

# 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 (188<sup>a</sup> seduta) (voce *Riforma Biagi*)

6. Senato della Repubblica (11<sup>a</sup> 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

---

<sup>(1)</sup> 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.