro roseo dei risultati delle politiche poste in essere e che il confronto politico, pur ammantato da tecnicismi e da considerazioni apparentemente di stampo pragmatico, possa poi essere imbevuto di pregiudizi sostanziali. Ma già solo il fatto che la competizione tra i diversi gruppi politici, per quanto magari posta in essere in maniera poco trasparente e con un uso propagandistico e metodologicamente scorretto dei risultati del monitoraggio delle politiche, avvenga confrontando i (supposti) risultati delle politiche poste in essere, presuppone che la scelta tra le diverse opzioni di *policy* non sia esclusivamente di tipo aprioristico <sup>(1)</sup>. In sintesi si può perciò concludere che il monitoraggio e la valutazione sono genuinamente "richiesti" dal *policy making* laddove la politica prescelta venga anche e soprattutto considerata uno strumento e non un valore in sé e per sé.

Con identiche considerazioni può altresì spiegarsi l'importanza che a monitoraggio e valutazione sono attribuiti in un ambito come quello comunitario, in cui la necessaria coesistenza di più livelli istituzionali, solo raramente aventi un identico orientamento politico ma ciò nonostante tenuti a cooperare, induce una sorta di "tecnicizzazione" del confronto e del dibattito sul *policy making*. Nello stesso ambito, la peculiare esperienza di quel che è noto come metodo aperto di coordinamento, ha anche contribuito alla definizione di orientamenti di *policy* alquanto generali e rispettosi delle specificità nazionali — frutto di diverse tradizioni istituzionali oltre che di transeunte scelte politiche differenziate — l'attenzione al monitoraggio e alla valutazione *ex post*

---

(1) Il fatto che poi il confronto possa avvenire sulla base di dati corretti e senza scadere nell'uso propagandistico degli stessi dipende dalle modalità con cui il monitoraggio viene concretamente disegnato ed attuato, dove a rilevare è tanto la non manipolabilità delle informazioni grezze quanto l'accesso trasparente e la possibilità di lettura (e riletture) delle stesse, particolarmente importante nel campo delle scienze sociali, sulla base di modelli e chiavi interpretative diverse.

essendo il necessario complemento all'assenza di uniformità *ex ante* nelle politiche.

Al tempo stesso, le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche tendono a trasformare esse stesse il *policy making*, imponendo allo stesso dei requisiti di trasparenza. Da un punto di vista metodologico, il monitoraggio e la valutazione di una politica presuppongono che della politica medesima siano esplicitabili gli obiettivi. Enfatizzare il monitoraggio e la valutazione induce perciò a favorire un *policy making* orientato ai risultati più che ai dettagli regolamentativi. Ciò vale a livello di singolo intervento — rispetto al quale la previsione di uno specifico esercizio valutativo costringerà il gestore dell'intervento ad esplicitare gli obiettivi di una serie di attività concretamente condotte, sì da renderne misurabile il raggiungimento — così come a livello di *frame* generale — imponendo una modalità di confronto tra le diverse opzioni di *policy* orientata più agli obiettivi che alle caratteristiche di ciascuna opzione.

Nell'ottica ora esposta, una buona organizzazione del monitoraggio e della valutazione delle politiche pubbliche è parte fondamentale degli assetti istituzionali di un Paese. È evidente infatti il rischio che l'enfasi sul monitoraggio e la valutazione rimanga un artificio retorico, l'unico effetto essendo quello di imporre una posticcia patina tecnocratica a scelte di *policy* in realtà poco trasparenti ed esplicite. Pur avendo presente il rischio citato e le difficoltà di disegno delle attività in questione — sia da un punto di vista istituzionale che nello specifico delle singole valutazioni, aspetti su cui si ritornerà nei prossimi paragrafi — le considerazioni prima fatte sui fattori sottostanti la “domanda” di monitoraggio e valutazione sono importanti per spiegare l'origine della crescita di attenzione al monitoraggio ed alla valutazione registratasi in Italia negli ultimi anni e lo iato che essa ha evidenziato rispetto ai tradizionali assetti nazionali.

La disattenzione a monitoraggio e valutazione, tradizionale connotato italiano, andava di pari passo con un dibattito di *policy* dominato da un approccio valoriale e da una pratica ricerca del consenso ottenuta “aggirando” i vincoli di bilancio. Non stupisce che, pur se spesso ancora solo a livello di enunciazioni retoriche, le tematiche relative al monitoraggio ed alla valutazione delle politiche si siano imposte negli ultimi anni assieme con l'emergere: *a*) di vincoli più stringenti sui conti pubblici; *b*) di un confronto politico che, pur se ancora molto ideologico, specie sulle tematiche relative alla regolamentazione del mercato del lavoro di cui qui si tratta, non è più “bloccato” e prevede il possibile

alternarsi dei diversi soggetti all'interno dello stesso sistema (e non come rovesciamento del sistema); c) di rapporti sempre più intensi tra livelli istituzionali diversi e non più nettamente gerarchicamente ordinati gli uni agli altri, lo Stato centrale essendo sempre più chiamato a rapportarsi da un lato con le istituzioni comunitarie e dall'altro con le Regioni e le autonomie locali.

Ciò detto sul piano generale, sembra qui opportuno soffermarsi brevemente su due aspetti della tradizionale assenza di attenzione al monitoraggio ed alla valutazione delle politiche pubbliche nel contesto italiano: l'assenza di attitudine valutativa in senso proprio, la mancanza di un orientamento strategico nel disegno del sistema statistico nazionale. Tali aspetti meritano una breve disamina anche perché essi limitano e condizionano, da un punto di vista culturale e istituzionale, le stesse previsioni pur contenute nel decreto n. 276.

Dell'assenza di una attitudine valutativa si parla spesso in connessione con la mancanza in Italia di previsioni esplicitamente sperimentali <sup>(2)</sup>. Spesso si ricollega la mancanza di un approccio sperimentale al principio costituzionale di eguaglianza che negherebbe la possibilità di sottoporre a "trattamento" — nel senso statistico-econometrico del termine — determinati individui, escludendo implicitamente da tale possibilità altri soggetti potenzialmente eleggibili e destinati a costituire il c.d. gruppo di controllo dell'esperimento. Meccanismi di razionamento sono sì presenti nella regolazione del diritto di accesso a determinati servizi o prestazioni, ma il razionamento dell'accesso è, ove presente, sempre legato a caratteristiche che — pur non distinguendo in base alla situazione di maggiore o minore "merito" o "bisogno" dei richiedenti, come nel caso di uso del criterio della data di presentazione della domanda di accesso al trattamento — siano obiettive e non casuali. Proprio la loro non casualità peraltro rende problematico l'uso di questi meccanismi di razionamento da un punto di vista valutativo, perché gli esclusi dal trattamento sono sì soggetti che avrebbero voluto e potuto accedere allo stesso, alla stessa stregua di quanti siano poi effettivamente sottoposti al trattamento, ma plausibilmente differiscono da questi ultimi perché il loro ritardo nell'aderire ne segnala la minore motivazione a partecipare <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Cfr., ad esempio, A. ICHINO, *Etica, problemi di costituzionalità e sperimentazione statistica. A proposito delle deroghe all'articolo 18*, intervento sul sito [www.lavocce.info](http://www.lavocce.info), 5 agosto 2002.

<sup>(3)</sup> Tecnicamente, vi sono peraltro ancora delle opportunità di utilizzo dei

L'assenza di attitudine valutativa è però un problema alquanto più vasto e che trascende l'ambito dell'applicazione di tecniche valutative propriamente sperimentali. Tale assenza è per molti aspetti ricollegabile alla mancanza d'una tradizione di lettura (o rilettura) "funzionale" della spesa e degli interventi pubblici. Le modalità di rendicontazione dei conti pubblici privilegiano infatti criteri formali di attribuzione della spesa e non consentono, se non per il tramite di complesse e spesso arduose operazioni di riclassificazione funzionale, una lettura per obiettivi e funzioni della spesa (4).

Altrettanto importante nell'ostacolare l'attuazione di una attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche è lo stato di minorità istituzionale in cui versa la statistica ufficiale nel nostro sistema. Il problema non attiene tanto, o quanto meno non solo, l'adeguatezza delle risorse di cui la statistica ufficiale disponga (5). Dal punto di vista che qui interessa, ancor più importante è la mancanza di un indirizzo strategico orientato all'utilizzo statistico dei sistemi informativi e gestionali che sottostanno e accompagnano le politiche pubbliche. Non che l'Istat non abbia una tradizione di utilizzo dei dati e degli archivi amministrativi; soprattutto nel caso delle statistiche sulle imprese, il ricorso a questi dati, sempre più raccomandato o almeno reso possibile a mezzo dei regolamenti comunitari che sottostanno la produzione dei principali quadri statistici, è anzi stato adoperato crescentemente per ridurre il fastidio statistico arrecato ai rispondenti (6). Tale utilizzo ha però una natura sostanzialmente *ex-post*,

---

meccanismi di razionamento ora detto da un punto di vista valutativo, ad esempio comparando i "primi tra gli esclusi" e gli "ultimi dei soggetti trattati", che dovrebbero avere caratteristiche molto simili, con tecniche c.d. di *regression discontinuity design*.

(4) Le c.d. Unità Previsionali di Bilancio sono strutturate per centri di costo, secondo un principio di responsabilità amministrativa, ai sensi della legge n. 94/1997. Si tratta di una formulazione senz'altro utile da un punto di vista di controllo di gestione, ma insufficiente dal punto di vista del monitoraggio sulle politiche.

(5) La questione della adeguatezza di queste trascende gli obiettivi di questa nota. Sulla limitatezza delle risorse richiama l'attenzione, pur se sulla base di indicatori alquanto aggregati e grezzi, F. RAPITI, *Più compiti, meno risorse. Perché l'Istat è in difficoltà*, intervento sul sito *www.voce.info*, 17 marzo 2003. Forse altrettanto importanti, dal punto di vista dell'adeguatezza delle risorse, sono peraltro le rigidità che circondano il loro utilizzo — grossa parte della dotazione annua dell'Istat essendo assorbita dalla ineludibile spesa per il personale — e la precarietà della loro allocazione annua per il tramite della legge finanziaria.

(6) L'esempio forse più rilevante è in proposito quello del c.d. ASIA, l'archivio delle imprese.

risultando privo, anche in assenza di precise indicazioni normative, di una capacità di incidere *ex ante* e strategicamente sul disegno degli archivi amministrativi.

Da questo punto di vista ben poco efficace è nei fatti risultata la previsione normativa insita nel decreto legislativo n. 322/1989 che disegnava un sistema statistico nazionale (SISTAN) basato sulla presenza, a fianco dell'Istat in funzione di *pivot* del sistema, di uffici di statistica in ciascuna Amministrazione Pubblica. Gli uffici di statistica non sono in genere riusciti ad esprimere né la “domanda” di informazione statistica dell'amministrazione di pertinenza — una domanda per molti aspetti simile a quel fabbisogno di monitoraggio e valutazione del *policy maker* di cui prima si diceva — né ad indirizzare il disegno degli archivi amministrativi e gestionali direttamente o indirettamente governati dalle amministrazioni di pertinenza. Le motivazioni di ciò sono molteplici e spesso connesse con le vicende delle singole amministrazioni in questione, ma a ben vedere nello stesso disegno normativo originario le due funzioni in questione erano forse poco incisivamente previste, ad essere privilegiati essendo più che altro i requisiti di competenza professionale degli addetti agli uffici di statistica e la loro collocazione non subordinata ad altre strutture delle amministrazioni di pertinenza. Ne è disceso il costituirsi in alcune situazioni di uffici che, anche per le qualità dei soggetti coinvolti, hanno svolto importanti e spesso pionieristiche analisi statistiche, ma quasi mai ne è disceso un pregnante ed incisivo governo, a fini statistici, dei sistemi informativi di origine amministrativa.

Talune novità degli ultimi anni hanno semmai accresciuto la problematicità della situazione. La frettolosa introduzione della normativa sulla *privacy* ha infatti reso più difficile la circolazione e l'utilizzo a fini statistici dei dati gestionali (7). Dal canto suo il processo di

---

(7) È da ricordare che quella normativa fu introdotta all'ultimo minuto per poter ottemperare ai requisiti di adesione all'area di Schengen. A tutt'oggi si può dire che essa è applicata in maniera rigida e formalistica, puntando sull'ottenimento di una liberatoria da parte dell'individuo rispetto a possibili utilizzi successivi delle informazioni. Dal punto di vista dell'utilizzabilità statistica dei *files* individuali è da sottolineare che nella normativa, specie nella sua versione originaria, non si teneva conto né della necessità di contemperare tutela della *privacy* ed altri principi pure meritevoli di tutela, né del fatto che la riconoscibilità dell'individuo è sempre da vagliare in termini di facilità e dispendio e non assoluti. Sui problemi posti alla statistica dalla normativa sulla *privacy* si rimanda ai numerosi interventi di Ugo Trivellato: in particolare si veda da ultimo, U. TRIVELLATO, *Protezione dei dati personali e ricerca scientifica*, relazione

decentramento delle competenze ha poi reso potenzialmente sempre più frammentato il disegno dei sistemi informativi. Nonostante il disegno statistico sia saldamente rimasto fra le prerogative dello Stato centrale, per le ovvie necessità di omogeneità che in proposito è logico debbano essere garantite, le difficoltà prima esistenti per la statistica ufficiale di incidere su un dato sistema informativo gestionale di settore si sono in effetti moltiplicate a seguito del moltiplicarsi dei livelli decisionali coinvolti.

### **3. Le esperienze di monitoraggio nel campo delle politiche del lavoro.**

Nello specifico campo delle politiche del lavoro uno stimolo alquanto importante alle attività di monitoraggio e valutazione è derivato dal livello comunitario. Due processi appaiono in proposito particolarmente rilevanti: la rendicontazione richiesta nel quadro della predisposizione dei piani nazionali di azione sull'occupazione previsti a seguito della c.d. Strategia europea dell'occupazione lanciata dal vertice europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 (8); le regole di rendicontazione insite nell'uso dei fondi strutturali europei, in particolare, nell'ambito che qui interessa, del Fondo sociale europeo e degli interventi formativi. Pur se entrambe le esperienze hanno "obbligato" i diversi attori del sistema a confrontarsi con la logica della rendicontazione, esse differiscono profondamente l'una dall'altra ed evidenziano potenzialità e limiti dei diversi approcci.

Dalla prima sollecitazione è infatti scaturito un esercizio di rendicontazione che ha prodotto quadri informativi basati su criteri statistici neutri ed obiettivi, quadri statistici che proprio per la loro (quanto meno ricercata) obiettività si sono cristallizzati in un rapporto di monitoraggio *ad hoc* e non solo nel documento, inevitabilmente di

---

presentata al 2° Congresso Nazionale della Società Italiana di Statistica Medica ed Epidemiologia Clinica, Brescia, 1-4 ottobre 2003.

(8) Sulla Strategia europea dell'occupazione, soprattutto dal punto di vista delle ricadute sull'Italia, rimando allo specifico capitolo contenuto in P. SESTITO, *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Roma, 2002. Un giudizio più articolato e compiuto sulle ricadute della Strategia europea dell'occupazione per l'Italia è contenuto nel rapporto edito dall'Isfol, P. SESTITO, C. DELL'ARINGA, L. FORLANI, P. REBOANI (a cura di), *La politica del lavoro italiana negli anni recenti: valutazione e impatto*, Isfol, Roma, nell'ambito della valutazione sulla Strategia europea sollecitata dalla Commissione europea nel 2002.

portata più politica, che è il Piano nazionale di azione sull'occupazione. Lo stesso obiettivo di predisposizione di un documento di rendicontazione "obiettiva" è stato traslato ad altri due contesti limitrofi in cui le scarse tradizioni di monitoraggio del *policy maker* italiano sono state sollecitate negli ultimi anni a seguito di processi comunitari: la redazione del rapporto strategico sulle pensioni, presentato nell'ottobre 2002 e corredato da una ricca appendice statistica (e da una appendice normativa); il piano nazionale sull'inclusione sociale che, nell'edizione presentata nel settembre 2003, è anche stato corredato da una voluminosa appendice statistica. Questi ultimi due esercizi in questione peraltro differiscono da quello, ormai più robusto e consolidato in tema di politiche del lavoro in senso stretto, per il fatto di avere — pur all'interno di una scelta di sdoppiamento rispetto al documento più politico e programmatico a cui sono allegati — seguito la logica anche espositiva dei processi comunitari che li hanno sollecitati, ripercorrendo l'articolazione per obiettivi e linee guida di questi. Nel caso delle politiche del lavoro, i rapporti di monitoraggio che sono stati prodotti, pur venendo poi utilizzati in sede di compilazione del Piano nazionale di azione redatto dal Governo e presentato in sede comunitaria, hanno seguito una linea espositiva indipendente dall'articolazione per linee guida della Strategia europea dell'occupazione. Un ancoraggio esterno, per molti aspetti di migliore qualità perché non soggetto alle arbitrarie e mutevolezze delle linee guida — tra l'altro particolarmente accentuate nei primi anni della Strategia europea dell'occupazione, quando la scelta fu fatta — fu infatti individuato nello schema di classificazione delle politiche del lavoro fornito dall'Eurostat (il c.d. modulo LMP, acronimo di *Labor Market Policies*) <sup>(9)</sup>.

Non è questa la sede per giudicare i meriti ed i limiti dei documenti di monitoraggio in questione, che chi scrive, in quanto responsabile degli stessi, è il meno adatto a giudicare. Ciò che può qui rilevarsi è come l'esercizio in questione, privo di grandi risorse e sempre rimasto in una collocazione istituzionale peculiare — formalizzata in un gruppo

---

(9) Scelte diverse sono state invece inizialmente compiute nell'attività di monitoraggio posta in essere dalla Regione Emilia Romagna. Per la maggiore obiettività dello schema LMP rispetto a quello insito nelle linee guida, nonché per il fatto che la disponibilità di un quadro nazionale (con disaggregazioni regionali) comunque forniva uno standard di riferimento, la scelta fatta nel rapporto di monitoraggio nazionale è peraltro ormai divenuta lo standard adoperato anche in quelle Regioni (la già citata Emilia Romagna così come il Veneto) ove operazioni simili sono divenute la norma.

di lavoro interistituzionale affidato ad un esperto distaccato da una amministrazione diversa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che si appoggia su una piccola struttura interna all'amministrazione, con personale giovane e fortemente motivato, ma priva di una forte tradizione organizzativa e professionale — è però sempre rimasto in un ambito che si potrebbe definire di rincorsa *ex post* delle informazioni laddove esistenti. Passi in avanti significativi sono stati compiuti, in particolare nell'uso sistematico degli archivi amministrativi delle molte politiche di spesa gestite dall'Inps<sup>(10)</sup>. La logica di *network* e un certo grado di volontarismo insito nella citata collocazione istituzionale hanno per taluni aspetti facilitato nel documentare fenomeni che non rientravano nella sfera di diretta iniziativa e gestione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, consentendo una rappresentazione a tutto tondo delle politiche del lavoro innovativa rispetto agli esercizi di non sistematica e parziale rendicontazione alle volte prodotti in passato. Quella stessa logica ha anche portato a numerosi approfondimenti tematici, sfruttando indagini statistiche tradizionali o esperienze avanzate, pur se non sistematiche e locali, di utilizzo di archivi amministrativi, in particolare di quelli relativi agli avviamenti al lavoro.

Di nuovo senza voler giudicare della "qualità" di questi approfondimenti tematici, è da sottolineare che si è sempre trattato di *in-put* informativi, magari importanti da un punto di vista propriamente valutativo, ma mai di valutazioni vere e proprie. Procedere a veri e propri esercizi valutativi, al di là della disponibilità di risorse umane adeguate, avrebbe richiesto un mandato istituzionale forte e preciso da parte del *policy maker*, con l'esplicitazione di quesiti valutativi puntuali e precisi e con poteri di intervento sul disegno dei sistemi informativi (e di coordinamento degli stessi, stante l'assetto istituzionale italiano). Questo è per molti aspetti il limite forte dell'esperienza descritta, un limite ben presente sin dall'inizio e quindi noto ma non per questo meno pregnante e forte, ricollegandosi in ultima analisi a quelle tradizionali debolezze che, non solo nell'ambito delle politiche del lavoro, sono state descritte nel paragrafo precedente.

Per molti aspetti speculare, nei suoi limiti e nei suoi punti di forza,

---

<sup>(10)</sup> La significatività di ciò è accresciuta dal fatto che la maggior parte delle politiche del lavoro italiane si sostanziano in interventi di sostegno al reddito dei disoccupati e incentivi all'occupazione sotto forma di sgravi contributivi, entrambe le politiche in questione venendo gestite dall'Inps.



è invece l'esperienza discendente dalla seconda sollecitazione citata, quella del monitoraggio e della valutazione dei fondi strutturali ed in particolare degli interventi formativi del Fondo sociale europeo. Al contrario dell'esperienza dei rapporti di monitoraggio, le sollecitazioni derivanti dal FSE erano esplicitamente valutative e ben più significativo era il volume di risorse, che erano direttamente connesse con gli stessi fondi strutturali. Per molti aspetti deformata dalle logiche di rendicontazione dei fondi strutturali — articolate lungo una logica per assi di intervento che alle volte è alquanto fittizia e dice poco sulle caratteristiche obiettive della tipologia di intervento e dei soggetti interessati e basata più sulla logica temporale dei programmi, degli impegni e degli esborsi effettivi che sul tempo reale — è peraltro risultata la produzione di statistiche, che paradossalmente è così di fatto risultata scarsamente inseribile nella logica di rendicontazione a tutto tondo ed "obiettiva" dei rapporti di monitoraggio prima citati.

Il vero punto di forza delle esperienze legate al FSE non è peraltro stato, ad avviso di chi scrive, nell'attività valutativa vera e propria — che, pur con ovvie eccezioni, non è quasi mai stata alimentata da quesiti valutativi puntuali e precisi, non ha di conseguenza permeato lo stesso disegno *ex ante* dell'intervento e del sistema informativo sottostante e si è così sostanziata in ricerche *ad hoc* di portata scarsamente valutativa, più volte ripetitive l'una dell'altra (magari in contesti geografici diversi) e spesso banalmente esaltatorie degli interventi posti in essere — quanto nel miglioramento, peraltro in parte ancora *in itinere*, di taluni pezzi di sistemi informativi sottostanti. Nell'ambito delle politiche del lavoro l'esperienza da citare è in particolare quella del c.d. Monit, il cui limite principale è peraltro nella "specialità" del sistema rispetto al quadro ben meno organico esistente per gli interventi formativi non connessi con gli interventi comunitari.

Più in generale è da rilevare come, in maniera più episodica ma crescentemente diffusa nel campo delle politiche del lavoro, più organica e consolidata nel caso delle politiche di sviluppo regionale, la logica dei fondi strutturali è stata adoperata per potenziare i sistemi informativi sottostanti e le strutture di monitoraggio e valutazione. Gli schemi di premialità definiti nel quadro comunitario di sostegno 2000-2006 (e più di recente nella riprogrammazione 2004-2006) hanno infatti privilegiato le iniziative in questione. Un'esperienza in proposito alquanto significativa è quella connessa con la legge n. 144/1999, che aveva previsto che tanto le amministrazioni regionali quanto quelle centrali si dotassero di un nucleo di valutazione e verifica degli inve-

stimenti, tale dettato normativo essendo alquanto stringente nelle regioni del Mezzogiorno interessate dai fondi comunitari di cui all'Obiettivo 1 <sup>(11)</sup>.

#### 4. I principi cardini dell'articolo 17.

Nel quadro sinora descritto, i principi brevemente richiamati nell'introduzione e fissati dall'articolo 17 del decreto n. 276/2003 rappresentano un notevole salto in avanti. I problemi principali, di cui si tratterà brevemente nel paragrafo successivo, dal fatto che, perché da quei principi discendano iniziative concrete, occorre definire una serie di passaggi amministrativi, cosa che di fatto ancora non è avvenuta e che comunque rischia di arenarsi nel mare *magnum* del processo di decentramento istituzionale, da un lato, e di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'altro.

Il primo principio richiamato è per l'appunto quello secondo cui le basi informative costituite nell'ambito della borsa nazionale del lavoro nonché le comunicazioni dei datori di lavoro (di cui al decreto legislativo n. 297/2002) e la registrazione delle attività poste in essere dai servizi dell'impiego nei confronti degli utenti — tutte richiamate nel comma 1 — e più in generale le basi informative gestite dagli Enti previdenziali — richiamate al comma 2 — non solo *possano* essere utilizzate per finalità di monitoraggio, ma *debbano essere definite e mantenute* tenendo conto delle esigenze di monitoraggio, di quelle di ordine statistico complessivo e di “specifici quesiti di valutazione di

---

<sup>(11)</sup> Nel campo delle politiche del lavoro è peraltro da rilevare che l'esperienza in questione è stata irrilevante. A livello centrale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che pure con il rapporto di monitoraggio prima citato ha mostrato un notevole attivismo *de facto* rispetto a molte altre amministrazioni, è risultato inadempiente rispetto al dettato della legge citata. A livello regionale, i nuclei citati hanno concentrato la loro attività, comunque piuttosto differenziata tra le diverse realtà, sugli investimenti infrastrutturali. Nell'ambito della programmazione economica vera e propria, il campo delle politiche del lavoro ha invece mantenuto una propria “specialità”. Strutture per molti aspetti simili, anche se con compiti non tanto di monitoraggio e valutazione quanto di assistenza tecnica sulle politiche del lavoro e di gestione dei sistemi informativi (nella media delle diverse realtà regionali), sono gli enti strumentali trasferiti alle competenze regionali (e di provenienza ministeriale) ai sensi del decreto legislativo n. 469/1997. L'operatività effettiva di tali enti strumentali è peraltro alquanto differenziata sul territorio, dipendendo anche dai rapporti che le strutture in questione, di origine “ministeriale” hanno intessuto con le strutture direttamente inserite negli assessorati regionali.

singole politiche". Il problema è evidentemente quello, su cui si ritornerà nel prossimo paragrafo, di come tale principio generale possa e debba esser applicato, ma la sua esplicita fissazione e la onnicomprensività del riferimento alle basi informative amministrative rilevanti in tema di mercato del lavoro è preconditione per una sua effettiva attuazione. Da questo punto di vista, un rilievo che può semmai farsi al decreto n. 276/2003 è nel fatto che a tale onnicomprensività di riferimento sancita nell'articolo 17 fanno poi incoerentemente seguito un paio di previsioni *ad hoc* in tema di monitoraggio di taglio più tradizionale <sup>(12)</sup>.

L'articolo 86 relativo alle norme provvisorie, al comma 14, prevede infatti che l'Inps effettui un'azione di monitoraggio che, il riferimento contenuto alla legislazione di bilancio, può consentire di qualificare come di tipo sostanzialmente finanziario e legato all'eventuale necessità di verificare possibili sconfinamenti della spesa. Non che si voglia sminuire l'importanza del controllo sui flussi finanziari, ma è evidente il fatto che il monitoraggio di cui si parla all'articolo 86 ha natura più circoscritta, non avendo obiettivi valutativi, e rientra più in quello che potremmo definire controllo di gestione che nelle attività di monitoraggio, rendicontazione trasparente sulle politiche messe in atto e valutazione delle stesse di cui qui si parla. Soprattutto, è evidente l'incoerenza di separare dal monitoraggio più complessivo, e basare su logiche diverse e poco trasparenti, il monitoraggio con finalità di controllo dei flussi finanziari.

Un eguale rilievo può esser fatto all'articolo 73, ove si prevede che il monitoraggio del c.d. lavoro accessorio sia oggetto di una attività *ad hoc*, che dovrebbe condurre ad una relazione specifica al Parlamento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con Inps e Inail. In questo caso il *vulnus* al sistema ipotizzato all'articolo 17 è nel potenziale venir meno del principio di onnicomprensività e sistematicità prima richiamato.

Nell'articolo 73 così come nell'articolo 17 si prevede un obbligo di rendicontazione trasparente, che invece non è in quanto tale richiamato dalla previsione citata dell'articolo 86, comma 14, in cui le attività di controllo di gestione previste sono tutte interne all'amministrazione. Rispetto all'obbligo di rendicontazione immaginato nell'articolo 17, la

---

<sup>(12)</sup> Viceversa le previsioni di una sorta di monitoraggio e verifica *in itinere* delle modifiche connesse allo specifico strumento dell'apprendistato sono inserite, con talune particolarità che non contraddicono il quadro generale, nello stesso articolo 17.

previsione dell'articolo 73 è però senz'altro meno pregnante, in quanto l'obbligo di rendicontazione è per così dire in forma libera, a discrezione del Ministero, e senza che siano richiamati i principi, piuttosto pregnanti, sanciti dall'articolo 17. La rendicontazione immaginata all'articolo 17 si segnala invece per il suo dover essere "dettagliata e complessiva", riguardante l'intero novero delle politiche del lavoro esistenti e non solo degli interventi di cui al decreto n. 276/2003, e per il suo doversi ancorare a schemi statistico-contabili "oggettivi e internazionalmente comparabili", nonché per la sua finalità di "supporto alla valutazione delle singole politiche".

Al di là di questi principi metodologici, anche l'*iter* procedurale e le caratteristiche istituzionali del processo di rendicontazione si segnalano come innovativi. L'obbligo di rendicontazione è in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ("avvalendosi di proprie strutture tecniche e col supporto dell'Isfol", un sistema su di cui si ritornerà nel paragrafo successivo) e vale nei confronti del Parlamento e della Conferenza unificata, a recepimento del nuovo assetto delle competenze in materia di politiche del lavoro. Al di là dei criteri metodologici prima ricordati, la rendicontazione dovrà inoltre avvenire tenendo conto di una serie di linee guida e di indicatori ("di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale") concordati *ex ante* (cfr. oltre) e della "formulazione di specifici quesiti di valutazione di singole politiche ed interventi formulati annualmente dalla Conferenza unificata o derivanti dall'implementazione di obblighi e programmi comunitari".

È evidente che i riferimenti metodologici richiamati e l'uso di indicatori concordati *ex ante* non sminuiscono la portata e la valenza politica di una rendicontazione siffatta, che comunque non potrà non essere un atto politico del governo al Parlamento ed alla Conferenza unificata. È però evidente che il previsto rapporto annuale viene, da un lato, allargato alla finalità di fornire elementi informativi a supporto di quesiti valutativi espliciti, dall'altro alquanto tecnicizzato.

Ulteriore indizio in questo senso è nel fatto che gli indicatori in questione, oltre a dover essere proposti da una Commissione tecnica a cui partecipino rappresentanti di varie amministrazioni ed Enti centrali, di Regioni, Province e parti sociali <sup>(13)</sup>, debbano essere esaminati

---

<sup>(13)</sup> Al netto dei rappresentanti delle parti sociali, chiamati ad esprimersi solo nella individuazione degli indicatori, la stessa Commissione dovrà formulare gli indirizzi atti a garantire quel governo strategico a fini statistici e di monitoraggio delle basi

ed approvati dalla Conferenza unificata e costituiscano linee guida anche per le attività di monitoraggio e valutazione condotte dalle Regioni e dalle Province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento, oltre che per il contenuto del rapporto annuale prima ricordato.

Nel prossimo paragrafo vedremo come l'effettiva implementazione di tale disegno possa essere problematica, visto il suo dipendere dall'intervento di una Commissione e poi dagli atti concreti di un Ministero quale quello del lavoro — privo, se si fa eccezione per il piccolo gruppo che ha negli ultimi anni portato alla redazione del rapporto di monitoraggio, di una grande tradizione in proposito — e con il supporto di un istituto come l'Isfol, anch'esso privo di tradizioni consolidate e la cui *mission* effettiva, dopo tre anni di continue proroghe di un regime di commissariamento, è poco chiaramente definita.

Dal punto di vista dell'enunciazione dei principi generali, il sistema immaginato dall'articolo 17 pare però profondamente e proficuamente innovativo. A parte un certo barocchismo delle procedure previste — discendente peraltro dall'assenza di una tradizione consolidata e di una o più strutture *ad hoc* con una propria *mission* a cui più semplicemente affidare il tutto — il rilievo maggiore è forse nelle previsioni prima ricordate degli articoli 73 e 86, potenzialmente a rischio di incoerenza con il sistema dell'articolo 17. In astratto il problema potrebbe ritenersi come un problema di banale ridondanza. Senz'altro il sistema di cui all'articolo 17 ricomprende infatti le tematiche e le finalità di cui alle previsioni degli articoli 73 e 86, il che potrebbe garantire la preservazione di un sistema organico. È però evidente che, anche alla luce delle difficoltà implementative che l'innovatività del sistema delineato all'articolo 17 sicuramente comporta, la previsione di altri schemi possa risultare alla fine in oggettiva concorrenza col sistema onnicomprensivo di cui all'articolo 17.

---

informative di cui si è prima detto. Nel caso specifico dell'apprendistato lo stesso articolo 17 prevede poi una commissione con composizione sostanzialmente analoga (fatto salvo il ruolo pregnante della Direzione generale ministeriale competente in materia e l'inclusione del MIUR) ma con compiti di sorveglianza e valutazione *in itinere* della riforma. Il fatto che il materiale statistico su cui tale Commissione debba basarsi sia quello discendente dall'obbligo di rendicontazione generale ora descritto, induce però a ritenere che questa ultima Commissione, con compiti più di vero e proprio coordinamento gestionale nella riforma dell'apprendistato, si debba e possa appoggiare al sistema di monitoraggio generale descritto nel testo, senza poter e dover costituire un proprio sistema *ad hoc*.

Un rilievo minore, anche perché allo stesso potrebbe facilmente porsi rimedio in fase di emanazione dei provvedimenti ministeriali di attuazione, è la mancata esplicitazione di un principio di accesso (ovviamente regolato) alle informazioni di base a fini di riesame valutativo delle politiche da parte di soggetti terzi rispetto alle strutture direttamente tenute a predisporre la rendicontazione annuale o incaricate di predisporre valutazioni vere e proprie <sup>(14)</sup>.

### 5. I (molti) problemi di implementazione.

Il meccanismo di attuazione dei principi generali descritti nel paragrafo precedente è già stato definito un po' barocco, segnalando con tale termine il fatto che l'implementazione di quei principi non è così ovvia e banale, per il semplice motivo che non esiste a tutt'oggi una struttura la cui *mission* e tradizione consolidate siano focalizzate sul monitoraggio e sulla valutazione, le uniche esperienze significative essendo quelle descritte brevemente nel paragrafo 3.

In sostanza, si prevede che a dare il "la" debba essere una Commissione "di esperti in politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali, da costituire presso lo stesso Ministero ed in cui siano presenti rappresentanti delle Regioni e delle Province, degli Enti previdenziali, dell'Istat, dell'Isfol e del Ministero dell'economia e delle finanze oltre che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali". Ad una Commissione, tuttora non costituita perché non è intervenuto il decreto ministeriale di attuazione dell'articolo 17, si possono peraltro assegnare compiti di indirizzo e non di diretta operatività, né in tema di monitoraggio e rendicontazione

---

<sup>(14)</sup> Le quattro raccomandazioni con cui personalmente concludevo un mio intervento sul "dover essere" dell'organizzazione del monitoraggio e della valutazione delle politiche erano le seguenti: a) *To contribute to design the informative system, integrating administrative data sets within themselves (in cooperation with the entities in charge of the implementation of the several individual policies) and with other sources along the lines above mentioned.* b) *To report periodically upon the policies undertaken following routinely and universally applied statistical standards.* c) *To produce, internally and/or resorting to independent evaluators selected through open tender procedures, specific official evaluation studies.* d) *To allow access to the same data bases used for official evaluation studies to third parties wanting to produce their own analysis.* In P. SESTITO, *Policy evaluation data requirements: some reflections*, paper preparato per il 19th CEIES Seminar, *Innovative solutions in providing access to microdata*, 26 e 27 settembre 2002, Lisbona.

né di gestione dei sistemi informativi, che fanno tra l'altro capo ad una pluralità di soggetti.

Pur in assenza del decreto ministeriale di attuazione che precisi le funzioni, oltre che la composizione, della Commissione suddetta, si può perciò immaginare che la Commissione possa e debba indirizzare le attività necessarie al soddisfacimento delle esigenze statistiche in tema di politiche attive e passive del lavoro, dei servizi per l'impiego e della borsa continua nazionale del lavoro, ivi incluso il disegno e l'utilizzazione, a fini statistici, di monitoraggio e di valutazione, dei sistemi informativi di origine amministrativa ed alla loro integrazione con le fonti statistiche campionarie. In particolare alla Commissione spetterebbe di definire, ai sensi dell'articolo 17 sotto esame, le direttive da impartire agli Enti previdenziali affinché vengano considerate, nell'ambito delle attività di redazione della modulistica nonché di disegno e di utilizzazione del patrimonio informativo, le esigenze di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro. Avrebbe altresì senso, anche al fine di evitare una molteplicità di sistemi di monitoraggio incoerenti tra loro, che la Commissione definisse anche le direttive da impartire agli Enti previdenziali ai sensi dell'articolo 86, comma 14 del decreto legislativo n. 276/2003. Similmente sarebbe anche auspicabile che la Commissione, ora detta, si occupasse dei profili statistici (e della definizione degli indicatori di monitoraggio) nella materia dell'apprendistato, su cui pure lo stesso articolo 17 prevede poi una Commissione a sé con compiti di vigilanza *in itinere* sulla riforma <sup>(15)</sup>.

In base a quanto detto nel paragrafo precedente, potrebbe anche esser auspicabile che tra gli obiettivi della Commissione venisse inserito quello di garantire standard di trasparenza nell'uso e nell'accesso ai sistemi informativi per fini di monitoraggio e valutazione, ad esempio formulando direttive per consentire agli enti e soggetti interessati, inclusi singoli ricercatori, l'utilizzazione a fini statistici e valutativi delle basi di dati utilizzate nella produzione delle statistiche del monitoraggio.

Senz'altro, ai sensi dell'articolo 17, è alla Commissione sopra detta, integrata con rappresentanti delle parti sociali, che spetta la definizione di quegli "indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale"

---

<sup>(15)</sup> In entrambi i casi si rischierebbe altrimenti di avere un set di direttive "statistiche" e di schemi di rendicontazione provenienti dalla Commissione ora detta e di altri set di direttive definiti ai sensi di altri articoli e commi dello stesso decreto legislativo n. 276/2003.

che, previo esame ed approvazione da parte della Conferenza unificata, siano poi la base per le attività di monitoraggio e valutazione, ed in particolare per il contenuto del rapporto annuale da presentare al Parlamento ed alla Conferenza unificata.

Questo però, ai sensi dell'articolo 17, sarebbe responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si avvarrebbe "di proprie strutture tecniche" e del "supporto dell'Isfol". Il vero problema implementativo è in effetti qui, più che nella tuttora mancata istituzione della Commissione, che in quanto tale ha (e non potrebbe essere altrimenti) compiti di indirizzo, soprattutto in una fase iniziale <sup>(16)</sup>. Il problema è duplice: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali non ha, e praticamente non ha mai avuto, "proprie strutture tecniche" con le caratteristiche all'uopo necessarie e lo stesso supporto dell'Isfol, pur essendo tradizionale per quel Ministero, non ha standard ben definiti e, soprattutto, dovrebbe essere coerente con la *mission* che all'Isfol si vuole affidare.

A giudizio di chi scrive, una ragionevole soluzione, che non voglia attendere chissà quale ristrutturazione del Ministero e dello stesso Isfol, potrebbe essere quella di dotare il Ministero di quel Nucleo di valutazione previsto dalla legge n. 144/1999, e mai creato in quel Ministero, affidando al Nucleo la responsabilità di redigere il rapporto previsto dall'articolo 17. La struttura del Nucleo potrebbe essere tanto più snella e leggera quanto più del monitoraggio, soprattutto per quanto riguarda gli approfondimenti più analitici e valutativi, si voglia fare la *mission* (o quantomeno parte rilevante della *mission*) dell'Isfol, in linea con la legge istitutiva di quell'istituto, in quanto ente di ricerca, uno *status* però spesso trascurato a beneficio di una sua caratterizzazione come segreteria tecnica del Ministero del lavoro (o di sue singole direzioni o, a volte, delle Regioni), con grave nocimento della credibilità e della reputazione scientifica di quell'istituto.

---

<sup>(16)</sup> Un altro problema implementativo, su cui non ci sofferma ma che solo in parte coincide con quello relativo al chi debba poi concretamente occuparsi di monitoraggio e valutazione, attiene l'effettiva esecuzione degli indirizzi "statistici" in sede di gestione dei sistemi informativi, tanto quelli direttamente connessi con la borsa nazionale del lavoro (e coi servizi per l'impiego) quanto quelli relativi agli Enti previdenziali.



Parte IV  
ALLEGATI: MATERIALE  
DI DOCUMENTAZIONE



SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

**1. Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.** — Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (*pubblicata nella* GU n. 235 del 9 ottobre 2003 — Suppl. Ordinario n. 159)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visti gli articoli da 1 a 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 6 giugno 2003;

Sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella seduta del 3 luglio 2003;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Sentito il Ministro per le pari opportunità;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 31 luglio 2003;

Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per gli affari regionali e dell'economia e delle finanze;

E M A N A  
il seguente decreto legislativo:

TITOLO I  
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

(*Finalità e campo di applicazione*)

1. Le disposizioni di cui al presente decreto legislativo, nel dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge 14 febbraio 2003, n. 30,

si collocano nell'ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente e sono finalizzate ad aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, alla parità tra uomini e donne di cui alla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e successive modificazioni ed integrazioni, e alle pari opportunità tra i sessi di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni ed integrazioni, i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, anche attraverso contratti a contenuto formativo e contratti a orario modulato compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori.

2. Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale.

3. Sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui sono previste forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite.

## Art. 2

### *(Definizioni)*

1. Ai fini e agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

a) « somministrazione di lavoro »: la fornitura professionale di manodopera, a tempo indeterminato o a termine, ai sensi dell'articolo 20;

b) « 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 preselezione 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;

c) « 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;

*d)* « supporto alla ricollocazione professionale »: 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;

*e)* « autorizzazione »: provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, di seguito denominati « agenzie per il lavoro », allo svolgimento delle attività di cui alle lettere da *a)* a *d)*;

*f)* « accreditamento »: provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta;

*g)* « borsa continua del lavoro »: sistema aperto di incontro domanda-offerta di lavoro finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggior efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di un lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente;

*h)* « enti bilaterali »: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

*i)* « libretto formativo del cittadino »: libretto personale del lavoratore definito, ai sensi dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate;

*j)* « lavoratore »: qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro;

*k)* « lavoratore svantaggiato »: qualsiasi persona appartenente a una

categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera *f*), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381;

*l*) « divisioni operative »: soggetti polifunzionali gestiti con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici in relazione a ogni attività;

*m*) « associazioni di datori e prestatori di lavoro »: organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative.

## TITOLO II ORGANIZZAZIONE E DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO

### Art. 3 (Finalità)

1. Le disposizioni contenute nel presente titolo hanno lo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro.

2. Ferme restando le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e fermo restando il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, per realizzare l'obiettivo di cui al comma 1:

*a*) viene identificato un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale;

*b*) vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento anche a supporto delle attività di cui alla lettera *a*);

*c*) vengono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;

*d*) vengono stabiliti i principi e criteri direttivi per la realizzazione di una borsa continua del lavoro;

*e*) vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio.

Capo I  
REGIME AUTORIZZATORIO E ACCREDITAMENTI

Art. 4  
(*Agenzie per il lavoro*)

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Il predetto albo è articolato in cinque sezioni:

- a) agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'articolo 20;
- b) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a b);
- c) agenzie di intermediazione;
- d) agenzie di ricerca e selezione del personale;
- e) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui all'articolo 5, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione, provvedendo contestualmente alla iscrizione delle agenzie nel predetto albo. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 2, decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata.

4. Le agenzie autorizzate comunicano alla autorità concedente, nonché alle regioni e alle province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione della attività ed hanno inoltre l'obbligo di fornire alla autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste.

5. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce le modalità della presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2, i criteri per la verifica del corretto andamento della attività svolta cui è subordinato il rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato, i criteri e le modalità di revoca della autorizzazione, nonché ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro.

6. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui alla lettera a), comma 1, comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere c), d) ed e) del predetto albo. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui al comma 1, lettera c), comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere d) ed e) del predetto albo.

7. L'autorizzazione di cui al presente articolo non può essere oggetto di transazione commerciale.

#### Art. 5

##### *(Requisiti giuridici e finanziari)*

1. I requisiti richiesti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 sono:

*a)* la costituzione della agenzia nella forma di società di capitali ovvero cooperativa o consorzio di cooperative, italiana o di altro Stato membro della Unione europea. Per le agenzie di cui alle lettere *d)* ed *e)* è ammessa anche la forma della società di persone;

*b)* la sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro della Unione europea;

*c)* la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo;

*d)* in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari: assenza di condanne penali, anche non definitive, ivi comprese le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni, per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica, per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale, o per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro o, in ogni caso, previsti da leggi in materia di lavoro o di previdenza sociale; assenza, altresì, di sottoposizione alle misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, o della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni;

*e)* nel caso di soggetti polifunzionali, non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici;

*f)* l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui al successivo articolo 15, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;

*g)* il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi stessi indicato.

2. Per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 600.000 euro



ovvero la disponibilità di 600.000 euro tra capitale sociale versato e riserve indivisibili nel caso in cui l'agenzia sia costituita in forma cooperativa;

*b)* la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni;

*c)* a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali, la disposizione, per i primi due anni, di un deposito cauzionale di 350.000 euro presso un istituto di credito avente sede o dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro della Unione europea; a decorrere dal terzo anno solare, la disposizione, in luogo della cauzione, di una fideiussione bancaria o assicurativa o rilasciata da intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che svolgono in via prevalente o esclusiva attività di rilascio di garanzie, a ciò autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze, non inferiore al 5 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, realizzato nell'anno precedente e comunque non inferiore a 350.000 euro. Sono esonerate dalla prestazione delle garanzie di cui alla presente lettera le società che abbiano assolto ad obblighi analoghi previsti per le stesse finalità dalla legislazione di altro Stato membro della Unione europea <sup>(1)</sup>

*d)* la regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile;

*e)* nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 2, la presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni;

*f)* l'indicazione della somministrazione di lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, come oggetto sociale prevalente, anche se esclusivo.

3. Per l'esercizio di una delle attività specifiche di cui alle lettere da *a)* ad *b)* del comma 3, dell'articolo 20, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 350.000 euro ovvero la disponibilità di 350.000 euro tra capitale sociale versato e riserve indivisibili nel caso in cui l'agenzia sia costituita in forma cooperativa;

*b)* a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali, la disposizione, per i primi due anni, di un deposito cauzionale di 200.000 euro presso un istituto di credito avente sede o dipendenza nel territorio nazionale o di altro Stato membro della Unione europea; a decorrere dal terzo anno solare, la disposizione, in luogo della cauzione, di una fideiussione bancaria o assicurativa o rilasciata da intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che svolgono in via prevalente o esclusiva

---

(1) Lettera così modificata dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

attività di rilascio di garanzie, a ciò autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze, non inferiore al 5 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, realizzato nell'anno precedente e comunque non inferiore a 200.000 euro. Sono esonerate dalla prestazione delle garanzie di cui alla presente lettera le società che abbiano assolto ad obblighi analoghi previsti per le stesse finalità dalla legislazione di altro Stato membro della Unione europea <sup>(2)</sup>

*c)* la regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'articolo 12, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile;

*d)* nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 3, la presenza di almeno venti soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

4. Per l'esercizio della attività di intermediazione, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 50.000 euro;

*b)* la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni;

*c)* l'indicazione della attività di intermediazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *c)*, come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo.

5. Per l'esercizio della attività di ricerca e selezione del personale, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 25.000 euro;

*b)* l'indicazione della ricerca e selezione del personale come oggetto sociale, anche se non esclusivo.

6. Per l'esercizio della attività di supporto alla ricollocazione professionale, oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta:

*a)* l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 25.000 euro;

*b)* l'indicazione della attività di supporto alla ricollocazione professionale come oggetto sociale, anche se non esclusivo.

## Art. 6

### *(Regimi particolari di autorizzazione)*

1. Sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al

---

<sup>(2)</sup> Lettera così modificata dall'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

2. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui al comma 6 del presente articolo, i comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere *c)*, *f)* e *g)* di cui all'articolo 5, comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto dall'articolo 17 <sup>(3)</sup>.

3. Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* di cui all'articolo 5, comma 1.

4. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* di cui all'articolo 5, comma 1.

5. È in ogni caso fatto divieto ai consulenti del lavoro di esercitare individualmente o in altra forma diversa da quella indicata al comma 3 e agli articoli 4 e 5, anche attraverso ramificazioni a livello territoriale, l'attività di intermediazione.

6. L'autorizzazione allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)*, può essere concessa dalle regioni e dalle province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5, fatta eccezione per il requisito di cui all'articolo 5, comma 4, lettera *b)*.

7. La regione rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività di cui al comma 6, provvedendo contestualmente alla comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo di cui all'articolo 4, comma 1. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i sessanta giorni successivi la regione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta.

8. Le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 sono disciplinate dalle regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi

---

<sup>(3)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

fondamentali desumibili in materia dal presente decreto. In attesa delle normative regionali, i soggetti autorizzati ai sensi della disciplina previgente allo svolgimento della attività di intermediazione, nonché i soggetti di cui al comma 3, che non intendono richiedere l'autorizzazione a livello nazionale possono continuare a svolgere, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'ambito regionale, le attività oggetto di autorizzazione con esclusivo riferimento ad una singola regione. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla iscrizione dei predetti soggetti, in via provvisoria e previa verifica che l'attività si sia svolta nel rispetto della normativa all'epoca vigente, nella sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1 <sup>(4)</sup>.

*8-bis.* I soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo non possono in ogni caso svolgere l'attività di intermediazione nella forma del consorzio. I soggetti autorizzati da un singola regione, ai sensi dei commi 6, 7 e 8, non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre regioni <sup>(5)</sup>.

#### Art. 7

##### *(Accreditamenti)*

1. Le regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e dei seguenti principi e criteri:

*a)* garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio;

*b)* salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;

*c)* costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse;

*d)* obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;

*e)* raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

2. I provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco di cui al comma 1 disciplinano altresì:

*a)* le forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 o accreditati ai

---

<sup>(4)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

<sup>(5)</sup> Comma aggiunto dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

sensi del presente articolo, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro;

*b)* requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento;

*c)* le procedure per l'accreditamento;

*d)* le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati;

*e)* le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

## Capo II

### TUTELE SUL MERCATO E DISPOSIZIONI SPECIALI CON RIFERIMENTO AI LAVORATORI SVANTAGGIATI

#### Art. 8

#### *(Ambito di diffusione dei dati relativi all'incontro domanda-offerta di lavoro)*

1. Ferme restando le disposizioni di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni ed integrazioni, le agenzie per il lavoro e gli altri operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati assicurano ai lavoratori il diritto di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati devono essere comunicati, e garantiscono l'ambito di diffusione dei dati medesimi indicato dai lavoratori stessi, anche ai fini del pieno soddisfacimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sentite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675, il Garante per la protezione dei dati personali, definisce le modalità di trattamento dei dati personali di cui al presente decreto, disciplinando, fra gli altri, i seguenti elementi:

*a)* le informazioni che possono essere comunicate e diffuse tra gli operatori che agiscono nell'ambito del sistema dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro;

*b)* le modalità attraverso le quali deve essere data al lavoratore la possibilità di esprimere le preferenze relative alla comunicazione e alla diffusione dei dati di cui al comma 1;

*c)* le ulteriori prescrizioni al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 10.

3. Per le informazioni che facciano riferimento a dati amministrativi in possesso dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento alla presenza in capo al lavoratore di particolari benefici contributivi e fiscali, gli elementi

contenuti nella scheda anagrafico-professionale prevista dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, hanno valore certificativo delle stesse.

#### Art. 9

*(Comunicazioni a mezzo stampa internet, televisione o altri mezzi di informazione)*

1. Sono vietate comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in qualunque forma effettuate, relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione effettuate in forma anonima e comunque da soggetti, pubblici o privati, non autorizzati o accreditati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro eccezion fatta per quelle comunicazioni che facciano esplicito riferimento ai soggetti in questione, o entità ad essi collegate perché facenti parte dello stesso gruppo di imprese o in quanto controllati o controllanti, in quanto potenziali datori di lavoro.

2. In tutte le comunicazioni verso terzi, anche a fini pubblicitari, utilizzando qualsiasi mezzo di comunicazione, ivi compresa la corrispondenza epistolare ed elettronica, e nelle inserzioni o annunci per la ricerca di personale, le agenzie del lavoro e gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati devono indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione o di accreditamento al fine di consentire al lavoratore, e a chiunque ne abbia interesse, la corretta e completa identificazione del soggetto stesso.

3. Se le comunicazioni di cui al comma 2 sono effettuate mediante annunci pubblicati su quotidiani e periodici o mediante reti di comunicazione elettronica, e non recano un facsimile di domanda comprensivo dell'informativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, indicano il sito della rete di comunicazioni attraverso il quale il medesimo facsimile è conoscibile in modo agevole.

#### Art. 10

*(Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori)*

1. È fatto divieto alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, alla ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. È altresì fatto divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non possono in ogni caso impedire

ai soggetti di cui al medesimo comma 1 di fornire specifici servizi o azioni mirate per assistere le categorie di lavoratori svantaggiati nella ricerca di una occupazione.

#### Art. 11

##### *(Divieto di oneri in capo ai lavoratori)*

1. È fatto divieto ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore.

2. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale possono stabilire che la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati.

#### Art. 12

##### *(Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito)*

1. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

2. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti e versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate a:

a) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori;

b) iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti;

c) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni;

d) per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

3. Gli interventi e le misure di cui ai commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito.

4. I contributi di cui ai commi 1 e 2 sono rimessi a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro:

a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile;

b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13.

5. I fondi di cui al comma 4 sono attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste ai commi 1 e 2, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita la vigilanza sulla gestione dei fondi.

6. Restano in ogni caso salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196 <sup>(6)</sup>.

7. I contributi versati ai sensi dei commi 1 e 2 si intendono soggetti alla disciplina di cui all'articolo 26-*bis* della legge 24 giugno 1997, n. 196.

8. In caso di omissione, anche parziale, dei contributi di cui ai commi 1 e 2, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al comma 4.

9. Trascorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può ridurre i contributi di cui ai commi 1 e 2 in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi fondi.

### Art. 13

#### *(Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato)*

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, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente perce-

---

<sup>(6)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.



pito 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 detraendo 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 in occupazione, 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 maggiore;

*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. Fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i comuni, le province o le regioni stesse.

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.

#### Art. 14

#### *(Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati)*

1. Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, i servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, così come modificato dall'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, stipulano con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate da parte delle regioni, sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti.

2. La convenzione quadro disciplina i seguenti aspetti:

- a) le modalità di adesione da parte delle imprese interessate;
- b) i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa; l'individuazione dei disabili sarà curata dai servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68;
- c) le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa;
- d) la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, ai fini del computo di cui al comma 3, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali;
- e) la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali;
- f) l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale di cui all'articolo 13 di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione;
- g) i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

3. Allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, realizzato in virtù dei commi 1 e 2, riguardi i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge

12 marzo 1999, n. 68, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, di cui all'articolo 3 della stessa legge cui sono tenute le imprese conferenti. Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui al comma 2, lettera *d*), e nei limiti di percentuali massime stabilite con le convenzioni quadro di cui al comma 1. Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti. La congruità della computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro.

4. L'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a loro carico determinata ai sensi dell'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

### Capo III

#### BORSA CONTINUA NAZIONALE DEL LAVORO E MONITORAGGIO STATISTICO

#### Art. 15

##### *(Principi e criteri generali)*

1. A garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali. Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese.

2. La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e deve essere consultabile da un qualunque punto della rete. I lavoratori e le imprese hanno facoltà di inserire nuove candidature o richieste di personale direttamente e senza rivolgersi ad alcun intermediario da qualunque punto di rete attraverso gli accessi appositamente dedicati da tutti i soggetti pubblici e privati, autorizzati o accreditati.

3. Gli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati, hanno l'obbligo di conferire alla borsa continua nazionale del lavoro i dati acquisiti, in base alle indicazioni rese dai lavoratori ai sensi dell'articolo 8 e a quelle rese dalle imprese riguardo l'ambito temporale e territoriale prescelto.

4. Gli ambiti in cui si articolano i servizi della borsa continua nazionale del lavoro sono:

*a*) un livello nazionale finalizzato:

1) alla definizione degli standard tecnici nazionali e dei flussi informativi di scambio;

2) alla interoperabilità dei sistemi regionali;

3) alla definizione dell'insieme delle informazioni che permettano la massima efficacia e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

b) un livello regionale che, nel quadro delle competenze proprie delle regioni di programmazione e gestione delle politiche regionali del lavoro:

- 1) realizza l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio;
- 2) definisce e realizza il modello di servizi al lavoro;
- 3) coopera alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione.

5. Il coordinamento tra il livello nazionale e il livello regionale deve in ogni caso garantire, nel rispetto degli articoli 4 e 120 della Costituzione, la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro in ambito nazionale e comunitario. A tal fine il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rende disponibile l'offerta degli strumenti tecnici alle regioni e alle province autonome che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

#### Art. 16

##### *(Standard tecnici e flussi informativi di scambio)*

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce, di concerto con il Ministro della innovazione e della tecnologia, e d'intesa con le regioni e le province autonome, gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

2. La definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi avviene nel rispetto delle competenze definite nell'Accordo Stato-regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002 e delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

#### Art. 17

##### *(Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro)*

1. Le basi informative costituite nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, nonché le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti per come riportate nella scheda anagrafico-professionale dei lavoratori costituiscono una base statistica omogenea e condivisa per le azioni di monitoraggio dei servizi svolte ai sensi del presente decreto legislativo e poste in essere dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento. Le relative indagini statistiche sono effettuate in forma anonima.

2. A tal fine, la definizione e la manutenzione applicativa delle basi informative in questione, nonché di quelle in essere presso gli Enti previdenziali in tema di contribuzioni percepite e prestazioni erogate, tiene conto delle esigenze conoscitive generali, incluse quelle di ordine statistico complessivo rappresentate nell'ambito del SISTAN e da parte dell'ISTAT, nonché di

quesiti specifici di valutazione di singole politiche ed interventi formulati ai sensi e con le modalità dei commi successivi del presente articolo.

3. I decreti ministeriali di cui agli articoli 1-*bis* e 4-*bis*, comma 7 del decreto legislativo n. 181 del 2000, come modificati dagli articoli 2 e 6 del decreto legislativo n. 297 del 2002, così come la definizione di tutti i flussi informativi che rientrano nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro, ivi inclusi quelli di pertinenza degli Enti previdenziali, sono adottati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tenuto conto delle esigenze definite nei commi 1 e 2, previo parere dell'ISTAT e dell'ISFOL. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali impartisce inoltre, entro tre mesi dalla attuazione del presente decreto, le necessarie direttive agli Enti previdenziali, avvalendosi a tale scopo delle indicazioni di una Commissione di esperti in politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali, da costituire presso lo stesso Ministero ed in cui siano presenti rappresentanti delle regioni e delle province, degli Enti previdenziali, dell'ISTAT, dell'ISFOL e del Ministero dell'economia e delle finanze oltre che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4. La medesima Commissione di cui al comma 3, integrata con rappresentanti delle parti sociali, è inoltre incaricata di definire, entro sei mesi dalla attuazione del presente decreto, una serie di indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi di cui alla presente legge. Detti indicatori, previo esame ed approvazione della Conferenza unificata, costituiranno linee guida per le attività di monitoraggio e valutazione condotte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle regioni e dalle province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento e in particolare per il contenuto del Rapporto annuale di cui al comma 6.

5. In attesa dell'entrata a regime della borsa continua nazionale del lavoro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più modelli di rilevazione da somministrare alle agenzie autorizzate o accreditate, nonché agli enti di cui all'articolo 6. La mancata risposta al questionario di cui al comma precedente è valutata ai fini del ritiro dell'autorizzazione o accreditamento.

6. Sulla base di tali strumenti di informazione, e tenuto conto delle linee guida definite con le modalità di cui al comma 4 nonché della formulazione di specifici quesiti di valutazione di singole politiche ed interventi formulati annualmente dalla Conferenza unificata o derivanti dall'implementazione di obblighi e programmi comunitari, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi di proprie strutture tecniche e col supporto dell'ISFOL, predispone un Rapporto annuale, al Parlamento e alla Conferenza unificata, che presenti una rendicontazione dettagliata e complessiva delle politiche esistenti, e al loro interno dell'evoluzione dei servizi di cui al presente decreto legislativo, sulla base di schemi statistico-contabili oggettivi e internazionalmente comparabili e in grado di fornire elementi conoscitivi di supporto alla valutazione delle singole politiche che lo stesso Ministero, le regioni, le province o altri attori responsabili della conduzione, del disegno o del coordinamento delle singole politiche intendano esperire.

7. Le attività di monitoraggio devono consentire di valutare l'efficacia

delle politiche attive per il lavoro, nonché delle misure contenute nel presente decreto, anche nella prospettiva delle pari opportunità e, in particolare, della integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati.

8. Con specifico riferimento ai contratti di apprendistato, è istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, una Commissione di sorveglianza con compiti di valutazione in itinere della riforma. Detta Commissione è composta da rappresentanti ed esperti designati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel cui ambito si individua il Presidente, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dalle regioni e province autonome, dalle parti sociali, dall'I.N.P.S. e dall'ISFOL. La Commissione, che si riunisce almeno tre volte all'anno, definisce in via preventiva indicatori di risultato e di impatto e formula linee guida per la valutazione, predisponendo quesiti valutativi del cui soddisfacimento il Rapporto annuale di cui al comma 6 dovrà farsi carico e può commissionare valutazioni puntuali su singoli aspetti della riforma. Sulla base degli studi valutativi commissionati nonché delle informazioni contenute nel Rapporto annuale di cui al comma precedente, la Commissione potrà annualmente formulare pareri e valutazioni. In ogni caso, trascorsi tre anni dalla approvazione del presente decreto, la Commissione predisporrà una propria Relazione che, sempre sulla base degli studi e delle evidenze prima richiamate, evidenzierà le realizzazioni e i problemi esistenti, evidenziando altresì le possibili modifiche alle politiche in oggetto. Le risorse per gli studi in questione derivano dal bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio centrale orientamento e formazione professionale dei lavoratori.

#### Capo IV

##### REGIME SANZIONATORIO

#### Art. 18

##### (Sanzioni) <sup>(7)</sup>

1. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a*) e *b*) è punito con la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. Se vi è sfruttamento dei minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, lettera *c*), è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1.500 a euro 7.500. Se non vi è scopo di lucro la pena è dell'ammenda da euro 500 a euro 2.500. Se vi è sfruttamento dei minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*) ed *e*) è punito con

---

<sup>(7)</sup> Rubrica così sostituita dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

l'ammenda da euro 750 ad euro 3.750. Se non vi è scopo di lucro la pena è dell'ammenda da euro 250 a euro 1.250. Nel caso di condanna è disposta, in ogni caso, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività di cui al presente comma <sup>(8)</sup>.

2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a*), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo <sup>(9)</sup>.

3. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui all'articolo 20 commi 3, 4 e 5 e articolo 21, commi 1 e 2, nonché, per il solo somministratore, la violazione del disposto di cui al comma 3 del medesimo articolo 21, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.250 <sup>(10)</sup>.

4. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno e dell'ammenda da Euro 2.500 a Euro 6.000. In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

5. In caso di violazione dell'articolo 10 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché nei casi più gravi, l'autorità competente procede alla sospensione della autorizzazione di cui all'articolo 4. In ipotesi di recidiva viene revocata l'autorizzazione.

*5-bis.* Nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all'articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all'articolo 30, comma 1, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo <sup>(11)</sup>.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali dispone, con proprio decreto, criteri interpretativi certi per la definizione delle varie forme di contenzioso in atto riferite al pregresso regime in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro.

---

<sup>(8)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

<sup>(9)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

<sup>(10)</sup> Comma così sostituito dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

<sup>(11)</sup> Comma aggiunto dall'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251.

Art. 19  
(*Sanzioni amministrative*)

1. Gli editori, i direttori responsabili e i gestori di siti sui quali siano pubblicati annunci in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 9 sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 12.000 euro.

2. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.500 euro per ogni lavoratore interessato.

3. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, commi 5 e 7, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, di cui all'articolo 9-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, così come sostituito dall'articolo 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 297 del 2002, e di cui all'articolo 21, comma 1, della legge 24 aprile 1949, n. 264, così come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 297 del 2002, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.

4. La violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come modificato dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 a 250 euro per ogni lavoratore interessato.

5. Nel caso di omessa comunicazione contestuale, omessa comunicazione di cessazione e omessa comunicazione di trasformazione, i datori di lavoro comprese le pubbliche amministrazioni sono ammessi al pagamento della sanzione minima ridotta della metà qualora l'adempimento della comunicazione venga effettuato spontaneamente entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla data di inizio dell'omissione.



2. **Decreto ministeriale 23 dicembre 2003.** — Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro.

TITOLO I  
ALBO DELLE AGENZIE PER IL LAVORO

Vista la legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro;

Visto il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, ed, in particolare, l'art. 4, comma 2, che prevede il rilascio da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di apposita autorizzazione per l'esercizio delle attività di cui al comma 1 del medesimo articolo;

Visto l'art. 4, comma 5, del citato decreto legislativo n. 276 del 2003 che dispone che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto, stabilisce le modalità di presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2 del medesimo art. 4, nonché i criteri per la verifica del corretto andamento dell'attività svolta e di criteri e le modalità di revoca dell'autorizzazione, nonché ogni altro profilo inerente l'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro;

Visto l'art. 86, comma 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003, che prevede l'emanazione di apposito decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la disciplina transitoria e di raccordo relativamente alle società di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale già autorizzate ai sensi della normativa previgente;

D E C R E T A

Art. 1

*(Istituzione dell'Albo delle agenzie per il lavoro)*

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di seguito denominato: « decreto legislativo », l'Albo informatico delle agenzie per il lavoro, affidato alla responsabilità del direttore generale della Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione.

2. L'iscrizione all'Albo informatico delle agenzie è subordinata alla veri-

fica della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo.

#### Art. 2

##### *(Articolazione dell'Albo)*

1. In conformità a quanto disposto dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo, l'Albo è articolato nelle seguenti cinque sezioni:

sezione I) — agenzie di somministrazione di lavoro di tipo c.d. generalista, abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'art. 20 del decreto legislativo;

sezione II) — agenzie di somministrazione di lavoro di tipo c.d. specialista, abilitate allo svolgimento di una delle attività specifiche di cui all'art. 20, comma 3, lettere da *a*) a *b*) del decreto legislativo;

sezione III) — agenzie di intermediazione;

sezione IV) — agenzie di ricerca e selezione del personale;

sezione V) — agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

2. Le sezioni III, IV e V constano di una apposita sub-sezione regionale, ai sensi di quanto previsto dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 6 del decreto legislativo.

3.

Nella sub-sezione di cui al comma 2, articolata per regione secondo le modalità e le procedure di cui all'art. 6, comma 8, del decreto legislativo, sono iscritte le agenzie abilitate allo svolgimento delle attività di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) del medesimo decreto legislativo, su base esclusivamente regionale.

#### Art. 3

##### *(Tenuta dell'Albo)*

1. La Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione, di seguito denominata « Direzione », provvede alla tenuta dell'Albo, alla acquisizione delle domande di iscrizione e alla documentazione prescritta e rilasciata a richiesta, certificato di iscrizione all'Albo.

2. Qualunque persona che abbia un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti può chiedere di visionare, tramite proprio rappresentante legale e previa richiesta per iscritto al direttore generale della Direzione, il fascicolo in cui è conservata la documentazione richiesta dalla legge e dal presente regolamento di ciascuna agenzia autorizzata.

## TITOLO II

### PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE

#### Art. 4

##### *(Iscrizione all'Albo)*

1. L'iscrizione all'Albo informatico delle agenzie avviene previa presentazione della richiesta mediante lettera raccomandata, corredata da un floppy-

disk nel quale è riprodotta tutta la documentazione. La richiesta deve essere sottoscritta dal rappresentante legale e formulata su appositi formulari, allegati al presente decreto.

2. L'iscrizione è subordinata alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo e di ogni altro adempimento previsto da norme di legge e di regolamento. In attesa della definitiva messa a regime del sistema, l'iscrizione all'Albo, con riferimento al requisito di cui all'art. 5, comma 1, lettera *f*), del predetto decreto legislativo è subordinata alla dichiarazione del rappresentante legale che l'agenzia provvederà tempestivamente alla interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15 del medesimo decreto legislativo, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali.

3. Il direttore generale della Direzione autorizza l'iscrizione all'Albo, che sarà ordinato secondo una progressione alfabetica.

4. L'iscrizione alla sezione I dell'Albo comporta automaticamente l'iscrizione dell'agenzia alle sezioni III, IV e V. L'iscrizione alla sezione III dell'Albo comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni IV e V.

5. Per l'esercizio delle attività di cui all'art. 20, comma 3, lettere da *a*) ad *b*) del decreto legislativo, le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista che intendano svolgere più attività devono richiedere una autorizzazione distinta corrispondente a ogni singola lettera di cui all'art. 20 appena citato. Per ognuna di queste singole autorizzazioni è richiesto il rispetto delle condizioni di legge per l'abilitazione alla somministrazione di tipo specialista.

#### Art. 5

##### *(Autorizzazione provvisoria)*

1. Contestualmente alla richiesta di iscrizione all'Albo, i soggetti interessati debbono richiedere l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione.

2. Ai fini del rilascio della autorizzazione provvisoria i soggetti interessati predispongono un documento analitico dal quale si evinca che l'agenzia dispone di una organizzazione tecnico-professionale idonea allo svolgimento della specifica attività di cui si richiede l'autorizzazione, indicando le unità organizzative, dislocate territorialmente, nonché l'organico.

3. Per le agenzie di somministrazione di tipo generalista e per le agenzie di intermediazione la verifica della prevalenza dell'oggetto sociale andrà effettuata a consuntivo, decorso il biennio di autorizzazione provvisoria, sulla base dei dati di contabilità analitica che devono essere desumibili da ogni unità operativa.

4. Salvo esito negativo del procedimento, l'autorizzazione provvisoria deve essere rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione si intende accettata.

#### Art. 6

##### *(Autorizzazione a tempo indeterminato)*

1. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta

giorni successivi il direttore generale della Direzione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta. In attesa del rilascio o del diniego dell'autorizzazione a tempo indeterminato, l'autorizzazione provvisoria si intende prorogata.

2. Ai fini del rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato i soggetti abilitati predispongono una relazione analitica dell'attività svolta nel corso del biennio precedente, secondo apposito formulario predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e presentano la documentazione idonea allo scopo.

3. Ai fini della verifica dell'oggetto sociale il concetto di prevalenza, da verificarsi a consuntivo decorso il primo biennio di attività, va inteso in senso strettamente quantitativo, nel senso che l'attività oggetto di autorizzazione deve riguardare almeno il 50, 1 per cento delle attività dell'agenzia svolte nell'arco dei ventiquattro mesi.

4. Una volta concessa l'autorizzazione a tempo indeterminato, la verifica dell'oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo, verrà effettuata di biennio in biennio, sulla base dei dati di contabilità analitica che devono essere desumibili da ogni unità operativa, ai sensi del comma 3.

5. L'autorizzazione definitiva non può essere concessa ai soggetti in possesso di autorizzazione provvisoria che non abbiano svolto, o che abbiano svolto con carattere saltuario o intermittente, l'attività o le attività per le quali sono direttamente autorizzati.

6. Salvo esito negativo del procedimento, decorsi inutilmente i termini previsti dal comma 1, la domanda di autorizzazione a tempo indeterminato si intende accettata.

#### Art. 7

##### *(Sospensione e revoca della autorizzazione)*

1. Il direttore generale della Direzione sospende, dandone comunicazione all'agenzia, l'autorizzazione provvisoria o definitiva, per i soggetti che risultino non avere ottemperato agli adempimenti previsti dal decreto legislativo, dalle norme ordinarie sul collocamento e dalla regolamentazione attuativa emanata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. La Direzione vigila, anche attraverso gli organi periferici del Ministero, al fine di verificare periodicamente la regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'art. 12 del decreto legislativo, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile.

3. La Direzione informa l'agenzia interessata delle eventuali irregolarità riscontrate nell'esercizio dei compiti di vigilanza, ed assegna un termine non inferiore a trenta giorni affinché l'agenzia medesima provveda a sanare le irregolarità riscontrate o a fornire eventuali chiarimenti.

4. Ove l'agenzia non dimostri di essersi adeguata a quanto richiesto, entro il termine di sessanta giorni, ovvero i chiarimenti vengano ritenuti insufficienti, il direttore generale per l'impiego dispone la cancellazione dall'Albo e la revoca definitiva dell'autorizzazione.

## Art. 8

*(Competenze professionali e struttura organizzativa)*

1. Le agenzie per il lavoro devono disporre di locali idonei allo specifico uso e disporre di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto disposto, con decreto, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato, regioni e province autonome e sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo.

## Art. 9

*(Comunicazioni)*

1. Il direttore generale della Direzione provvede a comunicare tempestivamente agli interessati, a mezzo telematico o con raccomandata, l'autorizzazione provvisoria all'esecuzione delle attività e l'iscrizione all'Albo o il provvedimento negativo e ne dispone, ove vengano meno i requisiti di legge, la cancellazione d'ufficio.

2. Le agenzie autorizzate comunicano all'autorità concedente, nonché alle regioni e alle province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura di filiali o succursali, la cessazione della attività e hanno l'obbligo di fornire alla autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste.

## Art. 10

*(Divieto di transazione commerciale)*

1. L'autorizzazione, sia essa a tempo indeterminato o provvisoria, non può essere oggetto di transazione commerciale.

2. È vietato il ricorso a figure contrattuali, tipiche o atipiche, attraverso cui realizzare, anche a titolo non oneroso, qualsivoglia forma di trasferimento o concessione della autorizzazione ottenuta a favore di soggetti terzi, siano essi persone fisiche o giuridiche. È altresì vietato il ricorso a contratti di natura commerciale con cui vieneceduta a terzi parte della attività oggetto di autorizzazione compresa l'attività di commercializzazione.

3. Il trasferimento d'azienda o la fusione comportano, in caso di conferimento in nuova o diversa società non autorizzata a tempo indeterminato, il venir meno della autorizzazione e la necessità, per la costituenda agenzia, di ottenere una autorizzazione provvisoria.

TITOLO III  
DISPOSIZIONI DI RACCORDO E REGIMI PARTICOLARI  
DI AUTORIZZAZIONE

Art. 11  
(*Disposizioni di raccordo*)

1. Le agenzie già in possesso di autorizzazione a tempo indeterminato per l'esercizio della attività di fornitura di lavoro temporaneo di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, ovvero per l'esercizio della attività di intermediazione ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, possono richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento, rispettivamente, delle attività di somministrazione di lavoro ovvero di intermediazione, subordinatamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo e di ogni altro adempimento previsto da norme di legge e di regolamento. Con particolare riferimento alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, ai fini della concessione della autorizzazione a tempo indeterminato l'Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori verifica la regolare contribuzione ai fondi per la formazione di cui all'art. 5 della legge 24 giugno 1997, n. 196, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per il tramite dell'INPS, e il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile.

2. In attesa della autorizzazione a tempo indeterminato, alle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo che abbiano presentato apposita richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro è consentito operare ai sensi degli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo. Ottenuta l'autorizzazione alla somministrazione di lavoro viene meno l'obbligo di cui all'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge 24 giugno 1997, n. 196, di inclusione nella denominazione sociale della dicitura « società di fornitura di lavoro temporaneo ».

3. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato può essere concluso, ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 86, comma 3, del decreto legislativo, per soddisfare esigenze temporanee nei casi previsti dalle clausole dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *a*) della legge 24 giugno 1997, n. 196, nonché, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del decreto legislativo, a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore, a condizione che l'impresa di fornitura di lavoro temporaneo abbia presentato la richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro in ottemperanza alle norme del presente decreto.

4. Per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo in possesso della autorizzazione provvisoria di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196, il termine di due anni di cui all'art. 4, comma 2, del decreto legislativo, decorre dalla data di rilascio di tale autorizzazione.

5. Le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale che hanno presentato domanda di accreditamento

secondo la normativa previgente di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, come modificato dall'art. 117, commi 3 e 4, della legge n. 388 del 2000, devono presentare la domanda di autorizzazione provvisoria di cui all'art. 5 del presente decreto, secondo lo schema di domanda allegato e producendo la relativa documentazione.

#### Art. 12

##### *(Regimi particolari di autorizzazione)*

1. Fermi restando i regimi di accreditamento regionali e l'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie di cui all'art. 6, comma 1, del decreto legislativo, non necessitano di provvedimento autorizzatorio purché l'attività di intermediazione sia svolta senza fini di lucro. L'autorizzazione è per ogni singola università o fondazione e non può essere ceduta o concessa ad altro soggetto, neppure nella forma del consorzio di università o di fondazioni. L'autorizzazione di cui all'art. 6, comma 1, del decreto legislativo non comportando l'iscrizione all'Albo delle agenzie di lavoro, non si estende alle attività di ricerca e selezione e di ricollocamento professionale.

2. Per i soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo, l'autorizzazione è individuale e non può essere ceduta o concessa ad altro soggetto, neppure nella forma del consorzio di comuni, camere di commercio o istituti di scuola secondaria di secondo grado.

3. Con riferimento alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, i regimi particolari di autorizzazione di cui all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo riguardano unicamente le associazioni che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro. Per le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro la richiesta di iscrizione è prevista con riferimento alla sezione regionale dell'albo di cui all'art. 2.

4. Ai fini delle autorizzazioni di cui all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro, le associazioni dotate di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità nonché gli enti bilaterali devono presentare adeguata documentazione comprovante tutti i requisiti necessari.

#### Art. 13

##### *(Consulenti del lavoro)*

1. Ai fini della disposizione di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legislativo, i consulenti del lavoro possono essere delegati dalla Fondazione abilitata alla attività di intermediazione a svolgere, in nome e per conto della Fondazione stessa, tutte le azioni necessarie alla attività di intermediazione, nonché tutte le azioni a essa collegabili.

2. Ogni studio professionale deve mettere a disposizione uno spazio dedicabile, anche in via non esclusiva, all'attività di intermediazione. Tale

spazio dovrà garantire l'assoluta privacy dei contatti tra consulente e persone interessate, nonché l'accesso ai disabili ai sensi della normativa vigente.

3. Ai fini della autorizzazione alla attività di intermediazione, il Consiglio nazionale dell'ordine, per il tramite della Fondazione, vigila affinché i consulenti interessati alla attività di intermediazione diano adeguata garanzia di svolgere tale ruolo nel rispetto delle norme di legge e deontologiche.

#### Art. 14

##### *(Integrazione di autorizzazione)*

1. I soggetti, in possesso di autorizzazione definitiva o provvisoria allo svolgimento di attività di ricerca e selezione o ricollocazione professionale possono fare richiesta di autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione e alla contestuale iscrizione nella sezione III dell'albo di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo, previa acquisizione dei requisiti tecnici, finanziari e professionali richiesti per lo svolgimento di tale attività anche mediante integrazione di quelli già da loro posseduti.

2. Attraverso tale integrazione è possibile pervenire sia ai requisiti richiesti per lo svolgimento della attività sull'intero territorio nazionale sia a quelli richiesti per lo svolgimento di tale attività con esclusivo riferimento all'ambito regionale come previsto dall'art. 6, comma 6, del decreto legislativo.

3. In caso di integrazione, l'oggetto sociale prevalente della agenzia che ne fa richiesta, diverrà, contestualmente, l'esercizio dell'attività di intermediazione così come definita dall'art. 2 comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo.

4. In tale caso per detti soggetti trovano applicazione tutte le norme previste dal decreto legislativo, per l'attività di intermediazione.

#### Art. 15

##### *(Disposizioni finali)*

1. Il presente decreto entrerà in vigore contestualmente al decreto di cui all'art. 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo.

2. Le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo autorizzate ai sensi dell'art. 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, ovvero per l'esercizio dell'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, hanno sessanta giorni di tempo dalla entrata in vigore del presente decreto per richiedere l'autorizzazione all'attività di somministrazione di lavoro o di intermediazione di lavoro. Decorso inutilmente detto termine le precedenti autorizzazioni sono revocate di diritto.

3. Le società di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale già accreditate secondo la normativa vigente di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, come modificato dall'art. 117, commi 3 e 4, della legge n. 388 del 2000, devono presentare la domanda di autorizzazione provvisoria di cui all'art. 5 del presente decreto, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente medesimo decreto.



Decorso inutilmente detto termine i precedenti accreditamenti cessano di avere efficacia.

Roma, 23 dicembre 2003

Registrato alla Corte dei conti il 30 gennaio 2004

Ufficio di controllo preventivo sui Ministeri  
dei servizi alla persona e dei beni culturali,  
registro n. 1, foglio n. 36 n.b.

Firmato

IL MINISTRO  
Roberto Maroni

- 3. Decreto ministeriale 5 maggio 2004.** — Requisiti per l'iscrizione all'Albo delle Agenzie per il lavoro.

IL MINISTRO DEL LAVORO  
E DELLE  
POLITICHE SOCIALI

VISTA la legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro;

VISTO il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 30 del 2003, ed in particolare l'articolo 4, comma 2, che ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, prevede il rilascio da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un'autorizzazione, cui consegue anche l'iscrizione all'albo istituito ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, previo accertamento della sussistenza di specifici requisiti giuridici e finanziari;

VISTO l'articolo 5, comma 1, lettera c), del citato decreto legislativo n. 276 del 2003 che, tra i citati requisiti, prevede la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

VISTA la deliberazione motivata adottata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 23 aprile 2004 con la quale, considerato che sullo schema di decreto non è stata raggiunta l'intesa con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome e ritenuta la necessità di provvedere comunque all'adozione del decreto al fine di favorire la ripresa economica e produttiva del Paese anche mediante l'applicazione delle nuove norme in materia di occupazione e mercato del lavoro, si è deliberato, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che all'attuazione di quanto previsto dal citato articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003, provveda il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

SENTITE le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

## D E C R E T A

Art. 1  
(*Competenze*)

1. Le agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (di seguito denominato: "decreto legislativo"), debbono avere personale qualificato secondo le modalità di seguito indicate:

*a)* per le agenzie di somministrazione di lavoro e per le agenzie di intermediazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* del decreto legislativo:

1) almeno quattro unità nella sede principale;

2) fermo restando l'obbligo di presenza minima in almeno 4 regioni, almeno due unità per unità organizzativa in ciascuna regione;

*b)* per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *d)* ed *e)* del decreto legislativo:

1) almeno due unità nella sede principale;

2) almeno un'unità per ogni eventuale unità organizzativa periferica;

3) per ogni unità organizzativa va indicato un responsabile.

2. Il personale deve essere dotato di adeguate competenze professionali che possono derivare, alternativamente, da un'esperienza professionale di durata non inferiore a due anni acquisita in qualità di dirigente, quadro, funzionario o professionista, nel campo della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo delle relazioni sindacali.

3. Ai fini dell'acquisizione dell'esperienza professionale di minimo due anni di cui al comma 2, si tiene altresì conto dei percorsi formativi certificati dalle Regioni e Province Autonome e promossi anche dalle associazioni maggiormente rappresentative in materia di ricerca e selezione del personale, ricollocazione professionale e somministrazione, di durata non inferiore a 1 anno.

4. L'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro da almeno 2 anni costituisce titolo idoneo alternativo all'esperienza professionale.

Art. 2  
(*Locali*)

1. Le agenzie per il lavoro devono essere in possesso di locali ed attrezzature d'ufficio, informatiche e collegamenti telematici idonei allo svolgimento dell'attività di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo.

2. I locali nei quali le agenzie per il lavoro svolgono la propria attività debbono essere distinti da quelli di altri soggetti e le strutture relative ai medesimi locali debbono essere adeguate allo svolgimento dell'attività nonché conformi alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro.

3. I locali adibiti a sportello per lo svolgimento delle attività autorizzate ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo devono essere aperti al pubblico in orario d'ufficio e accessibili ai disabili ai sensi della normativa vigente.

Art. 3

*(Pubblicità e trasparenza)*

1. All'esterno ed all'interno dei locali delle unità organizzative devono essere indicati in modo visibile gli estremi dell'autorizzazione e dell'iscrizione nell'albo, e deve essere affisso l'orario di apertura al pubblico che viene garantito. Deve altresì essere indicato l'organigramma delle funzioni aziendali con le specifiche competenze professionali ed il responsabile della unità organizzativa.

2. Le Agenzie per il lavoro comunicano al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed alle Regioni e Province Autonome l'organigramma aziendale delle unità organizzative articolato per funzioni aziendali con allegati i curricula, e le variazioni successivamente intervenute. A tale elenco devono poter accedere per consultazione quanti intendono avvalersi dei servizi delle Agenzie.

Art. 4

*(Autorizzazioni regionali)*

1. Ai fini dell'autorizzazione regionale per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo, le Agenzie per il lavoro presentano la domanda di autorizzazione nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 1, 2 e 3 secondo le specifiche stabilite dalle disposizioni delle Regioni e delle Province Autonome.

Roma, 5 maggio 2004

Firmato

IL MINISTRO  
Roberto Maroni

#### 4. **Decreto interministeriale.** — Borsa continua nazionale del lavoro.

VISTO il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto Nazionale di Statistica, ai sensi dell'articolo 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTO l'articolo 12 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante disposizioni in materia di sistemi informativi e statistici;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori;

VISTA la raccomandazione della Commissione delle Comunità Europee dell'11 marzo 2002 relativa a un modello comune europeo per il curriculum vitae;

VISTO l'accordo dell'11 luglio 2002 in Conferenza Unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, concernente « Linee guida per rendere operativo in tempi brevi il sistema informativo lavoro (SIL) »;

VISTO il Codice in materia di protezione dei dati personali, adottato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante « Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 »;

VISTI in particolare gli articoli 15 e 16 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003, concernenti la definizione, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e d'intesa con le Regioni e le Province autonome, degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché delle sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento della borsa continua nazionale del lavoro a livello nazionale;

VISTO il documento « L'e-government per un federalismo efficiente », approvato il 24 luglio 2003 in Conferenza Unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

ACQUISITO il parere dell'Istituto nazionale di statistica, espresso in data ...;

ACQUISITO il parere dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, espresso in data ...;

ACQUISITO il parere del Garante per la protezione dei dati personali, espresso in data ...;

VISTA l'intesa intervenuta in sede di Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome, nella riunione del ...;

## D E C R E T A

## Art. 1

*(Principi e criteri generali)*

1. Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante « Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 », la borsa continua nazionale del lavoro è un sistema aperto e trasparente per favorire le attività d'incontro fra domanda e offerta di lavoro e, in coerenza con gli indirizzi comunitari, la maggiore efficienza del mercato del lavoro.

2. Il sistema, organizzato su una rete telematica di nodi informativi regionali, consente ai lavoratori ed alle persone in cerca di occupazione (di seguito denominate: « persone in cerca di occupazione »), agli operatori pubblici e privati autorizzati, di cui agli articoli 4 e 6 e agli operatori accreditati di cui all'articolo 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (di seguito denominati « operatori ») e ai datori di lavoro di decidere di incontrarsi in maniera libera e di scegliere liberamente i servizi da utilizzare.

3. Ai fini dell'erogazione dei servizi della borsa continua nazionale del lavoro, i nodi informativi regionali cooperano fra di loro e con il livello nazionale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito denominato: « Ministero ») attraverso un canale di interscambio e cooperazione applicativa, che consente la corretta integrazione delle banche dati del sistema e la circolazione delle informazioni necessarie per il processo di incontro fra domanda e offerta di lavoro sul territorio nazionale.

4. La conduzione del canale di interscambio e cooperazione applicativa è realizzata secondo il modello tecnico ed organizzativo previsto dal documento « l'e-government per un federalismo efficiente, - una visione condivisa, una realizzazione cooperativa » approvato nella Conferenza Unificata il 24 luglio 2003.

5. Al fine di consentire il più rapido avviamento della borsa continua nazionale del lavoro, il Ministero assicura i servizi tecnici necessari alla conduzione del canale di interscambio e cooperazione applicativa di cui al comma 3. Il Ministero provvede successivamente ad adeguarsi a quanto previsto dal comma 4, fatti salvi gli impegni assunti con contratti e convenzioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto.

6. I nodi regionali assicurano l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informativi degli operatori presenti sul territorio regionale.

7. Le informazioni minime necessarie per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro nella borsa continua nazionale del lavoro, immesse per via telematica direttamente dalle persone in cerca di occupazione ovvero dai datori di lavoro, sono rese disponibili ai nodi informativi regionali. Le informazioni raccolte dagli operatori sono accessibili alla borsa continua nazionale del lavoro per il tramite dei nodi informativi regionali.

8. Il cittadino o il datore di lavoro, che accede ai servizi della borsa continua nazionale del lavoro, autonomamente o attraverso un operatore, deve poter scegliere in autonomia il livello territoriale, sia esso provinciale, regionale o nazionale, sul quale esporre la propria candidatura od offerta di lavoro.

9. Il sistema che realizza la borsa continua nazionale del lavoro deve essere strutturato ed evolversi prevedendo l'integrazione con i sistemi operanti nell'ambito dell'Unione europea.

Art. 2  
*(Flussi informativi  
della borsa continua nazionale del lavoro)*

1. Per consentire il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro nella borsa continua nazionale del lavoro, sono definite, rispettivamente negli allegati A e B, che costituiscono parte integrante del presente decreto, le informazioni minime relative alle candidature e alle richieste di personale, comprensive della indicazione del contenuto e degli ambiti territoriali di diffusione dei dati.

2. Ulteriori dati possono essere inseriti sui nodi informativi regionali solo su base volontaria e non possono essere oggetto, in ogni caso, di utilizzazione a fini discriminatori o commerciali. Tale divieto vale anche in relazione ai dati relativi all'appartenenza a liste speciali.

3. Al fine di velocizzare le operazioni di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, presso i nodi informativi regionali della borsa continua nazionale del lavoro sono memorizzate le informazioni di cui agli allegati A e B, nonché i dati che consentono il riconoscimento, all'atto dell'incrocio, degli operatori detentori delle informazioni.

4. Le interrogazioni trasversali, ovvero quelle interrogazioni la cui risposta è costituita da dati che risiedono su più archivi presenti sul territorio, vengono gestite attraverso il meccanismo di ricerca distribuita della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'Allegato C, che costituisce parte integrante del presente decreto, e garantiscono l'identificazione degli operatori che detengono i dati.

Art. 3  
*(Standard tecnici  
della borsa continua nazionale del lavoro)*

1. L'integrazione a livello nazionale dei nodi informativi regionali del sistema della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 1, comma 2, è assicurata dai servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa di cui all'articolo 1, comma 4, sulla base degli standard tecnici di cui all'Allegato C.

2. I nodi informativi regionali del sistema adottano i modelli di cui agli Allegati A e B. I nodi informativi regionali, anche valorizzando quanto in uso presso gli operatori, al fine di attivare un dialogo unitario, garantiscono il coordinamento fra i formati di scambio e la transcodifica dei sistemi di classificazione adottati dai nodi regionali con quelli adottati a livello nazionale. Gli operatori che entrano nel sistema per il tramite dei nodi regionali devono, a richiesta dei nodi regionali stessi, fornire i sistemi di classificazione in uso.

3. La commissione tecnica di cui all'articolo 7 elabora proposte per l'aggiornamento degli standard di cui agli Allegati A e B, nel rispetto delle competenze definite nell'accordo in Conferenza Unificata dell'11 luglio 2002

anche tenendo conto delle indicazioni fornite dalla commissione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003. La commissione tecnica elabora inoltre proposte per l'aggiornamento degli standard di cui all'Allegato C anche tenendo conto delle indicazioni fornite dal Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (di seguito denominato: « CNIPA »).

4. Gli operatori ottemperano all'obbligo di collegarsi alla borsa continua nazionale del lavoro tramite la connessione ad uno dei nodi regionali della rete, utilizzando i dati indicati all'articolo 1, comma 7.

#### Art. 4

##### *(Modalità di fruizione dei servizi)*

1. La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte delle persone in cerca di occupazione e dai datori di lavoro con le seguenti modalità:

a) le persone in cerca di occupazione possono conferire alla borsa continua nazionale del lavoro, previa identificazione, le informazioni personali di cui all'Allegato A, ai fini dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro direttamente per via telematica, anche utilizzando le postazioni appositamente installate dagli operatori;

b) le persone in cerca di occupazione hanno libero accesso alla consultazione degli annunci di ricerca del personale visibili come minimo in forma aggregata e possono candidarsi direttamente in risposta agli stessi dopo essersi identificati al sistema;

c) i datori di lavoro possono pubblicare, previa identificazione, annunci di ricerca di personale per via telematica senza intermediari, ovvero attraverso gli operatori;

d) la ricerca di personale da parte di datori di lavoro è sottoposta ad una procedura informatica di identificazione ed accesso ai servizi.

2. La Commissione tecnica di cui all'articolo 7 individua gli standard tecnici per l'identificazione in rete dei lavoratori e dei datori di lavoro.

3. La persona in cerca di occupazione che conferisce direttamente per via telematica alla borsa continua nazionale del lavoro le informazioni personali ai fini dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, indica se rendere visibili i dati che ne consentono la diretta identificazione ovvero se assicurare l'identificazione esclusivamente per il tramite dell'operatore prescelto, pubblico e privato autorizzato o accreditato.

#### Art. 5

##### *(Validità delle informazioni ed aggiornamento dei dati)*

1. La commissione tecnica di cui all'articolo 7 definisce le modalità per l'aggiornamento delle informazioni rese dalle persone in cerca di occupazione, dai datori di lavoro e dagli operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati, ai fini dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, ivi inclusa la durata massima di permanenza delle stesse nella borsa continua nazionale del lavoro.



2. Le persone in cerca di occupazione hanno facoltà di modificare le informazioni presenti nel proprio profilo di sintesi rese alla borsa continua nazionale del lavoro, salvo quanto previsto all'articolo 4, comma 3.

3. I datori di lavoro, gli operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati hanno facoltà di modificare e aggiornare gli annunci di ricerca del personale.

4. È fatto obbligo agli operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati, nonché ai datori di lavoro nel caso di inserimento diretto, di provvedere ad annullare le richieste di personale che vengono soddisfatte.

#### Art. 6

##### *(Trattamento dei dati relativi all'incontro domanda offerta)*

1. Il divieto di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 276 del 2003, trova applicazione nei confronti dei soggetti che accedono alla borsa continua nazionale del lavoro.

2. I titolari del trattamento dei dati contenuti nella borsa continua nazionale del lavoro sono il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e gli operatori.

3. Con successivi provvedimenti, specifici di ciascuna organizzazione, i titolari del trattamento hanno facoltà di individuare i responsabili del trattamento medesimo.

4. I soggetti ai quali è consentita la consultazione della borsa continua nazionale del lavoro utilizzano le informazioni di cui al presente decreto e trattano solo i dati pertinenti all'instaurazione di un rapporto di lavoro.

#### Art. 7

##### *(Commissione per il raccordo ed il coordinamento della borsa continua nazionale del lavoro)*

1. È istituita, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la commissione tecnica per il raccordo ed il coordinamento permanente tra il livello nazionale ed il livello regionale della borsa continua nazionale del lavoro, nel rispetto degli articoli 4 e 120 della Costituzione e tenuto conto, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

2. La commissione:

a) verifica l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati dalla borsa continua nazionale del lavoro, indicando eventuali azioni correttive;

b) verifica l'adeguatezza delle modalità tecniche di funzionamento della borsa continua nazionale del lavoro, in funzione delle esigenze del mercato del lavoro e del Sistema statistico nazionale, proponendo eventuali evoluzioni del modello tecnologico ed organizzativo del sistema, in coerenza con il citato accordo dell'11 luglio 2002 e con le successive decisioni assunte in sede di Conferenza Unificata;

c) svolge attività di supporto per l'identificazione delle esigenze, anche

di informazione statistica, di Regioni e Province, al fine di migliorare il funzionamento e l'operatività della borsa continua nazionale del lavoro;

d) svolge attività di supporto per l'aggiornamento e l'evoluzione dell'offerta degli strumenti tecnici messi a disposizione dal Ministero alle Regioni ed alle Province che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle relative competenze.

3. La commissione è composta da:

— tre rappresentanti del Ministero, di cui uno con funzioni di presidente;

— un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie;

— un rappresentante del Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione;

— sei rappresentanti delle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano designati dalla Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome;

— un rappresentante delle Province, designato dall'Unione delle Province Italiane (UPI);

— un rappresentante dell'INPS;

— un rappresentante dell'INAIL;

— un rappresentante dell'UNIONCAMERE;

— un rappresentante dell'ISTAT;

— tre rappresentanti dei soggetti privati autorizzati, designati dagli organismi di rappresentanza;

— il Presidente della commissione istituita ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

4. La commissione ha sede operativa presso Italia Lavoro S.p.A., che svolge attività di supporto al Ministero ai sensi dell'articolo 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Italia Lavoro S.p.A. è autorizzata a fornire i supporti tecnici e strumentali per assicurare il funzionamento della commissione per la quale svolge funzioni di segreteria tecnico-organizzativa. I fondi necessari per lo svolgimento delle attività sono reperiti nell'ambito della convenzione sottoscritta con il Ministero l'11 ottobre 2002.

#### Art. 8

*(Azioni sussidiarie)*

1. Il Ministero, con il supporto della commissione di cui all'articolo 7 e di Italia Lavoro S.p.A., rende disponibili alle regioni ed alle province autonome che ne facciano richiesta strumenti tecnici finalizzati a dare sollecita attuazione alla borsa continua nazionale del lavoro.

#### Art. 9

*(Regime transitorio)*

2. In attesa della completa messa a regime della borsa continua nazionale del lavoro gli operatori pubblici e privati autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276,

ottemperano all'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro attraverso uno dei nodi regionali che risultano già attivi secondo gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio disciplinati nel presente decreto, anche in ragione della interoperabilità dei sistemi.

Roma, .....

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE  
E LE TECNOLOGIE  
IL MINISTRO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI

## **5. Circolare ministeriale 24 giugno 2004, n. 25. — Agenzie per il lavoro.**

In attuazione degli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 23 dicembre 2003 pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 3 marzo 2004, ha istituito l'Albo informatico delle agenzie per il lavoro, definendo l'articolazione e la tenuta dell'Albo; ha inoltre definito le procedure di iscrizione all'Albo e di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale; ha stabilito altresì le disposizioni di raccordo fra la normativa previgente e la normativa vigente; ha precisato infine i regimi particolari di autorizzazione.

In attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 5 maggio 2004, in attesa di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, ha specificato i requisiti, di cui devono essere in possesso le agenzie, della disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali.

### **1. Richiesta di iscrizione all'Albo e di autorizzazione.**

Con riferimento all'articolo 5, comma 2, del DM 23 dicembre 2003, si evidenzia la necessità della redazione di un « documento analitico » sottoscritto dal rappresentante legale dell'Agenzia attestante che l'Agenzia è dotata di una organizzazione tecnico-professionale idonea allo svolgimento della attività per la quale ha richiesto l'autorizzazione nonché la conformità alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro. In tale documento dovrà essere descritto il modello organizzativo della agenzia, con la specificazione delle unità organizzative presenti sul territorio (« unità organizzative, dislocate territorialmente » *ex* articolo 5, comma 2, DM 23 dicembre 2003), dell'organico, cioè del personale della agenzia; della disponibilità dei locali e delle attrezzature richieste dall'articolo 2, comma 1, del DM 5 maggio 2004.

### **2. L'oggetto sociale delle agenzie per il lavoro.**

#### *2.1. Oggetto sociale.*

Le attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione, (di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276)

non costituiscono oggetto sociale esclusivo della agenzia autorizzata alla specifica attività, a differenza di quanto accadeva nella normativa previgente.

Da un lato, è la stessa normativa che dispone *ex lege* la possibilità per le agenzie di svolgere diverse tipologie di attività, autorizzando automaticamente le agenzie di somministrazione di tipo generalista a svolgere l'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale e le agenzie di intermediazione a svolgere l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale (articolo 4, comma 4, d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276).

In ogni caso, questo non significa che tali agenzie siano obbligate a svolgere anche le attività per le quali sono automaticamente autorizzate, esse sono semplicemente legittimate a svolgerle.

D'altro lato, l'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo, consente alle agenzie di affiancare alle attività autorizzate altre tipologie di attività, anche non soggette ad autorizzazione (es. esecuzioni di lavori in appalto di servizi parallelamente alla somministrazione di lavoro).

## 2.2. *L'indicazione dell'oggetto sociale.*

Per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale si richiede che l'attività autorizzata sia semplicemente indicata all'interno dello statuto come oggetto sociale della agenzia, senza necessità di prevalenza (rispettivamente articolo 5, comma 5, lettera *b*) e articolo 5, comma 6, lettera *b*) d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276).

Per quanto riguarda le agenzie di somministrazione di tipo generalista e per le agenzie di intermediazione, è prescritta, rispettivamente, dall'articolo 5, comma 2, lettera *f*), e comma 4, lettera *c*), l'indicazione nello statuto della società della attività per la quale è richiesta l'autorizzazione come dell'oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo, prevedendo quindi che detta attività sia l'attività predominante per l'agenzia.

In riferimento alle agenzie di somministrazione di tipo specialista, non essendo prevista l'indicazione nello statuto della attività svolta, né come oggetto sociale prevalente né come oggetto sociale esclusivo, significa che tale attività non deve essere l'attività prevalente per queste agenzie e che può essere associata ad altre tipologie di attività.

In relazione alle agenzie di tipo specialista, va inoltre precisato che, ove le stesse richiedano più autorizzazioni per l'esercizio di distinte attività di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da *a*) ad *b*), devono possedere i requisiti obbligatori di legge previsti per ogni singola richiesta di autorizzazione.

## 2.3. *La prevalenza dell'oggetto sociale.*

Posto che il d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 stabilisce come requisiti per le agenzie di somministrazione di lavoro e di intermediazione l'indicazione nel loro statuto rispettivamente della attività di somministrazione di tipo generalista e di intermediazione come oggetto sociale prevalente (vedi *supra* 2.1.), il DM 23 dicembre 2003, all'articolo 6, comma 3, stabilisce le modalità di verifica della prevalenza dell'oggetto sociale, definendo un criterio strettamente quantitativo.

Trattandosi della verifica della prevalenza dell'oggetto sociale in riferimento alle attività svolte dalle agenzie, la procedura potrà essere effettuata soltanto a consuntivo. Il decreto ha stabilito che tale verifica debba avvenire decorso il primo biennio, cioè al momento della verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato e, successivamente, di biennio in biennio.

Per quanto concerne il calcolo della prevalenza dell'oggetto sociale, è stabilito che l'attività autorizzata deve riguardare il 50,1 per cento della attività della agenzia, calcolata in base alla contabilità analitica di ciascuna unità operativa.

Si premette innanzitutto che per tale finalità, l'articolo 5, comma 1, lettera e), del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, stabilisce che i soggetti polifunzionali (cioè soggetti che svolgono diverse attività oggetto di autorizzazione oppure una o più attività oggetto di autorizzazione e attività di altra natura, non oggetto di autorizzazione) debbano avere diverse divisioni operative, corrispondenti alle diverse attività (autorizzate e non soggette ad autorizzazione) svolte dall'agenzia, per ognuna delle quali deve esistere una contabilità analitica, nel senso che per ogni divisione/attività deve poter essere predisposto un prospetto contabile che consenta di evidenziarne il fatturato relativo. L'articolo 6, comma 4, DM 23 dicembre 2003 specifica che, per la verifica della prevalenza, occorre fare riferimento ai dati di contabilità analitica desumibili da ogni unità operativa.

L'unità operativa deve essere interpretata come evidenziazione contabile delle diverse attività (per esempio somministrazione e intermediazione) a livello di filiale, mentre la divisione operativa come evidenziazione contabile delle attività a livello aggregato, cioè di agenzia.

Questo significa che il punto di partenza per la verifica della prevalenza dell'oggetto sociale è rappresentato dai dati contabili di ciascuna attività all'interno di ogni filiale, la cui sommatoria costituisce la contabilità analitica per ciascuna divisione operativa.

Ai fini del controllo di prevalenza, ciò che rileva è il risultato contabile a livello aggregato e non di filiale, nel senso che, se l'attività che costituisce l'oggetto sociale deve necessariamente prevalere solo in riferimento a livello aggregato e quindi di agenzia, è invece ammissibile la prevalenza di un'altra attività a livello di filiale.

Si specifica quindi che la verifica dell'oggetto sociale deve essere effettuata con riferimento alla agenzia nel suo complesso e quindi il calcolo deve consistere nel confronto fra l'entità del fatturato della attività/divisione (quale sommatoria del fatturato di ogni singola unità operativa) che costituisce l'oggetto sociale prevalente con quello delle altre attività/divisioni e tale rapporto deve essere superiore a 50,1.

### **3. Saltuarietà dell'attività autorizzata.**

L'articolo 6, comma 5, del DM 23 dicembre 2003 stabilisce il rifiuto della concessione della autorizzazione a tempo indeterminato per le agenzie in possesso di autorizzazione provvisoria, ma che non abbiano svolto l'attività per la quale erano state autorizzate oppure l'abbiano svolta in modo saltuario o intermittente.

Per svolgimento saltuario e intermittente deve intendersi l'esercizio della attività in maniera solamente occasionale e non abituale da parte del soggetto autorizzato, realizzata dunque per mezzo di atti singoli o, se anche non continuativi, comunque non caratterizzati da costante ripetitività (come nel caso di attività di carattere stagionale) e sistematicità.

Nella identificazione della esistenza di tali requisiti, indici rilevanti potranno essere desunti dalla presenza di una idonea organizzazione e struttura imprenditoriale ad supporto dello svolgimento della attività realizzata. Tale elemento, tuttavia, se può ritenersi presupposto necessario, già in ottemperanza dei requisiti minimi per la sola presentazione della richiesta di autorizzazione di cui agli articoli 4 e seguenti del d. lgs. n. 276/03, non rappresenta però circostanza sufficiente per escludere l'esercizio solo saltuario o intermittente della attività autorizzata, ed il conseguente rifiuto alla concessione della autorizzazione: presupposto altrettanto necessario è dunque l'effettivo, abituale e sistematico svolgimento di tale attività.

#### **4. Sospensione e revoca.**

Con riferimento all'articolo 7 del DM 23 dicembre 2003, si evidenzia che, qualora vengano riscontrate dalla Direzione generale per l'orientamento, la formazione e l'impiego delle irregolarità da parte soggetti autorizzati circa gli adempimenti previsti dal d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, dalla relativa regolamentazione attuativa e dalle norme ordinarie sul collocamento, nonché relativi alla regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito, al regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e al rispetto degli obblighi previsti dal ccnl delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile, la Direzione medesima informa il soggetto autorizzato delle irregolarità riscontrate e assegna un termine non inferiore a trenta giorni, in cui il soggetto dovrà sanare le irregolarità o fornire chiarimenti circa la situazione presunta irregolare rilevata dalla Direzione.

Ferma restando la possibilità per la Direzione di provvedere d'urgenza nei casi di cui all'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, alla scadenza di tale termine, se il soggetto autorizzato non ha provveduto a sanare o a fornire chiarimenti la Direzione sospende l'autorizzazione, dando comunicazione al soggetto titolare della stessa. Nel periodo di sospensione dell'autorizzazione, il soggetto sospeso non potrà svolgere l'attività oggetto dell'autorizzazione. In particolare, le agenzie di somministrazione continueranno la gestione dei contratti in essere, senza la possibilità di concludere nuovi contratti di lavoro e nuovi contratti di somministrazione di lavoro.

Alla scadenza del termine non inferiore ai trenta giorni, stante la sospensione della autorizzazione, decorre un nuovo termine di sessanta giorni, scaduto il quale, se le irregolarità non sono state ancora sanate o i chiarimenti non risultano sufficienti, la Direzione provvede alla cancellazione dall'Albo del soggetto precedentemente autorizzato e revoca l'autorizzazione.

#### **5. Il divieto di transazione commerciale.**

L'articolo 10 del DM 23 dicembre 2003 specifica il divieto di transazione commerciale della autorizzazione, come sancito dall'articolo 4, comma 7, del

decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. In particolare viene stabilita l'impossibilità del trasferimento o della concessione della autorizzazione a soggetti terzi, anche a titolo non oneroso e il divieto di ricorso a contratti commerciali per cedere a terzi anche parte dell'attività oggetto della autorizzazione, compresa l'attività di commercializzazione.

Si specifica di conseguenza che è vietata l'esternalizzazione, cioè l'attribuzione a terzi, dello svolgimento di attività oggetto di autorizzazione, e quindi anche della attività di ricerca e selezione dei candidati, della gestione delle banche dati, della stipulazione e del procacciamento di contratti. Tutte le attività oggetto di autorizzazione devono essere svolte direttamente dai soggetti autorizzati, attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente (vedi *infra* 6).

La violazione di tale divieto in quanto violazione degli adempimenti previsti dal decreto legislativo comporta ai sensi dell'articolo 7 del DM 23 dicembre 2003 la sospensione e/o la revoca dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo stesso.

#### 5.1. *Divieto di transazione e regimi particolari di autorizzazione.*

L'articolo 12, comma 1, del DM 23 dicembre 2003 specifica che l'autorizzazione concessa *ope legis* alle università o alle fondazioni universitarie di cui all'articolo 6, comma 1, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è destinata alla singola università o fondazione e non può essere ceduta o concessa in nessuna forma, neanche a un consorzio di università o fondazioni, in quanto la gestione associata della attività consiste comunque in una cessione dell'autorizzazione. Questo significa che alle università e alle fondazioni, come previsto in generale dal divieto di transazione, è fatto divieto di appaltare a terzi, anche se consorzi di università, ogni attività oggetto di autorizzazione. Conseguentemente non può essere esternalizzata neppure l'attività di gestione di banche dati e dei curricula degli studenti, in quanto queste attività rientrano appieno nell'attività di intermediazione, come dalla definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Quanto ora affermato vale anche per i soggetti autorizzabili ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cioè per i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Anche a questi soggetti è vietato la gestione associata mediante consorzio dell'attività oggetto dell'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del DM 23 dicembre 2003, in quanto configurerebbe sempre una cessione dell'autorizzazione.

## 6. **Competenze professionali.**

### 6.1. *Il personale delle agenzie per il lavoro.*

Per quanto riguarda il personale delle agenzie per il lavoro, si specifica che tale personale deve essere costituito da lavoratori dipendenti ovvero da lavoratori soci della cooperativa di produzione e lavoro, nel caso in cui l'agenzia abbia questa forma societaria.

Per quanto riguarda i requisiti minimi della struttura organizzativa, si



premette che le agenzie di somministrazione di lavoro e di intermediazione devono essere presenti in almeno 4 regioni (rispettivamente ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera *b*) e comma 4, lettera *b*) del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276), con almeno una unità organizzativa, cioè una filiale oppure con la sede principale, che quindi assolve al requisito della presenza in una regione.

Ferma restando la presenza di una unità organizzativa per regione, essa dovrà essere dotata di due unità di « personale qualificato » (vedi *infra*), ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 2 del DM 5 maggio 2004, mentre dovranno essere presenti quattro unità nella sede principale (articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 1 del DM 5 maggio 2004).

Si precisa inoltre che due dipendenti qualificati dovranno comunque essere presenti in ciascuna unità organizzativa.

Per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) del DM 5 maggio 2004, oltre alle due unità di personale qualificato nella sede centrale, è richiesta una unità di personale qualificato per « ogni » unità organizzativa dislocata sul territorio, stante comunque che per queste agenzie per il lavoro non esiste nessun obbligo di diffusione sul territorio.

È ammissibile che i requisiti di professionalità per la sede principale siano posseduti dall'amministratore delegato della società e/o dai consiglieri della società, nel caso ricoprano incarichi operativi, cioè siano direttamente attivi all'interno della società.

In riferimento al DM 5 maggio 2004, per « personale qualificato » si intende il personale dotato delle competenze professionali di cui all'articolo 1, comma 2, del DM 5 maggio 2004. In tale contesto, si specifica che il termine « funzionario » indica un impiegato esercente funzioni direttive e di responsabilità.

#### 6.2. *Il personale dei soggetti autorizzati secondo il regime particolare di autorizzazione.*

Il DM 5 maggio 2004 è stato emanato in applicazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *c*), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per precisare le disposizioni relative ai requisiti dei locali idonei e delle competenze professionali degli operatori. Tali requisiti non sono richiesti soltanto alle agenzie per il lavoro, ma anche ai soggetti *ex* articolo 6, commi 2, 3 e 4, dello stesso decreto legislativo, che beneficiano di un regime agevolato di autorizzazione.

Per quanto premesso, il DM 5 maggio 2004 deve essere applicato, come di seguito precisato, anche ai soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Per quanto riguarda le competenze professionali del personale qualificato addetto all'attività di intermediazione, devono essere richieste le stesse previste per le agenzie per il lavoro, di cui al DM 5 maggio 2004.

Si precisa che tutti i soggetti di cui all'articolo 6, comma 2 e 3 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono considerati come una sede principale di una agenzia per il lavoro e quindi devono disporre di almeno 4 unità di personale dipendente qualificato addetto alle attività autorizzate.

Nel caso i soggetti di cui all'articolo 6, comma 3 siano autorizzati a livello nazionale e siano diffusi territorialmente con uffici che svolgono l'attività autorizzata, comparabili quindi alle unità organizzative delle agenzie per il lavoro, devono soddisfare il requisito di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 2, come specificato sopra nel paragrafo 6.1., cioè devono esistere due unità di personale qualificato per ogni regione in cui il soggetto autorizzato è presente e svolge l'attività autorizzata (in questo caso l'intermediazione ed eventualmente ricerca e selezione e ricollocazione professionale).

Per quanto riguarda la fondazione dei consulenti del lavoro, si specifica che come una sede principale dovrà essere dotata di 4 unità di personale qualificato, mentre i singoli consulenti del lavoro, delegati dalla Fondazione ai sensi dell'articolo 13 del DM 23 dicembre 2003, devono soddisfare i requisiti indicati al medesimo articolo 13.

## **7. Locali.**

L'articolo 2 del DM 5 maggio 2004 definisce le caratteristiche dei locali destinati dai soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività oggetto dell'autorizzazione.

In particolare, in riferimento all'articolo 2, comma 3, del DM 5 maggio 2004, il termine « sportello » indica quelle unità organizzative che nello svolgimento dell'attività autorizzata accolgono direttamente e offrono un servizio ai clienti.

Nel caso gli sportelli esistenti delle agenzie per il lavoro necessitassero un adeguamento per garantire l'accessibilità dei locali ai disabili, per il tempo strettamente necessario e purché siano stati avviati i lavori, le agenzie assicurano in ogni caso l'accesso al servizio da parte dei disabili, indipendentemente dal fatto che si verifichi fisicamente all'interno dei locali dell'agenzia.

Quanto previsto dall'articolo 2 del DM 5 maggio 2004 si applica anche ai soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4.

## **8. Pubblicità e trasparenza.**

In riferimento all'articolo 3, comma 1, del DM 5 maggio 2004, si specifica che deve essere esposto l'organigramma delle « funzioni aziendali » presenti all'interno dell'unità organizzativa con l'indicazione delle competenze professionali relative alla specifica funzione. In particolare, deve poter essere individuabile all'interno della filiale il responsabile della filiale stessa.

L'articolo 3, comma 2, del DM 5 maggio 2004, stabilisce la comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Regioni e Province Autonome dell'organigramma aziendale delle unità organizzative, delle funzioni aziendali, e dei curricula delle persone che ricoprono quelle funzioni.

## **9. Disciplina transitoria: dal lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro.**

Se l'articolo 85, comma 1, lettera f), del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha sancito l'abrogazione degli articoli da 1 ad 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, l'articolo 86, comma 6, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha previsto

la loro ultrattività e quella della normativa previgente, fino alla entrata in vigore di un decreto ministeriale che definisse una disciplina transitoria e di raccordo.

Tale disciplina transitoria e di raccordo è contenuta nel DM 23 dicembre 2003, in particolare all'articolo 11, la cui entrata in vigore ha sancito la definitiva abrogazione degli articoli da 1 ad 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in quanto il decreto ministeriale in questione nulla prevede circa un possibile protrarsi della ultrattività della normativa previgente, fatto salvo quanto specificato all'ultimo periodo del presente paragrafo.

L'articolo 11 del DM 23 dicembre 2003 stabilisce che, a seguito della presentazione della richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro, e quindi a decorrere da tale momento, le società di fornitura di lavoro temporaneo già autorizzate provvisoriamente o in via definitiva sulla base della normativa previgente potranno procedere alla somministrazione di lavoro, sia a termine sia a tempo indeterminato, ai sensi dagli articoli 20 e seguenti del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

La somministrazione di lavoro a tempo determinato potrà avvenire nel rispetto delle causali previste dal articolo 20, comma 4, d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (« esigenze di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore ») oppure per esigenze temporanee nei casi previsti dalle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge 24 giugno 1997, n. 196, come previsto dall'articolo 86, comma 3 del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Tali casi di ricorso alla somministrazione di lavoro si aggiungono a quelle previste dal d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e avranno efficacia fino alla scadenza dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro.

La somministrazione a tempo indeterminato avverrà nei casi tassativamente previsti dall'articolo 20, comma 3, lettere da *a*) a *b*).

Considerato che l'attività di somministrazione di lavoro può essere intrapresa soltanto a seguito dalla presentazione della richiesta di autorizzazione ai sensi della nuova normativa, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del DM 23 dicembre 2003 e la presentazione della richiesta per l'autorizzazione alla somministrazione, le società di lavoro temporaneo autorizzate secondo la normativa previgente potranno stipulare contratti di fornitura di lavoro temporaneo e contratti per prestazioni di lavoro temporaneo o prorogare quelli esistenti, fino al momento della presentazione della richiesta per l'autorizzazione alla somministrazione e comunque non oltre sessanta giorni dalla entrata in vigore del DM 23 dicembre 2003, momento in cui le precedenti autorizzazioni sono revocate di diritto, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del DM 23 dicembre 2003.

#### **10. L'efficacia delle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196.**

Per quanto riguarda la clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge 24 giugno 1997,

n. 196, come previsto dall'articolo 86, comma 3, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e come sopra già affermato, avranno efficacia fino alla scadenza dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro.

È invece venuta meno l'efficacia delle clausole contrattuali che escludevano il ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo per determinate mansioni, così come quelle che prevedevano contingentamenti quantitativi alla stipulazione di contratti ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196.

I contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi potranno, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, prevedere dei limiti quantitativi nell'utilizzazione della somministrazione a tempo determinato.

Firmato

IL MINISTRO  
Roberto Maroni

**6. Circolare ministeriale 2 luglio 2004, n. 27.** — Rettifica della circolare n. 25/2004 in materia di Agenzie per il lavoro.

A parziale rettifica della circolare n. 25/04, in materia di agenzie per il lavoro, al paragrafo 5 (Il divieto di transazione commerciale), terzo periodo, le parole: “e del procacciamento” sono soppresse.

Firmato

IL MINISTRO  
Roberto Maroni

**7. Circolare ministeriale 21 luglio 2004, n. 30.** — Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro.

Il nuovo regime autorizzatorio in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro di cui al Titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è operativo dal 2 luglio 2004, data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto 5 maggio 2004, con cui sono stati specificati i requisiti di cui devono essere in possesso le agenzie per il lavoro e, segnatamente, la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali. Con la pubblicazione del decreto 5 maggio 2004 prende contestualmente vigore anche il decreto 23 dicembre 2003 relativo alle modalità di presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2, dell'articolo 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e ad ogni altro profilo inerente l'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro.

Ad integrazione dei primi chiarimenti interpretativi e operativi forniti con le circolari n. 25 del 24 giugno 2004 e n. 27 del 2 luglio 2004, in materia di agenzie per il lavoro, si forniscono ora le seguenti e ulteriori precisazioni.

**1. Personale qualificato di cui devono disporre le singole unità organizzative delle agenzie per il lavoro.**

In relazione al paragrafo 6.1 della circolare n. 25 del 24 giugno 2004, dedicato al personale delle Agenzie per il lavoro, preme precisare quanto segue:

*a)* è soddisfatto quanto stabilito dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, là dove i requisiti di professionalità dei dipendenti delle Agenzie per il lavoro, previsti dal DM 5 maggio 2004 siano posseduti da due dipendenti per Regione, fermo restando che tali requisiti debbono essere posseduti da quattro unità nella sede principale;

*b)* nelle restanti unità organizzative (filiali) è invece sufficiente, come indicato dalla circolare 24 giugno 2004, che siano presenti figure professionali « qualificate » nel senso di personale che abbia un profilo professionale adeguato all'esercizio della specifica attività oggetto della autorizzazione. Quindi soggetti che abbiano maturato esperienza nel settore della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo delle relazioni sindacali ovvero che abbiano conseguito un titolo di studio (laurea) in una materia inerente a uno dei diversi aspetti della attività del settore (giurisprudenza, economia, psicologia, scienze

politiche e affini) ovvero che abbiano frequentato corsi di formazioni (master ecc.) relativi a materie inerenti al mercato del lavoro;

*c)* nei casi di cui al punto *sub b)* è chiaro che l'assunzione non debba necessariamente avvenire mediante contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma con altro contratto di lavoro dipendente comprese le nuove tipologie del contratto di inserimento e del contratto di apprendistato di alta formazione di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

*d)* l'espressione «funzionario», che compare all'articolo 1, comma 2, del DM 5 maggio 2004, non può essere che intesa come sinonimo di «impiegato», che abbia svolto una esperienza di almeno due anni nelle posizioni indicate dal citato DM, avendo acquisito una significativa esperienza nell'attività oggetto della autorizzazione. Questo in considerazione del fatto che, là dove la circolare 24 giugno 2004 parla di funzioni direttive o di responsabilità non si fa riferimento a nessun livello di inquadramento contrattuale, ma, più semplicemente, alla funzione aziendale ricoperta;

*e)* con riferimento esclusivo alle attività di ricerca e selezione di personale e di supporto alla ricollocazione professionale — nel ribadire la possibilità, solo per queste attività, che i requisiti di professionalità per la sede principale siano posseduti dall'amministratore delegato della società e/o dai consiglieri della società che siano direttamente attivi all'interno della stessa (Circ. Min. n. 25/04) — in virtù delle specifiche caratteristiche delle attività in oggetto, che come evidenziato dalla definizione che ne danno le lettere *c)* e *d)* del comma 1, dell'articolo 2, del d.lgs n. 276/03, sono a tutti gli effetti attività di consulenza di direzione realizzate su incarico delle organizzazioni clienti, per personale qualificato ai sensi dell'articolo 1 del DM 5 maggio 2004 addetto alle specifiche attività di ricerca e selezione di personale e ricollocazione professionale devono intendersi: oltre ai dipendenti e agli amministratori e/o consiglieri della società, anche i lavoratori autonomi, sia professionisti (ovvero iscritti ad appositi albi) sia collaboratori (ossia professionisti non iscritti in albi), dotati di adeguate competenze professionali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto 5 maggio 2004, organicamente inseriti nella stessa nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 3, comma 2, dello stesso decreto. Si specifica quindi che, in sede di richiesta di iscrizione all'Albo e di autorizzazione, tali Agenzie possono includere tutte le sopra riportate categorie di personale nel novero del proprio organico, ai fini della realizzazione del « documento analitico attestante il possesso di una adeguata organizzazione tecnico professionale » da allegarsi alla richiesta di iscrizione all'Albo.

## **2. Organizzazione delle agenzie per il lavoro.**

Ai fini della autorizzazione è stabilita la redazione di un « documento analitico », sottoscritto dal rappresentante legale della Agenzia, attestante che l'Agenzia stessa è dotata di una organizzazione tecnico-professionale idonea allo svolgimento della attività per la quale ha richiesto l'autorizzazione nonché la conformità alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro. In tale documento dovrà essere descritto in termini analitici e dettagliati il modello organizzativo adottato dalla agenzia. Oltre a quanto precisato nella circolare 24 giugno 2004, nel documento analitico dovrà essere indicata

anche l'articolazione delle attività oggetto di autorizzazione (ricerca e selezione dei candidati, gestione delle banche dati, stipulazione dei contratti, ecc.), che devono essere gestite e organizzate esclusivamente attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente secondo quanto sopra specificato.

### **3. Attività di « sportello ».**

Con riferimento esclusivo all'esercizio delle attività di ricerca e selezione di personale e di supporto alla ricollocazione professionale, si precisa che, coerentemente con la natura consulenziale della attività in oggetto, i locali in cui esse svolgono l'attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale non sono da considerarsi « sportello », a meno di una esplicita dichiarazione in tale direzione in sede di richiesta di autorizzazione da parte dell'Agenzia medesima. Conformemente non si applicano a detti locali quanto previsto relativamente alla apertura al pubblico e alla conseguente accessibilità alle persone con disabilità. Essi dovranno viceversa essere conformi alle norme in vigore in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

Con riferimento alle attività di somministrazione di lavoro non sono invece da considerarsi alla stregua di « sportello », a meno di una esplicita dichiarazione in tale direzione in sede di richiesta di autorizzazione da parte dell'Agenzia, le attività riconducibili ai concetti di inhouse, Implant e simili e cioè quelle unità organizzative che operano in esclusiva per un singolo cliente e che vengono aperte ed attivate in prossimità o all'interno di locali messi a disposizione dall'azienda cliente per cui l'Agenzia opera. Conformemente, anche in questi casi non si applica a detti locali quanto previsto relativamente alla apertura al pubblico, al numero minimo di persone qualificate e alla conseguente accessibilità alle persone con disabilità. Essi dovranno viceversa essere conformi alle norme in vigore in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

Per tutti i tipi di agenzie e per i soggetti di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche senza quanto sopra specificato, gli uffici non aperti al pubblico non sono considerati alla stregua di sportelli.

Nelle ipotesi di cui sopra resta ovviamente fermo che l'esercizio abusivo della attività di intermediazione, di somministrazione o di altra attività legata all'incontro tra domanda e offerta di lavoro nei locali non adibiti a sportello darà luogo alla revoca della autorizzazione ai sensi di quanto previsto dal decreto 23 dicembre 2003.

### **4. Interconnessione alla Borsa nazionale continua del lavoro.**

Ai fini del rilascio della autorizzazione le Agenzie per il lavoro rilasciano una dichiarazione di disponibilità a interconnettersi con la Borsa continua nazionale del lavoro non appena a regime. In attesa della completa messa a regime della borsa continua nazionale del lavoro gli operatori autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ottemperano all'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro attraverso uno dei nodi regionali che risultano già attivi secondo gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio disci-



plinati con apposito decreto, anche in ragione della interoperabilità dei sistemi.

#### **5. Comunicazioni a mezzo stampa internet, televisione o altri mezzi di informazione.**

Ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono vietate comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in qualunque forma effettuate, relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione effettuate in forma anonima e comunque da soggetti, pubblici o privati, non autorizzati o accreditati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro eccezion fatta per quelle comunicazioni che facciano esplicito riferimento ai soggetti in questione, o entità ad essi collegate perché facenti parte dello stesso gruppo di imprese o in quanto controllati o controllanti, in quanto potenziali datori di lavoro. Il successivo articolo 19 precisa, al comma 1, che gli editori, i direttori responsabili e i gestori di siti sui quali siano pubblicati annunci in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 9 sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 12.000 euro.

Sono dunque vietate le comunicazioni anonime. Sono altresì vietate le comunicazioni relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocamento professionale, intermediazione o somministrazione effettuate a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione che non siano effettuate da parte di soggetti, pubblici o privati, autorizzati o accreditati.

Possono tuttavia effettuare le comunicazioni in oggetto i potenziali datori di lavoro, purché ciò avvenga in forma non anonima a garanzia della trasparenza del mercato del lavoro e del pieno rispetto delle norme poste a tutela della protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196 del 2003). A questo fine, se il potenziale datore di lavoro vuole di fatto conservare l'anonimato la comunicazione in oggetto potrà essere veicolata, a titolo oneroso o gratuito, per il tramite un soggetto autorizzato o accreditato ovvero, gratuitamente, per il tramite dei centri dell'impiego della sede/residenza del committente che si faranno garanti nei confronti dei titolari dei dati inviati in risposta all'annuncio, del rispetto di quanto stabilito in materia di trattamento dei dati personali. In quest'ultimo caso, ai fini del controllo da parte della Amministrazione di vigilanza, gli editori e i gestori di siti sui quali sono pubblicati detti annunci inviano entro 10 giorni dalla pubblicazione al Centro per l'impiego competente, anche per il tramite della concessionaria di pubblicità, il nominativo del committente, con gli estremi del codice fiscale se persona fisica o della partita IVA se persona giuridica, e il testo della relativa ricerca con indicata la posizione di lavoro oggetto della inserzione.

#### **6. Termine iniziale del procedimento amministrativo.**

Si precisa che, come stabilito nel regolamento attuativo dell'articolo 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, emanato con D.M. 23 maggio 2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 133 dell'8 giugno 1991, il termine iniziale del procedimento autorizzatorio di cui all'articolo 5, comma 4, del DM

23 dicembre 2003, decorre dal momento in cui la domanda, presentata all'Amministrazione, perviene all'ufficio competente completa di tutta la documentazione richiesta dalla normativa in materia.

Firmato

IL MINISTRO  
Roberto Maroni

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>AC</i>	Archivio Civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>C&amp;C</i>	Contratti e Contrattazione Collettiva
<i>CG</i>	Corriere Giuridico
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>D&amp;L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro
<i>Danno e resp.</i>	Danno e responsabilità
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DDPCom</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DI</i>	Diritto Industriale
<i>Dir. autore</i>	Il diritto di autore
<i>DLMarche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>D&amp;L</i>	Rivista critica di diritto del lavoro
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>DLM</i>	Diritti lavori e mercati
<i>DP</i>	Diritto pubblico
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPL-Oro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit social
<i>Econ. Pol.</i>	Economia politica
<i>EGT</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GADI</i>	Giurisprudenza annotata di diritto industriale
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale

<i>GCost</i>	Giurisprudenza Costituzionale
<i>GDI</i>	Giurisprudenza di diritto industriale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>Giur. Imp.</i>	Giurisprudenza delle imposte
<i>GLav</i>	Guida al lavoro
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GN</i>	Guida normativa
<i>GP</i>	La Giustizia penale
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GU</i>	Gazzetta Ufficiale
<i>IJCLLR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>Ist. feder.</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>JPE</i>	Journal of Political Economy
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>LG</i>	Il lavoro della Giurisprudenza
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPA</i>	Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>QC</i>	Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>QRIDL</i>	Quaderni della rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QR</i>	Quaderni regionali
<i>RGE</i>	Rassegna giuridica dell'Enel
<i>RPA</i>	Rassegna parlamentare
<i>RS</i>	Rassegna sindacale
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDI</i>	Rivista di diritto industriale
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGI</i>	Repertorio della giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro

<i>RIT</i>	Revue International de Travail
<i>Riv. Dir. Fin.</i>	Rivista diritto finanziario e scienza della finanze
<i>RDSS</i>	Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>TLG</i>	Toscana Lavoro Giurisprudenza



## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANGOTTI ROBERTO	Ricercatore Isfol-Progetto Formazione Continua
BALZANO VINCENZO	Consulente del lavoro in Napoli
BIZZARRO CHIARA	Assegnista di ricerca Adapt-Centro studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
BOCCHIERI GIANNI	Direttore Affari Legali Adecco e collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
BULGARELLI AVIANA	Direttore generale per la formazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
CANAVESI GUIDO	Ricercatore di Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
CAROTTI STEFANO	Consulente del lavoro in Ancona
CASTELLETT MARCO	Docente di Marketing relazionale dell'Università "La Sapienza" di Roma
CHECCUCCI PIETRO	Ricercatore Isfol
CIMA FRANCESCA	Consulente del lavoro in Viterbo
CIOCCA GIULIANA	Professore associato di Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
CORNO ROBERTO	Presidente di Assores — Associazione agenzie di ricerca e selezione del personale
D'ANGELO GIUSEPPE	Presidente vicario Fondazione Studi Consulenti del lavoro, Consiglio nazionale dell'Ordine
DEGAN LUIGI	Ricercatore Adapt-Centro studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
DI DOMENICO GERMANA	Ricercatrice di analisi socio-economiche e responsabile degli studi sulla dimensione internazionale dei servizi per l'impiego
DI SPILIMBERGO IRENE	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
FORTI VALENTINA	Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
FRIGO FRANCO	Primo ricercatore Isfol, responsabile Progetto Formazione Continua
FUGINI MARIAGRAZIA	Professore associato di Informatica e sistemi informativi del Politecnico di Milano

- GIANNOTTI MARIA PAOLA Docente di Diritto sindacale dell'Università di Macerata
- GILLI DIANA Dirigente dell'Area Mercato del lavoro, Isfol  
MAGNANI MARIELLA Professore ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Pavia
- MEZZANZANICA MARIO Docente di Organizzazione dei sistemi informativi aziendali dell'Università Bicocca di Milano
- OLIVELLI PAOLA Professore ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
- PENNESI PAOLO Responsabile della programmazione e del coordinamento delle attività ispettive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- PIRRONE SALVATORE Dirigente, DG reti informative e osservatorio del mercato del lavoro Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- PUTRIGNANO VINCENZO Specializzando nella Scuola di specializzazione in diritto sindacale, del lavoro e della previdenza dell'Università di Macerata
- QUADRIO GIANFRANCO Presidente AISO — Associazione italiana delle società di *outsourcing*
- ROSATO SERGIO Direttore di Veneto lavoro
- SCARTOZZI GINO Docente di Diritto del lavoro dell'Università di Macerata
- SESTITO PAOLO Condirettore della Banca d'Italia distaccato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- SPATTINI SILVIA Assegnista di ricerca Adapt-Centro studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia
- TIRABOSCHI MICHELE Professore straordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Modena e Reggio Emilia
- TIRABOSCHI PATRIZIA Ricercatrice Adapt-Centro studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
- TUFFANELLI ALESSANDRA Avvocato in Ferrara
- VERBARO FRANCESCO Direttore dell'Ufficio per il personale delle Pubbliche Amministrazioni