

I servizi privati per l'impiego

di

Giampiero Falasca

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

"Marco Biagi"

n. 10

Giuffrè Editore

I servizi privati per l'impiego

di

Giampiero Falasca

Giuffrè Editore


Milano 2006

*Ad Alessandro, Sara, Bianca,
Giuseppe, Livia, Dario*

Per Angelo e Tiziano un grazie non basta

AVVERTENZE PER LA LETTURA

Anche questo volume della Collana ADAPT — Fondazione “Marco Biagi” è completato e integrato da una *proiezione informatica*, quale strumento non solo di documentazione ma anche di sviluppo e costante integrazione del contenuto della pubblicazione.

L'utilizzo del simbolo  indica un rinvio all'indirizzo internet del Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” (www.csmb.unimo.it) dove un motore di ricerca e un rinnovato indice A-Z — che ricalca l'indice analitico delle *Istituzioni di diritto del lavoro* di Marco Biagi edito sempre da Giuffrè — consentono di reperire i documenti citati nel testo e, in particolare:

- a) testi delle fonti normative;
- b) sentenze di legittimità e di merito;
- c) contratti collettivi;
- d) documentazione comunitaria e internazionale;
- e) approfondimenti monografici.

Tutto il materiale viene inoltre costantemente e tempestivamente aggiornato mediante il *Bollettino Adapt*, un documento gratuito di aggiornamento cui è possibile iscriversi semplicemente inviando una e-mail all'indirizzo csmb@unimo.it.

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione. I servizi per l'impiego tra pubblico e privato</i> di Tiziano Treu.	XIII
--	------

I.

DAL MONOPOLIO AL MERCATO

1. Il divieto di “mediazione privata”	1
2. La crisi del collocamento pubblico	4
3. La caduta definitiva del divieto di mediazione privata	10
4. La giurisprudenza della Corte di Giustizia: la sentenza <i>Job Centre</i>	15
5. L'influenza del diritto internazionale: le Convenzioni OIL	18
6. La Strategia Europea per l'Occupazione.	21
7. Strategia Europea per l'Occupazione e liberalizzazione dei servizi per l'impiego	25

II.

I SERVIZI PRIVATI PER L'IMPIEGO DOPO LA RIFORMA BIAGI

1. Riforma dei servizi pubblici per l'impiego e legge Biagi.	29
2. I ritardi del sistema.	37
3. Il nuovo impulso ai privati	40
4. Servizi privati e principio di sussidiarietà	43
5. Le Agenzie per il lavoro	47
6. Parti sociali ed intermediazione di manodopera	50
7. Gli intermediari pubblici	55
8. Il raccordo tra servizi pubblici e privati	57

III.

I REGIMI DI AUTORIZZAZIONE E LE ATTIVITÀ CONSENTITE

1. Perché l'autorizzazione?	61
2. Il regime di autorizzazione nel D.Lgs. n. 276/2003	64
3. Il regime di autorizzazione ordinario.	66
4. Il regime di autorizzazione speciale	73
5. Autorizzazione ministeriale e regionale	75
6. Autorizzazione ed accreditamento	78

7.	Le attività consentite ai soggetti autorizzati	82
8.	Somministrazione di manodopera	83
9.	Somministrazione e appalto	87
10.	Intermediazione di manodopera	96
11.	Ricerca e selezione del personale	98
12.	Supporto alla ricollocazione professionale.	100

IV.

IL RACCORDO TRA PUBBLICO E PRIVATO

1.	Il raccordo tra pubblico e privato negli orientamenti comunitari	103
2.	Il raccordo tra pubblico e privato nei Paesi UE. Cenni	109
3.	Il modello italiano di raccordo tra pubblico e privato	114
4.	Gli strumenti del raccordo pubblico privato nella riforma Biagi	117
5.	La Borsa continua nazionale del lavoro	118
6.	L'accreditamento per i servizi al lavoro	122
7.	I servizi al lavoro	128
8.	L'accreditamento degli organismi formativi	130
9.	Gli strumenti negoziali del raccordo pubblico privato.	132
10.	La somministrazione dei lavoratori svantaggiati.	134
11.	Le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili.	142
12.	La rete dei servizi come "buona pratica" di raccordo tra pubblico e privato	148

V.

LEGISLAZIONE REGIONALE E SERVIZI PRIVATI PER L'IMPIEGO

1.	Potestà legislativa concorrente e riforma Biagi	153
2.	Il contenzioso costituzionale.	156
3.	La riforma Biagi nella legislazione regionale	164
4.	Marche: legge regionale 25 gennaio 2005, n. 2	166
5.	Toscana: legge regionale 1 febbraio 2005, n. 20	168
6.	Emilia Romagna: legge regionale 1 agosto 2005, n. 17.	175
7.	Friuli Venezia Giulia: legge regionale 9 agosto 2005, n. 18	177
8.	Concertazione locale e servizi per l'impiego.	181

VI.


LE TUTELE DEGLI UTENTI E LE SANZIONI

1.	Il diritto ai servizi per l'impiego	189
2.	Le tutele nel mercato.	193
3.	La circolazione dei dati personali.	195
4.	La trasparenza delle comunicazioni	199
5.	Il divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori.	200
6.	Il divieto di oneri in capo ai lavoratori	203

7. Il principio dell'imputazione diretta	205
8. Il diritto alla formazione	206
9. I diritti sindacali dei lavoratori impiegati nella somministrazione di manodopera	211
10. La riforma del regime sanzionatorio	212
11. L'articolazione delle fattispecie sanzionatorie	215
12. Somministrazione irregolare	218
13. Esercizio abusivo di attività per cui è richiesta l'autorizzazione	223
14. Somministrazione fraudolenta	224
15. L'applicazione nel tempo del regime sanzionatorio	226

VII.

SUPPORTO INFORMATICO

 *Agenzia per il lavoro*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

- D.M. 23 dicembre 2003. *Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro.*
- D.M. 5 maggio 2004. *Requisiti delle Agenzie per il lavoro, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.*
- Circolare 24 giugno 2004, n. 25. *Agenzie per il lavoro.*
- Circolare 2 luglio 2004, n. 27. *Rettifica della circolare n. 25/04 in materia di Agenzie per il lavoro Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.*
- Circolare 21 luglio 2004, n. 30. *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro.*

DOCUMENTAZIONE INTERNAZIONALE

- Convenzione OIL sulle agenzie per l'impiego private, 19 giugno 1997, n. 181.
- Raccomandazione OIL sulle agenzie per l'impiego private, 19 giugno 1997, n. 188.

 *Collocamento*

DOCUMENTAZIONE COMUNITARIA

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.
- COM(1998) 641. *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la Strategia Europea per l'Occupazione.*

 *Mercato del lavoro*

DOCUMENTAZIONE REGIONALE

- Toscana: legge regionale 26 luglio 2002, n. 32. *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro* (come modificato dalla legge regionale 1 febbraio 2005, n. 20).

Marche: legge regionale 25 gennaio 2005, n. 2. *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro.*

Emilia Romagna: legge regionale 1 agosto 2005, n. 17. *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro.*

Friuli Venezia Giulia: legge regionale 9 agosto 2005, n. 18. *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro.*

 *Riforma Biagi*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

Legge 14 febbraio 2003, n. 30. *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.*

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e succ.mod. *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.*

Prefazione

I SERVIZI PER L'IMPIEGO TRA PUBBLICO E PRIVATO

Il collocamento italiano è stato interessato a partire dagli anni novanta da numerose riforme che hanno profondamente rinnovato l'impostazione, le modalità di azione ed i soggetti coinvolti nel sistema; durante questa stagione di riforme, avviata dal D.Lgs. n. 469/1997, si realizza la trasformazione del collocamento nei servizi per l'impiego, sulla base di quattro fondamentali linee guida.

In primo luogo, viene ripensato il rapporto tra centro ed autonomie locali nella gestione delle politiche pubbliche. L'acquisizione nel nostro ordinamento dei principi di sussidiarietà induce il legislatore a ridistribuire i compiti di gestione delle procedure pubbliche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, che sono trasferiti dallo Stato alle Regioni ed alle Province, diventate mediante i Centri per l'Impiego gli avamposti del nuovo sistema pubblico.

In secondo luogo vengono profondamente rinnovate le modalità ed i criteri con cui si dispiega l'azione pubblica. Si abbandona progressivamente il sistema delle liste di collocamento, basato sullo svolgimento di funzioni di mera certificazione della ricerca dell'occupazione, e si assegnano compiti innovativi ai Centri per l'Impiego, che sono ripensati come strutture di servizio, destinate a svolgere funzioni di sostegno alla ricerca attiva di un nuovo lavoro.

Questo segmento della riforma è proseguito con il D.Lgs. 20 aprile 2000, n. 181, il D.P.R. 7 luglio 2000, n. 442, e il successivo D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, che ne ha riformato alcuni punti; tali provvedimenti hanno portato a compimento la riforma del collocamento pubblico, determinando la definitiva scomparsa delle liste di collocamento ordinarie, e la loro sostituzione con il sistema dell'elenco anagrafico.

In terzo luogo, emerge, quantomeno a livello normativo, la consapevolezza della necessità di integrare le politiche del lavoro, le politiche della formazione e le politiche sociali per aumentare i tassi di occupa-

zione delle categorie di lavoratori con maggiori difficoltà all'inserimento o al reinserimento lavorativo.

Questa nuova concezione mira, in particolare, a rendere meno separati e autoreferenziali i diversi sistemi — istruzione, formazione, lavoro, politiche sociali — che intervengono direttamente o indirettamente nelle politiche per l'occupazione.

Il concetto di integrazione si sviluppa anche nella direzione organizzativa, e in particolare sul versante delle funzioni di supporto alla definizione dei modelli organizzativi più idonei all'erogazione di un servizio efficiente; così, si instaura un nesso, sino ad allora poco coltivato, tra le funzioni di programmazione, progettazione, erogazione e valutazione dei servizi per l'impiego.

Infine, si declina anche in senso "orizzontale" il principio di sussidiarietà, riconoscendo a soggetti privati la possibilità di erogare servizi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro; in questa nuova ottica, i soggetti privati non sono più visti come potenziali sfruttatori di manodopera, ma vengono individuati come un possibile fattore di stimolo ed innovazione del sistema.

Queste riforme, nonostante l'indubbia carica innovativa che le caratterizzava, non hanno ancora prodotto un decisivo miglioramento dei servizi erogati, pur in presenza di significativi progressi.

Il ritardo non ha riguardato solo le strutture pubbliche, ma anche i soggetti privati, che hanno sostanzialmente ignorato l'attività di mediazione di manodopera, concentrando la loro attività solo sul lavoro interinale; il D.Lgs. n. 276/2003 si sofferma su questi aspetti, tentando di rafforzare gli strumenti di azione di cui potranno disporre i servizi pubblici per l'impiego (stimolando forme innovative di raccordo con altri soggetti pubblici e privati), ed i soggetti privati che operano nel sistema.

Pochi studiosi hanno concentrato l'attenzione sulla portata di queste innovazioni che, invece, possono contribuire in modo decisivo al miglioramento del mercato del lavoro; per questo motivo trovo interessante questa monografia, che affronta la materia da un angolo visuale sinora poco esplorato.

Certamente, non bisogna cadere nell'errore di considerare i privati come unica risorsa in grado di migliorare i servizi per l'impiego; come osserva l'autore, il fattore chiave per la crescita complessiva del sistema è non tanto, o non solo, la concorrenza tra i soggetti, quanto piuttosto la cooperazione tra pubblico e privato.

I servizi pubblici devono quindi anticipare sviluppi esclusivamente

concorrenziali del sistema, e assumere un ruolo di promotori e garanti della cooperazione con i privati; in questo modo essi potranno salvaguardare e valorizzare la centralità del servizio pubblico, la cui presenza è indispensabile per bilanciare la prevalenza di logiche esclusivamente commerciali nell'esercizio dei servizi per il lavoro.

Peraltro, quando si ragiona di servizi per l'impiego, occorre tenere presenti due fondamentali considerazioni, spesso non adeguatamente valorizzate.

La prima considerazione è che qualsiasi riforma legislativa deve essere accompagnata da una coerente fase d'implementazione amministrativa; questo principio, valido in linea generale per qualsiasi intervento normativo, acquista ancora più rilevanza in una "materia" come quella dei servizi per l'impiego nella quale si intersecano in maniera strettissima, sino a diventare quasi invisibili, i rispettivi confini, gli aspetti giuridici ed il momento organizzativo e gestionale.

La seconda considerazione riguarda l'esatta individuazione di quali esigenze è chiamato a soddisfare un sistema efficiente di servizi per l'impiego.

Spesso gli analisti enfatizzano le potenzialità dei servizi per l'impiego come strumento di crescita occupazionale, dimenticando che in mancanza di servizi efficienti il mercato è in grado comunque di soddisfare i propri fabbisogni di manodopera, ricorrendo a strumenti alternativi (reti informali ed amicali).

Ciò non significa che non vi è bisogno di un sistema strutturato di servizi per l'impiego; in una società come quella attuale basata sulla conoscenza e sulle informazioni, esso è indispensabile per garantire un'allocazione più efficiente e trasparente della forza lavoro, offrendo un'importante canale di ricerca del lavoro a quei soggetti che risultano esclusi dalle reti informali.

La predominanza dei canali informali come forma ordinaria d'accesso al lavoro crea delle nuove forme di discriminazione, e svaluta l'approccio meritocratico nelle procedure di selezione, che diventa secondario rispetto al momento dell'appartenenza alla rete stessa.

La creazione di un sistema strutturato di servizi per l'impiego risulta indispensabile al fine di offrire un sostegno per quei soggetti che, in ragione delle asimmetrie informative che li caratterizzano, hanno difficoltà a trovare una collocazione coerente con le proprie capacità e, più in generale, al fine di promuovere forme di accesso al lavoro improntate a criteri di valorizzazione delle competenze e delle professionalità, difficili da utilizzare quando si ricorre alle reti informali (la

trasparenza delle informazioni sulle offerte di lavoro e la facilitazione delle procedure per il loro ottenimento è stata individuata come priorità dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea nel 2002, a Barcellona).

Un altro fabbisogno che deve soddisfare un “buon” sistema di servizi per l'impiego scaturisce dall'attuale contesto organizzativo, produttivo e normativo del mercato del lavoro, caratterizzato dalla diffusione delle forme di lavoro “flessibile”; l'aumento di flessibilità del lavoro accentua la mobilità “in uscita” dal lavoro, che perde sempre più il tradizionale carattere di impiego a tempo pieno ed indeterminato.

Tale fenomeno va di pari passo con l'aumento delle difficoltà che accompagnano il reingresso nel mercato del lavoro, a causa della rapidità con cui i processi di innovazione tecnologica “consumano” velocemente i patrimoni di conoscenze individuali.

La combinazione di queste due spinte divergenti — maggiore flessibilità in uscita, maggiore velocità con cui si consumano le professionalità — penalizza quelle fasce di lavoratori che hanno strumenti limitati, in termini di conoscenze e di reti, per inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro.

Un sistema efficiente di servizi per l'impiego deve bilanciare queste tendenze, fornendo all'individuo strumenti — informazioni, formazione, orientamento, ecc. — in grado di rendere la fase di rientro nel mercato del lavoro veloce quanto quella di uscita da esso.

L'efficienza del sistema si misura quindi nella sua capacità di fornire alle persone strumenti utili ad aumentarne l'occupabilità e le risorse che queste possono spendere al momento della ricerca del lavoro.

Il raggiungimento di questo obiettivo richiede strategie ed azioni diversificate, in quanto la complessità del mercato del lavoro non può più essere affrontata con strumenti uguali per tutti: elaborare strategie preventive finalizzate a individuare le esigenze personali, adeguare i sistemi formativi, promuovere il miglioramento delle condizioni di lavoro per favorire l'adattabilità dei lavoratori più anziani, sviluppare competenze favorendo l'apprendimento durante tutto l'arco della vita, facilitare ed agevolare la mobilità dei lavoratori, fornire servizi di orientamento continuo.

Solo quando il sistema sarà in grado di fornire in maniera efficiente questi servizi, potrà dirsi realizzato l'intento, dichiarato costantemente dal legislatore nell'ultimo decennio, di compensare la diminuzione

delle tutele nel rapporto di lavoro con un correlativo aumento di tutele nel mercato del lavoro, considerando le due voci come due variabili inversamente proporzionali.

TIZIANO TREU