

Capitolo V

ORGANIZZAZIONE E DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO: IL CASO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Verso una nuova organizzazione del mercato del lavoro. – 2. Il processo di modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in Italia. – 2.1. La più recente evoluzione normativa. – 2.2. Le linee guida per l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici per l'impiego. – 2.3. L'attuazione della riforma dei servizi pubblici per l'impiego. – 2.4. Le criticità dei servizi pubblici per l'impiego. – 3. L'intervento pubblico indiretto nel mercato del lavoro e i servizi privati per l'impiego. – 3.1. La legge 24 giugno 1997, n. 196, e il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. – 3.2. La normativa vigente in materia di regolazione del mercato del lavoro: il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. – 3.3. Liberalizzazione, deregolamentazione o ri-regolazione? – 4. Servizi per l'impiego e politiche del lavoro: gli strumenti dell'intervento pubblico. – 5. Monitoraggio e valutazione dei servizi e delle politiche. – 6. L'intervento pubblico e il governo nel mercato del lavoro.

1. Verso una nuova organizzazione del mercato del lavoro.

Con un certo ritardo rispetto a quanto accaduto nella maggior parte dei Paesi europei, anche l'Italia ha abbandonato il monopolio pubblico del collocamento ⁽¹⁾ ovvero la riserva originaria dello Stato in tale ambito, per un sistema di coesistenza regolata tra servizi pubblici e privati per l'impiego ⁽²⁾. La modificata organizzazione del mercato del lavoro è stata conseguentemente accompagnata da nuove modalità di intervento da parte dei poteri pubblici nel mercato del lavoro, così come di gestione dei servizi pubblici per l'impiego.

⁽¹⁾ Cfr. *supra*, cap. II, §§ 2.3. e 2.4.

⁽²⁾ Cfr. *supra*, cap. II, § 2.6.

La dottrina si è sin qui soffermata sullo studio dei fattori esterni al sistema e segnatamente al ruolo dell'Unione Europea, sia con riferimento alla Strategia europea per l'occupazione, sia soprattutto attraverso la celebre sentenza *Job Centre II* ⁽³⁾. Poca attenzione invece è stata prestata alla valutazione dei processi di reale evoluzione del dato legale nazionale.

Per tentare di comprendere, quindi, le nuove modalità dell'intervento pubblico nel mercato, così come i ruoli attribuiti dalla normativa ai servizi pubblici e privati per l'impiego e alle loro interrelazioni, è opportuno analizzare da un lato la regolamentazione di tali servizi – sia pubblici, sia privati – e dall'altro ricercare anche nella prassi, in particolare con riferimento al settore pubblico, eventuali riscontri della loro modernizzazione. A seguito di questa analisi, sarà possibile compiere alcune riflessioni nell'ottica della evoluzione dei modelli di regolazione precedentemente proposti.

2. Il processo di modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in Italia.

Se per quasi mezzo secolo (1949-1997) i servizi per l'impiego erano stati gestiti in regime di monopolio, la loro modernizzazione si era resa necessaria in particolare a causa della inefficienza e dell'incapacità di svolgere di fatto un ruolo attivo nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁴⁾ e dell'inadeguatezza a rispondere alle esigenze e richieste provenienti da un mercato del lavoro modificato

⁽³⁾ Cfr. cap. II, in particolare § 2.4., dove si è detto di come la Corte di Giustizia europea abbia favorito il processo di superamento dei monopoli pubblici del collocamento con alcune sentenze in materia – in particolare *Macroton*, *Job Centre II* – e l'OIL abbia piuttosto recepito tale evoluzione e tendenza approvando solo nel 1997 una convenzione in tale direzione.

⁽⁴⁾ Si ricorda infatti come i servizi pubblici per l'impiego siano arrivati a intermediare non più del 4-5% degli incontri tra domanda e offerta di lavoro, cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 1997-2001*, Commissione dell'informazione, Roma, luglio 2002, qui 183; dati simili sono ricavabili dalla tabella di fonte Istat, 1997, in A. MOCAVINI, A. PALIOTTO, *Job vacancies in Italia. Il quadro teorico, le indagini, le evidenze empiriche*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2000, 72; ancora, cfr. S. VERGARI, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 51-76.

rispetto al passato e in continuo cambiamento. Tutto ciò era imputabile, in buona parte, alla tipologia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici per l'impiego, prettamente burocratica e amministrativa, tipica del regime di monopolio ⁽⁵⁾. Essa infatti non prevedeva, né richiedeva un impegno diretto ad abbinare nel modo migliore le caratteristiche dei lavoratori con le richieste dei profili professionali dei datori di lavoro, in quanto il sistema era costruito sulla formale registrazione dei lavoratori nelle liste e sul loro avviamento in base all'anzianità di iscrizione, a parità di mansione. Non era quindi in sostanza prevista nel sistema una vera e propria azione di intermediazione, nel senso dell'abbinamento, del *matching* di domanda e offerta di lavoro, ma soltanto appunto una azione di "collocamento", intesa come copertura di un determinato posto di lavoro da parte di un lavoratore sulla base di un diritto di precedenza, indipendente dalle sue caratteristiche e competenze specifiche ⁽⁶⁾.

D'altra parte questa modalità di azione degli uffici ministeriali era coerente con il principio del collocamento come funzione pubblica (come stabilito dall'articolo 7 della legge 29 aprile 1949, n. 246), inteso a rispondere all'interesse pubblico di allocare la risorsa lavoro in modo equo e trasparente e di controllare i flussi di manodopera nel mercato. Per perseguire tale obiettivo, erano quindi necessarie liste che determinassero la precedenza dei lavoratori rispetto all'avviamento al lavoro. Conseguentemente i lavoratori che aspirassero ad essere avviati al lavoro alle dipendenze altrui (articolo 8, legge n. 264 del 1949) erano tenuti ad iscriversi alle liste di collocamento. Nel contempo era istituito l'obbligo da parte dei datori di lavoro di assumere lavoratori iscritti alle liste (articolo 11, comma 2) facendone domanda al competente ufficio (articolo 13, comma 1) mediante una richiesta numerica (articolo 14, comma 1) con l'indicazione della categoria e della qualifica professionale richiesta ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ La disciplina del monopolio pubblico del collocamento era definita dalla l. n. 264/1949, in particolare il titolo II.

⁽⁶⁾ Sulle procedure di collocamento e di avviamento al lavoro, disciplinate dalla normativa precedente il 1997, si veda E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 1996, spec. 388-395.

⁽⁷⁾ Cfr. E. GHERA, *Diritto del lavoro*, cit., 390.

Già a partire dagli anni Settanta, tuttavia, il principio della richiesta numerica fu oggetto di critiche in quanto limitava fortemente la libertà contrattuale delle parti nella costituzione di rapporti di lavoro ⁽⁸⁾. Se da un lato, anche per questo motivo, si andavano eludendo nella prassi le disposizioni normative in materia ⁽⁹⁾, dall'altro cominciarono ad essere introdotte nuove deroghe al principio della richiesta numerica ⁽¹⁰⁾.

È in particolare la legge 19 dicembre 1984, n. 863, che inizia ad incrinare di fatto tale principio attraverso l'introduzione di una deroga che consentiva ai datori di lavoro la chiamata nominativa per il 50 per cento delle assunzioni con contratto a tempo indeterminato ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Cfr. E. GHERA, *Diritto del lavoro*, cit., 390-391; S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006, 23; P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, De Donato, Bari, 1982.

⁽⁹⁾ Secondo E. GHERA, *Diritto del lavoro*, cit., 390, l'evoluzione del mercato del lavoro (collegata alle nuove esigenze di organizzazione e gestione delle risorse umane) incrementava comportamenti elusivi di una normativa ritenuta eccessivamente rigida; mentre S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, 358-375, spiega dettagliatamente l'elusione della normativa già dalla sua introduzione.

⁽¹⁰⁾ Alle originarie deroghe per l'assunzione di coniuge, parenti e affini; personale avente funzioni direttive; lavoratori di concetto o specializzati assunti mediante concorso pubblico; lavoratori esclusivamente a compartecipazione, compresi i mezzadri ed i coloni parziari; domestici, portieri, addetti a studi professionali e addetti ai servizi familiari; lavoratori destinati ad aziende con non più di tre dipendenti oppure ad aziende rurali con non più di sei dipendenti, limitatamente a zone mistilingue o montane (art. 11, comma 3, l. n. 264/1949); nonché in caso di passaggio diretto da azienda ad azienda (art. 11, comma 6, l. n. 264/1949), la l. n. 300/1970 stabilì (art. 33) l'istituzione di commissioni locali su richiesta delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (per le quali erano designate rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro), che avevano il compito di definire e di aggiornare periodicamente le graduatorie delle precedenzae per l'avviamento al lavoro e, in particolare, di rilasciare il nulla osta all'accoglimento di richieste nominative. Tali funzioni assunte dai sindacati sono state lette come un tentativo di realizzazione del collocamento sindacale, si veda S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, 383. Altre deroghe alla richiesta numerica furono introdotte dalla l. n. 79/1983, il cui art. 8 disciplinava la possibilità per i datori di lavoro di procedere a richieste nominative per l'assunzione di lavoratori, di età compresa tra i 15 ed i 29 anni, con contratto di lavoro a termine avente finalità formative, di durata non superiore a dodici mesi.

⁽¹¹⁾ Successivamente con l'art. 25 della l. n. 56/1987, alle commissioni regionali per l'impiego viene attribuita la facoltà di proporre deroghe ai vincoli esistenti per le imprese in materia di assunzioni dei lavoratori, e quindi anche di chiamata numerica, tenendo conto delle dimensioni delle imprese presenti sul territorio e della tipologia differenziata delle fasce di disoccupazione.

Solo agli inizi degli anni Novanta, la richiesta nominativa dei lavoratori viene infine istituita come regola dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, mentre permane l'obbligo dell'iscrizione alle liste di collocamento. Successivamente, con la legge 28 novembre 1996, n. 608, fu abbandonata anche la chiamata nominativa per l'affermazione della assunzione diretta con comunicazione successiva agli uffici di collocamento, divenuta poi comunicazione antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro ⁽¹²⁾.

Se le restrizioni imposte alle assunzioni dei lavoratori rappresentavano una limitazione alla attività e alla libertà imprenditoriale, altrettanto lo erano il monopolio pubblico del collocamento e il divieto di mediazione privata. Se da un lato i servizi pubblici in regime di monopolio non offrivano servizi adeguati alle imprese nella fase di incontro tra domanda e offerta di lavoro, dall'altro il divieto di mediazione privata non consentiva ad altri soggetti di offrire i servizi «diversificati e sofisticati» ⁽¹³⁾ richiesti dalle aziende.

Questi aspetti insieme all'incapacità, a causa dell'inefficienza degli uffici di collocamento, di realizzare l'obiettivo del controllo del mercato del lavoro ⁽¹⁴⁾ rendevano inutile, se non dannosa, la conservazione del monopolio del collocamento e conseguentemente non procrastinabile una riforma della disciplina e dell'organizzazione del mercato del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego.


2.1. La più recente evoluzione normativa.

È il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 ⁽¹⁵⁾, attuativo dell'articolo 1 della c.d. «Legge Bassanini» ⁽¹⁶⁾, che riforma la

⁽¹²⁾ La Legge Finanziaria 2007, l. n. 296/2006, ha introdotto la comunicazione preventiva, entro il giorno antecedente l'instaurazione del rapporto, modificando il principio della assunzione con comunicazione contestuale (art. 9-*bis* della l. n. 608/1996, come modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 297/2002), mai di fatto diventata effettiva, causa la mancata emanazione del d.i. che doveva (ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 7, d.lgs. n. 181/2000) definire i moduli per le comunicazioni obbligatorie. Tale d.i. è stato emanato solo il 30 ottobre 2007, definendo i moduli per le comunicazioni, insieme alle nuove modalità di trasmissione telematica; cfr. *supra*, cap. IV, § 5.

⁽¹³⁾ Così, P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, cit., 5.

⁽¹⁴⁾ Si veda, nel dettaglio, cap. I, § 2.

⁽¹⁵⁾ D.lgs. n. 469/1997 – *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in  indice A-Z, voce *Collocamento*.

disciplina dei servizi per l'impiego e dell'organizzazione del mercato del lavoro, per un verso eliminando il monopolio pubblico del collocamento ⁽¹⁷⁾ e consentendo anche a soggetti privati appositamente autorizzati di svolgere l'attività di mediazione ⁽¹⁸⁾, per altro verso rivedendo l'organizzazione e le competenze in materia di servizi pubblici per l'impiego ⁽¹⁹⁾.

Novità rilevante e di assoluta discontinuità con il passato introdotta da tale riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego era rappresentata, prima di tutto, dal decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni e alle Province di alcune funzioni e compiti relativi alla gestione del collocamento e delle politiche attive del lavoro (ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 469 del 1997), che ha portato al trasferimento delle competenze e della gestione dei servizi pubblici per l'impiego dal Ministero del lavoro alle Province, determinando la soppressione dei vecchi uffici di collocamento – da ultimo denominati sezioni circoscrizionali per l'impiego – (ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 469 del 1997) e l'istituzione dei nuovi centri per l'impiego (ai sensi

⁽¹⁶⁾ Legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁽¹⁷⁾ Si arrivò a tale decreto anche sulla scorta della sentenza della Corte di Giustizia CE, sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96, nota con il nome di *Job Centre II*, con la quale la Corte condannava il collocamento pubblico italiano per abuso di posizione dominante, in quanto da un lato lo Stato riservava in via esclusiva al servizio pubblico l'attività di collocamento, benché esso non fosse in grado di soddisfare tutta la domanda di servizio, mentre dall'altro impediva ad altri operatori di svolgere tale attività. Cfr. C. Giust. CE, sentenza 11 dicembre 1997, *Job Centre II*, 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*. Cfr., inoltre, i commenti di M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, cit., 33-34; G. RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *DRI*, 1998, n. 2, 145-159.

⁽¹⁸⁾ Art. 10, d.lgs. n. 469/1997. Con l'art. 117, comma 3, della l. n. 388/2000 (Legge Finanziaria per il 2001), venne modificato il predetto art. 10, regolamentando le attività di ricerca e selezione di personale e di ricollocazione professionale e prevedendo per esse un provvedimento a tutti gli effetti autorizzatorio, denominato però «accreditamento» (da non confondere in ogni caso con l'attuale provvedimento di accreditamento, ex art. 7 del d.lgs. n. 276/2003).

⁽¹⁹⁾ Sulla riforma del mercato del lavoro del 1997 e sulle sue implicazioni, si veda L. MONTUSCHI, *Appunti esegetici sulla riforma del collocamento*, in *LG*, 1997, 993; F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento. Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in *DPL*, 1998, n. 11, inserto; P.A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *DRI*, 1998, n. 2, 135-144; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit.; F. LISO, *Collocamento e agenzie private*, in *DLRI*, 2002, 591.

dell'articolo 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 469 del 1997)⁽²⁰⁾.

Unitamente al decentramento e alla loro riorganizzazione, il decreto legislativo in parola ha affidato agli uffici pubblici nuove funzioni in materia di mercato del lavoro, con l'intenzione di modificare la loro attività da *funzione pubblica in servizio pubblico* diretto a realizzare un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ai nuovi centri per l'impiego, gestiti dalle Province (di fatto composti per la maggior parte di personale ministeriale trasferito dai vecchi uffici di collocamento), si richiedeva, infatti, di superare l'atteggiamento passivo e notarile limitato alla registrazione dei lavoratori nelle liste di collocamento, così come alla gestione e verifica dei dati provenienti dalle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, per assumere un nuovo ruolo attivo e propositivo nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro⁽²¹⁾. In questa ottica, lo stesso decreto legislativo elenca perciò le nuove attività e funzioni attribuite ai centri per l'impiego, quali: la preselezione, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione, nonché a incentivare e supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il concreto avvio della riforma dei servizi pubblici per l'impiego è stato però difficoltoso. Da un lato, si manifestavano la complessità e la criticità della gestione del trasferimento dei compiti e delle funzioni, nonché delle risorse e del personale dal Ministero del lavoro alle Province. Dall'altro permanevano disposizioni normative – in particolare relative al libretto di lavoro e alle liste di collocamento – che mantenevano legati i nuovi centri per l'impiego alle vecchie procedure amministrative ereditate dal passato e alla gestione burocratica del collocamento⁽²²⁾, invece che agevolarli

⁽²⁰⁾ Cfr. F. BASENGHI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, e P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, entrambi in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, rispettivamente 391 e 373.

⁽²¹⁾ Sulle diverse funzioni del collocamento e sulla necessità dell'affermazione della funzione promozionale, cfr. S. VERGARI, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., 51-76, qui 58-59.

⁽²²⁾ 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 e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 16-17; inoltre, cfr. F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO,

nell'assunzione del ruolo promozionale e di servizio che si voleva loro attribuire.

Per uscire da tale situazione il legislatore predispose un disegno riformatore che intendeva portare a compimento la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, nella direzione di un miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e della promozione di misure volte all'inserimento nel mercato del lavoro, mettendo i centri per l'impiego nelle condizioni di assumere effettivamente il ruolo attivo e promozionale che veniva loro richiesto.

In questa prospettiva e in considerazione della possibilità di assunzione diretta dei lavoratori da parte dei datori di lavoro (legge 28 novembre 1996, n. 608) e dell'abolizione del monopolio pubblico del collocamento, le relative liste perdevano la loro funzione principale di stabilire la precedenza per l'avvio al lavoro⁽²³⁾. Per questa ragione, l'idea di riforma prevedeva l'abrogazione delle liste di collocamento e del libretto di lavoro per essere sostituite dall'elenco anagrafico⁽²⁴⁾ e dalla scheda professionale⁽²⁵⁾, quali strumenti maggiormente adeguati al nuovo ruolo attribuito ai servizi pubblici. Conseguentemente, si prevedeva l'introduzione di una nuova definizione di stato di disoccupazione (articolo 2, decreto legislativo n. 181 del 2000), che non coincideva più con l'iscrizione alle liste di collocamento (a quel punto abolite), ma che in particolare doveva prevedere l'immediata disponibilità al lavoro, in un'ottica di incentivazione e responsabilizzazione dei lavoratori in cerca di occupazione.

Benché l'intervento fosse stato concepito come unitario, venne poi suddiviso in due provvedimenti, entrati in vigore nell'ordine

P. TOSI, T. TREU (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., 9, dove evidenzia la costituzione di «un nuovo sistema con vecchie procedure».

⁽²³⁾ Sulle stesse posizioni, cfr. S. VERGARI, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, cit., 62-63.

⁽²⁴⁾ L'elenco anagrafico è l'elenco predisposto dai centri per l'impiego in cui vengono registrati i lavoratori in cerca di una occupazione e che intendono avvalersi dei servizi dei centri per l'impiego (art. 4, d.P.R. n. 442/2000).

⁽²⁵⁾ La scheda professionale, rilasciata dal servizio competente (tendenzialmente il centro per l'impiego) deve contenere le informazioni relative all'istruzione, alla formazione e alle esperienze professionali del lavoratore (art. 5, d.P.R. n. 442/2000).

inverso in cui avrebbero dovuto essere applicati ⁽²⁶⁾. Il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, arrivava ad attribuire alle Regioni la competenza di definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi dei servizi per l'impiego al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione (articolo 3). L'attenzione era rivolta in particolare alla disoccupazione di lunga durata, per contrastare la quale il decreto individuava interventi di politica attiva del lavoro, come interviste periodiche dirette a realizzare colloqui di orientamento ovvero a proporre iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale.

Nella direzione della promozione della ricerca attiva di una occupazione da parte dei lavoratori disoccupati, tale decreto ha inoltre introdotto la nuova definizione di stato di disoccupazione, insieme alle nuove regole per il suo accertamento, conservazione o perdita, basate, in linea con gli indirizzi comunitari ⁽²⁷⁾, sulla dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro (articolo 2, comma 1, decreto legislativo n. 181 del 2000). Si cercava in questo modo di abbandonare l'impostazione passiva, definita dalla normativa previgente, secondo la quale veniva considerata disoccupata la persona semplicemente priva di occupazione e iscritta alle liste di collocamento. La nuova definizione consentiva invece ai servizi pubblici per l'impiego di classificare come disoccupati soltanto i lavoratori effettivamente interessati ad entrare nel mercato del lavoro.

Il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, contenente il regolamento per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, introduceva invece l'elenco anagrafico (articolo 4) e la scheda professionale (articolo 5) ⁽²⁸⁾, destinati a sostituire rispettivamente le liste di collocamento e il libretto di lavoro. Tale decreto però passò solo parzialmente il vaglio della Corte dei Conti, che in particolare stralciò le

⁽²⁶⁾ Cfr. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2002, n. 3, 29-30.

⁽²⁷⁾ Così espressamente indicato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 181/2000.

⁽²⁸⁾ Cfr., sull'argomento, S. ROSATO, *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento (art. 2)*, cit., 255-269.

disposizioni abrogative della normativa previgente, tra cui appunto anche le liste di collocamento e il libretto di lavoro ⁽²⁹⁾. La mancata abrogazione determinò, quindi, la convivenza della nuova disciplina con la normativa in materia di liste di collocamento e di libretto di lavoro, nonché la persistenza, nella prassi, delle procedure amministrative che si era inteso riformare ⁽³⁰⁾. La normativa previgente comportava infatti la sopravvivenza delle procedure tipiche del “vecchio” collocamento, per cui se da un lato era stata istituita l’anagrafe dei lavoratori, dall’altro permaneva l’obbligo della loro iscrizione nelle liste di collocamento. In particolare, poi, in riferimento allo stato di disoccupazione, la nuova definizione, legata alla immediata disponibilità al lavoro, rilevava solo ai fini dell’erogazione dei nuovi servizi dei centri per l’impiego, mentre l’iscrizione nella prima classe delle liste di collocamento rappresentava ancora il requisito per beneficiare dei sussidi. Tale situazione venne allora rappresentata con l’immagine del c.d. «doppio binario», uno per i nuovi servizi per l’impiego e l’altro per il vecchio sistema di gestione delle tradizionali liste del collocamento pubblico ⁽³¹⁾.

Se con i provvedimenti fin qui descritti, il legislatore non era riuscito, come nelle intenzioni, a completare la riforma dei servizi pubblici per l’impiego, si ritiene abbia avuto maggior successo con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

Esso ha cercato di rimediare alle distorsioni sopra esposte, cercando per questa via di superare il vecchio sistema burocratico e vincolistico, in particolare con le abrogazioni espresse delle liste di collocamento ordinarie e speciali (ad eccezione delle liste di mobilità, di collocamento mirato delle categorie protette, e dei lavoratori dello spettacolo) e del libretto di lavoro, nonché con l’affermazione definitiva dell’assunzione diretta e libera, grazie all’abrogazione del principio di richiesta numerica (articolo 14, legge n. 264 del 1949) e di quella nominativa (articolo 25, comma 1, legge n. 223 del 1991), fino a quel momento ancora in vigore e in

⁽²⁹⁾ Cfr. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l’impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, cit., 32.

⁽³⁰⁾ L’intera vicenda è ben riassunta in D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l’impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, cit., spec. 29-33.

⁽³¹⁾ 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., 18.

particolare l'abrogazione dell'obbligo di assunzione dei lavoratori iscritti alle liste di collocamento (articolo 11, comma 2, legge n. 264 del 1949).

Nel contempo, il decreto in parola ha modificato il decreto legislativo n. 181 del 2000, alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione, che come noto ha stabilito il trasferimento di ulteriori competenze normative e istituzionali dallo Stato alle Regioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro e gestione delle politiche per la occupazione.

Il decreto legislativo n. 297 del 2002 ridefinisce inoltre lo stato giuridico di disoccupazione (articolo 2) ⁽³²⁾ e le condizioni per la conservazione e la perdita dello stesso (articolo 4) ⁽³³⁾, confermando da un lato il requisito dell'immediata disponibilità al lavoro e dall'altro rafforzando il legame tra la conservazione dello stato di disoccupazione e il rispetto delle misure di politiche attiva (formazione, riqualificazione professionale, programmi di reinserimento lavorativo) concordate con il lavoratore disoccupato dai servizi competenti ⁽³⁴⁾, pena il decadimento dai trattamenti previdenziali ⁽³⁵⁾ e fornendo, inoltre, per questa via, una importante leva di incentivazione dei lavoratori disoccupati nella ricerca attiva di un lavoro.

Con particolare riferimento all'acquisizione e conservazione dello stato di disoccupazione, che consente l'accesso ai trattamenti previdenziali, e alle azioni intraprese dai servizi competenti, sono i c.d. patti di servizio ⁽³⁶⁾ a tradurre nella prassi le citate disposizioni

⁽³²⁾ Sul punto, cfr. S. ROSATO, *Stato di disoccupazione (art. 3)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 271-279.

⁽³³⁾ Cfr. S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione (art. 5)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 296-306.

⁽³⁴⁾ Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lett. b), d.lgs. n. 181/2000, come modificato dal d.lgs. n. 297/2002.

⁽³⁵⁾ L'art. 1-*quinquies*, del d.l. n. 249/2004, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 291/2004, disciplina la decadenza dai trattamenti previdenziali e da altre indennità o sussidi dei lavoratori beneficiari, nei casi in cui i lavoratori rifiutino il percorso di reinserimento nel mercato del lavoro o un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequentino regolarmente, così come non accettino l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza. Precisazioni ulteriori sulla materia sono poi state fornite dalla circ. Min. lav. n. 22/2006.

⁽³⁶⁾ Cfr. S. ROSATO, *Stato di disoccupazione (art. 3)*, cit., 275. Con riferimento alla natura e alla funzione dei patti di servizio, quali strumenti per esplicitare il rapporto tra il disoccupato e/o beneficiario della prestazione sociale e i soggetti competenti della prestazione ovvero dei servizi di reinserimento al lavoro, si veda *supra*, cap. III, § 5.2. Per

normative ⁽³⁷⁾. A seguito della dichiarazione ai centri per l'impiego (e più in generale i servizi competenti) della propria disponibilità al lavoro, attraverso il patto di servizio sono definiti diritti e doveri delle parti. Nello specifico, sono da un lato precisate le condizioni generali dell'erogazione dei servizi e delle misure di politica del lavoro da parte del centro per l'impiego, dall'altro le modalità di fruizione dei medesimi da parte del lavoratore, compresi gli impegni che il lavoratore si assume in riferimento alla ricerca di un impiego, alla partecipazione a programmi e azioni diretti al suo inserimento nel mercato del lavoro, nonché ai colloqui fissati dai servizi competenti. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, agli incontri e alle convocazioni dei centri per l'impiego nell'ambito degli interventi diretti al reinserimento del lavoratore costituiscono ragioni per la perdita dello stato di disoccupazione e relativi benefici e agevolazioni ⁽³⁸⁾.

Nella convinzione dell'efficacia dello strumento del patto di servizio nel collegamento tra politiche attive e passive per il lavoro, il legislatore intende infatti puntare sulla sua potenzialità, promuovendolo ulteriormente come mezzo di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro ⁽³⁹⁾.

2.2. Le linee guida per l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici per l'impiego.

Anche l'Italia, sulla scia dell'affermazione europea del *new public management* ⁽⁴⁰⁾, ha cercato, già dagli inizi degli anni Novanta, di

una ricognizione della normativa regionale in materia di patti di servizio, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2007, n. 1, Parte I, 146-148.

⁽³⁷⁾ Ci si riferisce in particolare all'art. 2, comma 1 e 4, lett. b); all'art. 3, comma 1, lett. b), e art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 181/2000.

⁽³⁸⁾ Cfr. S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione (art. 5)*, cit., spec. 300-301.

⁽³⁹⁾ La l. n. 247/2007, in attuazione del c.d. *Protocollo sul welfare* del 23 luglio 2007, ha delegato il governo ad adottare provvedimenti legislativi volti appunto alla promozione e istituzionalizzazione dei patti di servizio, insieme a norme volte a un nuovo riordino dei servizi per l'impiego.

⁽⁴⁰⁾ Espressione che rappresenta il processo di riforme dell'amministrazione pubblica iniziato già negli anni Ottanta, utilizzata per la prima volta da C. HOOD, *A Public*

introdurre nelle amministrazioni pubbliche strumenti della gestione per obiettivi ⁽⁴¹⁾. Nella realtà, l'effettiva applicazione di queste nuove metodologie non è sicuramente stata immediata, ma dopo un primo periodo di adeguamento, si ritiene che la loro diffusione e applicazione, in particolare negli enti locali e negli enti pubblici, si possa ritenere buona ⁽⁴²⁾. Sembra, in ogni caso, opportuno sottolineare che si tratta di *elementi* della gestione per obiettivi, in quanto la rilevanza delle norme nella definizione delle procedure sembra ancora piuttosto radicata nel nostro contesto nazionale.

Con particolare riferimento alla gestione dei servizi pubblici per l'impiego, elementi del *management by objectives* sono stati introdotti non a caso a seguito dell'evoluzione normativa in materia. Si è già avuto modo di argomentare ⁽⁴³⁾, infatti, che esiste una relazione tra le modalità di gestione dei servizi e la regolamentazione del mercato del lavoro, per cui storicamente il superamento del monopolio pubblico del collocamento ha significato la rinuncia a forme di gestione basate sul comando e controllo a vantaggio di una gestione per obiettivi.

I primi elementi di questa modalità di gestione dei servizi nel contesto italiano sono dovuti sia alle norme relative alla programmazione delle attività degli enti pubblici sia al *Masterplan dei servizi per l'impiego* ⁽⁴⁴⁾ e successivamente dei *Masterplan* regionali. Il primo accoglie, infatti, le linee guida, definite a livello nazionale, per l'organizzazione concreta dei servizi pubblici per l'impiego, nonché gli obiettivi, le tappe di realizzazione della riforma dei servizi stessi,

Management for All Season?, in *Public Administration*, Spring 1991, vol. 69, 3-19, si veda *supra*, cap. III, § 4.

⁽⁴¹⁾ Così, C. D'ORTA, *La gestione per obiettivi nelle amministrazioni statali: progressi, criticità, prospettive*, intervento alla I Conferenza Nazionale dell'Alta Dirigenza Statale, Roma, Palazzo dei Congressi, 3-5 febbraio 2003, inedito; infatti con il d.lgs. n. 29/1993, recante norme per la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, è stata introdotta la programmazione quale strumento di base dell'attività amministrativa, mentre con il d.lgs. n. 77/1995, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ha istituito il piano esecutivo di gestione, attraverso il quale vengono fissati gli obiettivi di gestione, nonché altri strumenti adeguati per la valutazione degli obiettivi raggiunti.

⁽⁴²⁾ Così, CONFERENZA PERMANENTE DEI SERVIZI DI CONTROLLO INTERNO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME, *Rilevazione sullo stato di attuazione della legislazione sui controlli e sul bilancio nelle Regioni e Province autonome*, novembre 2001.

⁽⁴³⁾ Cfr. cap. III, in particolare § 3.

⁽⁴⁴⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *"Masterplan" dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione*, 20 dicembre 2000.

gli standard qualitativi stabiliti e concordati da Stato, Regioni, Province, parti sociali. I secondi definiscono, a livello decentrato, gli obiettivi specifici e gli indicatori per la misurazione delle performance realizzate. Dal punto di vista normativo, è invece l'articolo 4 del decreto legislativo n. 297 del 2002, che ha modificato l'articolo 3 del decreto legislativo n. 181 del 2000, a introdurre alcuni principi del *management by objectives*, attraverso la previsione della definizione da parte delle Regioni degli obiettivi e indirizzi operativi in riferimento alle azioni e misure dirette a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, della riqualificazione attraverso la formazione, dell'inserimento professionale e di altre misure di politica attiva del lavoro.

Nonostante il decentramento delle competenze in materia di servizi per l'impiego dallo Stato alle Regioni e Province, ad opera del decreto legislativo n. 469 del 1997, lo Stato conserva, a termini di legge (articolo 1), un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento. Con riferimento a tale funzione, ha allora promosso l'accordo tra Stato, Regioni, Province e parti sociali attraverso il *Masterplan* dei servizi per l'impiego con lo scopo di «allestire un quadro di riferimento entro cui sviluppare la riforma degli SPI»⁽⁴⁵⁾. Si avvertiva infatti la necessità della definizione e condivisione a livello nazionale di obiettivi quantitativi e standard qualitativi per garantire una minima omogeneità dell'intervento pubblico diretto sul territorio nazionale, cercando per questa via di prevenire le possibili differenziazioni legate al decentramento.

Il *Masterplan* nazionale, pertanto, definisce in primo luogo le funzioni ovvero i servizi, che devono essere erogati e organizzati dai servizi pubblici per l'impiego in osservanza della normativa vigente. Sono allora individuati come servizi fondamentali dei centri per l'impiego: l'accoglienza e l'informazione, la mediazione e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la promozione all'inserimento lavorativo, l'orientamento e i servizi alle imprese, nonché la gestione degli adempimenti amministrativi in riferimento alle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro⁽⁴⁶⁾. In riferimento all'implementazione di tali servizi, sono inoltre previsti diversi livelli

⁽⁴⁵⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, "*Masterplan*" dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione, cit., 1.

⁽⁴⁶⁾ Per la descrizione delle attività e dei servizi forniti dai centri per l'impiego, cfr. anche FORMEZ, *Qualità nei servizi per l'impiego*, Quaderni, 2005, n. 35, 48-54.

di operatività, che possono anche interpretarsi come diversi stadi di avanzamento nella loro attuazione. Se al momento della attivazione possono essere erogati secondo modalità definite «di base» ovvero elementari, successivamente il centro per l'impiego dovrà attrezzarsi per garantire lo svolgimento dei servizi secondo modalità avanzate⁽⁴⁷⁾.

Il servizio di accoglienza e informazione si caratterizza per il ricevimento del cliente, una prima individuazione delle sue esigenze, la conseguente fornitura di alcune informazioni e illustrazione del servizio in generale, l'indirizzamento verso i servizi specifici del centro per l'impiego ovvero verso altri enti o istituzioni. L'erogazione di tale servizio a livello medio e avanzato comporta inoltre lo svolgimento di un colloquio preliminare a vari livelli di approfondimento, nonché la prenotazione di un appuntamento per l'accesso al successivo colloquio o a servizi specifici. Rilevante risulta inoltre la diffusione di informazioni circa le opportunità di lavoro o di formazione, fino a quelle relative ai diritti dei lavoratori, alla costituzione dei rapporti di lavoro e all'autoimprenditorialità. La modalità avanzata di erogazione del servizio viene garantita in particolare dalla possibilità di accesso anche *on line* alle informazioni⁽⁴⁸⁾.

Colloqui più approfonditi sono classificabili nell'ambito dell'attività di orientamento e consulenza ai lavoratori. Il servizio varia dall'analisi dei bisogni e delle competenze che possono condurre a un'attività informativa standard, a incontri di orientamento su tematiche specifiche e assistenza alla compilazione del *curriculum*, fino al bilancio di competenze e all'elaborazione di un progetto formativo-professionale e di un percorso di inserimento.

Sulla base dei colloqui approfonditi effettuati ai lavoratori in cerca di occupazione, vengono raccolte e archiviate le relative informazioni, che costituiscono la base del servizio di mediazione e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, fulcro e obiettivo primo

(47) Mentre il *Masterplan* individua due livelli di operatività dei servizi, distinti in modalità di base e avanzata, esemplificandoli per ogni tipologia di attività, l'Isfol nei suoi monitoraggi ha sviluppato e approfondito la classificazione delle modalità di erogazione dei servizi, individuando tre livelli: elementare, medio, avanzato. Sul punto, si veda anche D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, cit., 119.

(48) Cfr. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, cit., 120.

dell'attività dei centri per l'impiego. Con l'attività di *matching*, essi si impegnano quindi ad abbinare i lavoratori in cerca di occupazione ai posti di lavoro disponibili segnalati dalle aziende. Se il servizio di base sostanzialmente si concretizza nella fornitura alle imprese di una lista di candidati, il servizio a un livello medio si caratterizza per una selezione mirata dei lavoratori disponibili all'impiego, mentre il livello avanzato comporta la gestione della preselezione dei candidati, nonché il contatto attivo con le aziende per la sollecitazione e la ricerca delle *vacancies* ⁽⁴⁹⁾.

La promozione all'inserimento lavorativo riguarda in particolare l'attuazione di misure di politica attiva, di progetti e interventi per l'inserimento di specifiche categorie di lavoratori, quali immigrati, disabili, piuttosto che giovani, donne o disoccupati di lunga durata. Se il servizio di base è identificabile con adempimenti amministrativi, preselezioni obbligatorie ⁽⁵⁰⁾ e sportelli informativi, il servizio a un livello avanzato richiede la promozione attiva e mirata degli interventi, soprattutto nei confronti delle imprese ⁽⁵¹⁾, e percorsi formativi individuali.

Ai centri per l'impiego viene richiesto di dedicare maggiore attenzione rispetto al passato ai servizi offerti alle imprese, non più incentrati soltanto sugli adempimenti amministrativi, ma consistenti, oltre ad un vero e proprio servizio di intermediazione, anche nella consulenza normativa o di selezione. Si possono allora individuare servizi di base volti a garantire una attività informativa standard in materia di adempimenti amministrativi fino a una consulenza più strutturata anche relativa a incentivi alle assunzioni, tipologie contrattuali e in generale alla normativa in materia di lavoro.

Accanto ai "nuovi" servizi realizzati allo scopo di assumere una funzione propositiva, un ruolo attivo ed efficace nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, i centri per l'impiego conservano la loro funzione amministrativa di gestione delle procedure e degli adempimenti previsti dalla normativa, in particolare in riferimento alle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro. Anche in questo caso, prima della introduzione della comunicazioni

⁽⁴⁹⁾ Cfr. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI (a cura di), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, cit., 120.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, "Masterplan" dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione, cit., 17.

⁽⁵¹⁾ *Ibidem*.

obbligatorie *on line* ⁽⁵²⁾, i diversi livelli di attuazione del servizio erano prevalentemente connessi al grado di informatizzazione della gestione di dette procedure ⁽⁵³⁾.

2.3. L'attuazione della riforma dei servizi pubblici per l'impiego.

Dal punto di vista della gestione dei servizi, l'introduzione del *Masterplan*, insieme ad altri elementi della gestione per obiettivi adottati dagli enti locali ⁽⁵⁴⁾, ha accompagnato e contribuito alla modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e alla attuazione delle loro nuove competenze. Fornendo strumenti di gestione maggiormente adeguati alle nuove funzioni e al nuovo atteggiamento promozionale richiesto ai servizi pubblici, esso ha infatti incentivato l'affrancamento dalle modalità di gestione esclusivamente amministrative e burocratiche tipiche del precedente regime di monopolio pubblico del collocamento. Se il *Masterplan* nazionale ha definito obiettivi di realizzazione dei servizi erogati dai centri per l'impiego, prevedendo, in particolare, le scadenze temporali per l'attuazione prima di modalità di base e successivamente di modalità avanzate dei servizi, sono invece i *Masterplan* regionali, e a volte provinciali, a introdurre accanto a indirizzi e obiettivi più generali, obiettivi operativi, indicatori e

⁽⁵²⁾ Ai sensi del decreto interministeriale per le comunicazioni obbligatorie *on line* 30 ottobre 2007, in [\[1\]](#) indice A-Z, voce *Collocamento*. Vedi *supra*, cap. IV, § 5.

⁽⁵³⁾ In molti contesti sono stati sviluppati sistemi per l'invio telematico delle comunicazioni obbligatorie da parte dei datori di lavoro, anticipando e sperimentando quanto ora introdotto a livello nazionale, per tutti si può citare il sistema SARE (Semplificazione Amministrativa in Rete, si veda www.emiliaromagnalavoro.it/sare.htm), sviluppato dalla Regione Emilia Romagna. Sulla base di una convenzione con la Provincia competente, il datore di lavoro aveva la possibilità di predisporre un *file* con le informazioni relative all'assunzione, cessazione o trasformazione dei rapporti di lavoro mediante un applicativo messo a disposizione gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna, denominato "SARE Client". Il *file* veniva inviato telematicamente al *server* della Provincia con la quale l'impresa aveva stipulato la convenzione, il quale rispondeva inviando una ricevuta contenente i dati relativi alle comunicazioni ricevute. Il centro per l'impiego prelevava dal sistema le informazioni di propria competenza e le trasferiva direttamente al programma di gestione delle procedure amministrative (Prolabor), procedendo quindi alla loro validazione.

⁽⁵⁴⁾ In particolare il Piano esecutivo di gestione (PEG), introdotto dall'art. 11 del d.lgs. n. 77/1995.

standard di riferimento (ovvero la quantificazione degli indicatori)⁽⁵⁵⁾. Generalmente si tratta piuttosto di indicatori di realizzazione⁽⁵⁶⁾, che in sostanza evidenziano l'attuazione di un intervento, di un programma, di un servizio, invece che di indicatori di risultato⁽⁵⁷⁾ che, fissando un obiettivo quantitativo da raggiungere (lo standard di riferimento), consentirebbero quindi di misurare la performance del servizio attuato.

Da una comparazione con la gestione per obiettivi attuata dagli altri Paesi europei⁽⁵⁸⁾, è evidente quindi la mancanza, nel nostro contesto nazionale, di una chiara definizione degli obiettivi operativi e dei relativi indicatori quantificati. Benché vengano definiti obiettivi generali, permangono forti carenze rispetto a rilevazioni dei risultati che consentano di valutare l'efficacia della attuazione dei servizi, tanto è vero che negli studi di monitoraggio realizzati dall'Isfol

⁽⁵⁵⁾ Cfr., inoltre, M. D'EMILIONE, M. PARENTE (a cura di), *Analisi dei sistemi di monitoraggio dei servizi per l'impiego a livello regionale e locale*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2007, n. 3, spec. cap. 2. Per il contenuto dei Masterplan regionali, cfr. *Ibidem*, 16-19.

⁽⁵⁶⁾ L'indicatore di realizzazione semplicemente rileva l'implementazione o la mancata implementazione di un dato servizio. Cfr. M. D'EMILIONE, M. PARENTE (a cura di), *Analisi dei sistemi di monitoraggio dei servizi per l'impiego a livello regionale e locale*, cit., § 3.1.2.

⁽⁵⁷⁾ Sono per esempio indicatori di risultato il numero di incontri tra domanda e offerta gestiti dal centro per l'impiego, il rapporto tra gli incontri domanda/offerta gestiti e le ricerche di lavoro pervenute dalle imprese, il numero di assunzioni in seguito all'incontro domanda/offerta promossa dal centro per l'impiego, il rapporto tra assunzioni effettuate ed avviamenti gestiti, il rapporto tra il numero di disoccupati che hanno trovato lavoro attraverso il centro per l'impiego e il numero di disoccupati che si sono rivolti al centro per l'impiego. Questa tipologia di indicatori si rinviene, per esempio a differenza degli altri, nel Masterplan del Veneto, cfr. M. D'EMILIONE, M. PARENTE (a cura di), *Analisi dei sistemi di monitoraggio dei servizi per l'impiego a livello regionale e locale*, cit., 70-71.

⁽⁵⁸⁾ Nello studio di H. MOSLEY, H. SCHÜTZ, N. BREYER, *Management by Objectives in European Public Employment Services, discussion paper* FS I 01-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, 2001, n. 3, in particolare, 109-118, che ha riguardato i Paesi dell'Unione Europea a 15 e la Norvegia, si rileva che i Paesi che utilizzano una gestione dei servizi pubblici per l'impiego basata sul *management by objectives* definiscono chiaramente obiettivi generali e obiettivi operativi attraverso la quantificazione degli indicatori. Le rilevazioni degli indicatori consentono quindi di verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, consentendo una valutazione dei risultati ottenuti. I Paesi che, nel 2000, al momento dello studio, utilizzavano questi strumenti erano Austria, Belgio (solo i servizi pubblici per l'impiego della regione di Bruxelles), Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Norvegia e Svezia; mentre solo alcuni elementi erano presenti in Irlanda, Portogallo e Spagna; erano, invece, del tutto assenti nelle restanti Regioni del Belgio, Grecia, Lussemburgo e Italia, tanto è vero che proprio a quell'anno risale il Masterplan. Probabilmente, l'Italia sarebbe oggi classificata tra gli Stati che presentano soltanto alcuni elementi di *management by objectives*.

vengono elaborati indici appositi per valutare in modo comparativo l'attività dei servizi stessi ⁽⁵⁹⁾.

Analogamente, malgrado sembri abbastanza diffusa ⁽⁶⁰⁾, vengono evidenziate carenze nella attività di monitoraggio da parte dei centri per l'impiego in riferimento alla raccolta di informazioni circa l'attività e i servizi erogati, che peraltro non consentono di avere un quadro nazionale sull'efficacia delle misure di politica del lavoro attuate e sull'efficienza dei centri per l'impiego ⁽⁶¹⁾. In particolare pare che i dati e le informazioni rilevati non siano adeguati per la formazione degli indicatori nazionali e europei ⁽⁶²⁾, così come si evidenziano problemi sulla qualità dei dati raccolti.

⁽⁵⁹⁾ Per tutti, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2007, n. 1, Parte I e Parte II, così come i precedenti rapporti di monitoraggio sul funzionamento dei centri per l'impiego.

⁽⁶⁰⁾ Se l'indagine campionaria Isfol sui centri per l'impiego per il 2004, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2006, n. 1, Parte II, 113, riportava che l'attività di monitoraggio veniva svolta dal 67% delle amministrazioni provinciali, con però notevoli differenze territoriali, il rapporto relativo agli anni 2005-2006, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., 101-102, evidenzia invece come in generale in Italia nel 75,8% esiste un monitoraggio sulle attività svolte dai centri per l'impiego, per il 43,4% svolto dagli stessi uffici, mentre per il 42,6% svolto dalle amministrazioni provinciali, alle quali in ogni caso appartengono i centri per l'impiego.

⁽⁶¹⁾ In questo senso, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, Roma, novembre 2005, 28, dove si evidenzia che nonostante un accordo con Regioni e Province per raccogliere «informazioni quantitative uniformi in relazione agli utenti ed ai servizi erogati dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego ... i risultati dell'indagine non consentono una analisi totale e dettagliata del sistema italiano dei CPI». Ma anche in seguito la situazione non si è particolarmente sviluppata, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, Roma, luglio 2006, 5, e MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Roma, febbraio 2007, 75.

⁽⁶²⁾ Le indagini campionarie dell'Isfol citate si limitano a evidenziare l'esistenza di attività di monitoraggio, ma non ne analizzano la tipologia. Tra queste attività, viene per esempio sottolineata la rilevazione della *customer satisfaction*, che, pur importante, non consente però la formazione degli indicatori.

Nonostante ciò, gli studi ⁽⁶³⁾ effettuati sulla implementazione delle attività affidate ai centri per l'impiego dalla normativa e individuate quali obiettivi da realizzare nel *Masterplan* nazionale dei servizi per l'impiego evidenziano un buon livello di attuazione dei servizi precedentemente descritti e una buona diffusione a livello nazionale ⁽⁶⁴⁾. Esistono peraltro realtà particolarmente dinamiche e innovative, impegnate a realizzare esperienze che si segnalano quali buone pratiche ovvero esempi di eccellenza nella sperimentazione ed elaborazione di soluzioni e progetti significativi per i servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro ⁽⁶⁵⁾. Emergono infatti Province o direttamente Centri per l'impiego che si distinguono per la forte valenza progettuale espressa negli interventi elaborati, diretti a implementare modalità avanzate – secondo la classificazione del *Masterplan* – di erogazione dei servizi ⁽⁶⁶⁾, nonché attività aggiuntive

⁽⁶³⁾ L'Isfol realizza annualmente un'indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego per valutare, tra l'altro, l'effettiva realizzazione dei servizi individuati dal *Masterplan*, da ultimi cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, cit., e D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit.

⁽⁶⁴⁾ Il 42,2% dei centri per l'impiego erogava nel 2004 servizi secondo una modalità intermedia e il 44,1% servizi secondo modalità avanzata, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, cit., 201. Con riferimento a un indice di qualità dei servizi che varia da 0 a 21, si registra una media nazionale di 10,3, che si colloca al centro della classe che rappresenta la modalità intermedia di erogazione dei servizi. Nonostante ciò, permane la «tradizionale segmentazione» tra Nord e Sud, per cui si registra un valore di 11,5 al Nord-Ovest, 12,7 al Nord-Est, 12,8 al Centro, mentre si scende al 9,6 al Sud e solo al 4,6 delle Isole, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, cit., 204. Nel più recente rapporto, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., 17, si afferma ancora che «i livelli di stabilizzazione organizzativi e operativi conseguiti costituiscono necessariamente un «buon punto di partenza» di un processo ancora in divenire», mentre per ogni tipologia di servizio e funzione è possibile ricavare i relativi livelli di attuazione e modalità di erogazione».

⁽⁶⁵⁾ Ne sono un esempio i progetti emersi dal premio Epicentro (<http://epicentro.form-autonomie.it>), che ha inteso riconoscere e premiare le capacità progettuali delle Province e dei centri per l'impiego, con l'obiettivo di condividere e trasferire le esperienze più innovative e rilevanti nell'ambito dei servizi per l'impiego. Queste e altre esperienze significative sono raccolte nell'Archivio delle esperienze di Formez (spi.formez.it). Cfr., inoltre, P. GELMINI, M. TIRABOSCHI, (a cura di), *Scuola, Università, Mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, in particolare, *Esperienze Pilota*, Parte VI, 621-668.

⁽⁶⁶⁾ Si possono in questo caso citare i progetti rivolti a erogare una informazione complessa e strutturata, rispondente alle esigenze del cliente; la mediazione linguistico-culturale; la realizzazione di percorsi che dalla presa di coscienza di sé e delle proprie

e integrative rispetto a quelle standard, quali per esempio la promozione o il sostegno alla autoimprenditorialità ovvero alla mobilità geografica finalizzata alla occupazione.

Facendo invece direttamente riferimento alle sollecitazioni provenienti dall'Europa in materia di modernizzazione dei servizi per l'impiego e di priorità dell'intervento pubblico diretto nel mercato del lavoro ⁽⁶⁷⁾, nelle realtà in cui le funzioni e le attività di competenza dei centri per l'impiego sono attuate, dimostrano una buona rispondenza alle priorità formulate in sede europea. Attraverso i vari servizi alle imprese ⁽⁶⁸⁾, è dimostrato lo sforzo realizzato per ottenere un elevato livello di accesso alle informazioni relative ai posti di lavoro disponibili, così come alla costruzione di buone relazioni con i datori di lavoro, mirando a sviluppare la loro fiducia nella professionalità dei servizi stessi e garantendosi per questa via buoni livelli di efficacia nell'inserimento dei lavoratori in cerca di occupazione.


Anche l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione da parte dei centri per l'impiego ⁽⁶⁹⁾ raccoglie le sollecitazioni della comunicazione della Commissione Europea in materia di modernizzazione dei servizi, con particolare riferimento alla rilevanza di tali tecnologie nella prospettiva di una maggiore diffusione delle informazioni sul mercato del lavoro ⁽⁷⁰⁾. Da un lato si evidenzia, infatti, il diffuso utilizzo di *software* per la gestione dei

capacità conducono alla elaborazione di progetti formativi e professionali; le procedure informatiche e telematiche di gestione degli adempimenti amministrativi, fino ai servizi alle imprese, caratterizzati da capacità di consulenza in materia di lavoro, nonché dalla presenza di operatori specializzati nella gestione dei rapporti con i datori di lavoro.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. *supra*, cap. II, § 2.5.

⁽⁶⁸⁾ I servizi alle imprese sono rappresentati, oltre che dall'attività di intermediazione, anche da attività di consulenza alle imprese, che spesso riguardano soprattutto la normative regionali, le leggi sull'immigrazione e l'assunzione di lavoratori stranieri e alle modalità di assunzioni agevolate. Cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2004*, cit., 138-139, e D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., 40 ss.

⁽⁶⁹⁾ Con riferimento alle dotazioni informatiche, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., 91 ss.

⁽⁷⁰⁾ Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641, 11, in  indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

dati ⁽⁷¹⁾, dall'altro sono stati sviluppati a livello regionale o provinciale sistemi *self-service* per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e per la diffusione delle informazioni relative ai vari servizi offerti dai centri ⁽⁷²⁾.

In riferimento alla priorità, espressa dalla Commissione, attinente alla gestione personalizzata di piani di azione personalizzati adeguati alle esigenze dei singoli lavoratori in cerca di occupazione ⁽⁷³⁾, sembrano rispondere a tale sollecitazione le funzioni dell'orientamento e della promozione dell'inserimento lavorativo, in particolare attraverso i c.d. patti di servizio con cui vengono da un lato definite le modalità di erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva e dall'altro gli impegni richiesti al lavoratore per partecipare a tali progetti formativi o di reinserimento ⁽⁷⁴⁾.

Per rendere maggiormente efficaci i servizi offerti ai lavoratori in cerca di occupazione al fine di incrementarne l'occupabilità, la Commissione Europea sollecitava inoltre una integrazione dei diversi servizi, auspicando, nel dettaglio, la creazione di sportelli unici a livello locale per l'erogazione dei servizi di intermediazione, nonché dei servizi di sostituzione del reddito, realizzando i c.d. *one-stop-shop* ⁽⁷⁵⁾, presenti in alcuni importanti Paesi europei. Mentre in

⁽⁷¹⁾ Secondo lo studio Isfol, il 97% dei centri per l'impiego dispone di archivi informatizzati, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2004*, cit., 173-174.

⁽⁷²⁾ In riferimento alle reti telematiche e ai portali di lavoro a livello provinciale e di centri per l'impiego, si veda D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, Parte I, cit., 75-76.

⁽⁷³⁾ Così come sollecitato da COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, cit., 17.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro – Monitoraggio 2004*, Parte I, cit., 122-125, dove si evidenzia come tali patti possano rappresentare con buona approssimazione un indice di attivazione dei servizi previsti dalla normativa, anche se la loro assenza non necessariamente corrisponde a una scarsa attuazione delle procedure di inserimento. In alcuni casi i centri per l'impiego distinguono tra piani di azione individuali e patti di servizio, mentre in altri coincidono. Il monitoraggio Isfol, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., 151-153, rileva infatti che il 42,1% (del totale) di centri per l'impiego utilizzano piani di azione individuali, mentre il 37,1% (del totale) stipula patti di servizio. Per la funzione dei patti di servizio, come "contratto" tra il lavoratore in cerca di lavoro e/o beneficiario di prestazioni sociali e il soggetto pubblico si veda *supra*, cap. III, § 5.2.

⁽⁷⁵⁾ Gli *one-stop-shop* si sviluppano agli inizi degli anni Novanta negli Stati Uniti per consentire contemporaneamente l'accesso a diversi servizi raccolti in un unico luogo.

Germania e Regno Unito, l'erogazione coordinata e integrata di detti servizi risulta più agevole, in quanto la stessa amministrazione è responsabile per l'attività di collocamento e la gestione delle indennità di disoccupazione, in Olanda, invece, sono stati istituiti i Centri per il lavoro e il reddito (*Centren voor Werk en Inkomen*), quali appunto sportelli e punti di riferimento unici per i lavoratori sia per l'attività di intermediazione di domanda e offerta di lavoro, sia per la richiesta di prestazioni sociali, benché gli enti di riferimento siano differenti. In Italia, invece, si devono menzionare sperimentazioni locali nella direzione di raccogliere in uno spazio condiviso i servizi per l'impiego e i servizi erogati da sportelli Inps ⁽⁷⁶⁾, a cui è stato dato seguito attraverso il loro recepimento in una circolare Inps ⁽⁷⁷⁾, che definisce le modalità per l'attivazione di eventuali collaborazioni tra Inps e centri per l'impiego, anche se esse sembrano limitate alla condivisione di un unico spazio fisico, piuttosto che un effettivo raccordo delle diverse attività e competenze. Benché tale iniziativa non possa essere registrata come una vera e propria azione coordinata verso la costituzione di sportelli unici, potrebbe, tuttavia, rappresentare un primo passo concreto e operativo nella direzione indicata.

L'idea principale alla base di questo modello organizzativo è di dare dei punti di riferimento unici al lavoratore disoccupato, dove possa trovare servizi integrati, quali il supporto nella ricerca di una occupazione, nella definizione di un programma di reinserimento e contemporaneamente avere la possibilità di presentare domanda per un sostegno al reddito. Cfr. SEGRETARIATO OECD, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Main Characteristics and New Challenger*, in OECD, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Oecd, 2001, 58-59, e P. THUY, E. HANSEN, D. PRICE, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO, Ginevra, 2001. La modalità organizzativa degli *one-stop-shop* è inoltre collegata all'idea che debba esistere uno stretto collegamento tra la gestione degli ammortizzatori sociali e l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, con l'obiettivo di incentivare il lavoratore disoccupato alla ricerca attiva di un lavoro, anche mediante sanzioni relative alle prestazioni di sostegno al reddito. In questa prospettiva, l'obiettivo principale deve essere il reinserimento del lavoratore nel mercato (c.d. approccio *work first*), anche se nel periodo della ricerca deve essere garantito un supporto per il sostentamento del lavoratore. Cfr. W. WELLS, *From Restart to the New Deal in the United Kingdom*, cit., 259-261.

⁽⁷⁶⁾ Generalmente si tratta di una semplice condivisione degli spazi fisici, che però risulta di utilità per il lavoratore e per l'impresa che trovano raccolto in un unico luogo più servizi. Nello sviluppo delle sperimentazioni si ipotizza la condivisione di alcune competenze e funzioni tra gli operatori dei due enti coinvolti al fine di una maggiore integrazione dei servizi.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. circ. Inps n. 136/2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 61.


Nel nostro contesto nazionale, si riscontra più facilmente il tentativo di realizzare il coordinamento tra diversi servizi territoriali diretti a uno stesso *target*, principalmente in relazione a specifiche categorie di lavoratori, che possono presentare non soltanto problematiche lavorative, ma anche sociali, assistenziali o sanitarie, come nel caso dell'inserimento di lavoratori disabili o dei servizi offerti agli immigrati. In ogni caso, nel tentativo di valorizzare le sinergie tra servizi pubblici per l'impiego e altri soggetti operanti nel territorio, come auspicato dalla Commissione, più facilmente tale collaborazione viene realizzata con altri enti regionali e locali, con le parti sociali, con istituzioni ed enti attivi nel settore della formazione professionale. Sostanzialmente assente, invece, se non per alcune eccezioni, la collaborazione con il settore dei servizi privati per l'impiego ⁽⁷⁸⁾, peraltro sollecitato non solo dall'ambito comunitario, ma anche internazionale, attraverso la convenzione OIL n. 181 del 1997 e recepito, ma non ancora attuato ⁽⁷⁹⁾, nella nostra legislazione dalla riforma Biagi ⁽⁸⁰⁾.

2.4. Le criticità dei servizi pubblici per l'impiego.

Nonostante il continuo miglioramento e i buoni livelli in generale raggiunti dai centri per l'impiego nell'implementazione dei servizi loro affidati, permane ancora, come evidenziato dagli studi

⁽⁷⁸⁾ Esistono esempi di questa collaborazione in altri Paesi europei. In Germania il tentativo di collegare operatori pubblici e privati si è basata sulla istituzione delle agenzie di *personal service*, anche se non ha raggiunto i numeri sperati, forse a causa delle modalità stabilite per la realizzazione concreta della collaborazione. Mediante la somministrazione di lavoro e una adeguata formazione, le agenzie hanno l'obiettivo di collocare definitivamente nel mercato del lavoro i lavoratori disoccupati, su mandato e previa stipulazione di un contratto con i servizi pubblici per l'impiego. Anche in Olanda, i servizi privati per l'impiego hanno assunto un ruolo molto considerevole, in particolare in relazione alla funzione c.d. di reinserimento di lavoratori beneficiari di prestazioni sociali. Infatti, benché tale funzione rimanga di competenza del settore pubblico, i servizi sono nel concreto erogati soltanto da soggetti privati sulla base di contratti stipulati con l'ente competente per le indennità di disoccupazione e con le amministrazioni comunali titolari delle prestazioni assistenziali, sui quali il pubblico può vigilare e in particolare garantire la qualità dei servizi definendo precisi requisiti che impone al momento della selezione dei privati.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. *infra*, paragrafo successivo.

⁽⁸⁰⁾ Una delle poche sperimentazioni di collaborazione tra servizi pubblici e privati per l'impiego è rappresentata dagli Sportelli Marco Biagi a Milano, in  indice A-Z, voce *Sportelli Marco Biagi*.

effettuati, un costante ritardo delle Regioni del Mezzogiorno nella modernizzazione dell'organizzazione e delle attività dei servizi pubblici per l'impiego ⁽⁸¹⁾, benché questo non abbia impedito ad alcune Province e Centri per l'impiego di segnalarsi tra i soggetti portatori di esperienze innovative.

Questo dato conduce ad alcune riflessioni sulle scelte della tipologia di organizzazione e regolamentazione dell'intervento pubblico diretto all'interno del mercato del lavoro. Presa coscienza della inefficienza e inefficacia dei servizi pubblici e della necessità di un radicale cambiamento, come si è già ricordato, il legislatore nel 1997 riforma il mercato del lavoro e le modalità di intervento in esso, da un lato eliminando il monopolio pubblico del collocamento e consentendo ai privati di operare nel mercato e dall'altro trasformando profondamente la strutturazione del servizio pubblico per l'impiego. La necessità di una forte discontinuità con il passato, al fine di superare l'inadeguatezza degli uffici di collocamento, così come le spinte federaliste imperanti hanno convinto il legislatore ad adottare un modello di intervento pubblico diretto nel mercato del lavoro basato sul trasferimento delle competenze in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro alle Regioni e in particolare la gestione dei centri per l'impiego alle Province ⁽⁸²⁾, scelta peraltro confermata dalla successiva riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro ⁽⁸³⁾.

Se tale soluzione poteva avere il pregio di avvicinare le scelte in materia di politica del lavoro e di servizi per l'impiego al territorio, consentendo di adeguare gli interventi alle specificità dei mercati del lavoro locali, notoriamente eterogenei e molto differenziati, sicuramente le realtà provinciali più dinamiche e intraprendenti

⁽⁸¹⁾ Così in ISFOL, *Rapporto Isfol 2005*, cit., 76, si legge di preoccupanti ritardi per la «perdurante “doppia velocità” nello sviluppo complessivo dei servizi per il lavoro»; mentre, come nei monitoraggi precedenti, ancora nell'indagine campionaria Isfol per il 2005-2006, D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, cit., con riferimento a ogni attività presa in considerazione, si evidenzia un costante divario tra centri per l'impiego del Mezzogiorno e del Centro-Nord.


⁽⁸²⁾ Cfr., sul punto, P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, cit., 77-92.

⁽⁸³⁾ Cfr. R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

hanno saputo cogliere immediatamente tali opportunità e realizzare in un tempo limitato tutti i servizi di competenza dei centri per l'impiego. Le realtà meno organizzate ed efficienti, nella maggior parte dei casi concentrate nelle Regioni del Sud e nelle Isole, benché sostenute dalla azione di assistenza tecnica di Italia Lavoro, hanno mostrato maggiori difficoltà nella trasformazione dei uffici di collocamento in centri per l'impiego e nella realizzazione dei vari servizi standard, così da determinare il divario ancora registrato.

Una alternativa che si presentava al legislatore nel momento della scelta del modello organizzativo per l'intervento pubblico diretto nel mercato del lavoro era rappresentata dalla costituzione di una agenzia amministrativa ovvero di un ente pubblico autonomo a livello nazionale, modello prevalente nei Paesi europei. Tale modello si caratterizza per l'affidamento a questi enti pubblici autonomi delle funzioni e delle attività relative al mercato del lavoro, dall'incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'implementazione delle politiche attive, fino alla gestione delle prestazioni sociali in caso di disoccupazione ⁽⁸⁴⁾.

In riferimento alle differenziazioni territoriali italiane nell'implementazione dei servizi pubblici per l'impiego, il modello dell'agenzia avrebbe probabilmente potuto garantire una attuazione e diffusione dei servizi più uniforme sul territorio, appunto perché coordinate a livello centrale attraverso la definizione di un modello unico di servizio. Questo non significa che gli uffici territoriali dell'agenzia non avrebbero potuto godere di una certa autonomia dalla struttura centrale nella implementazione dei servizi e delle politiche. Infatti, garantiti i servizi essenziali uniformi per il territorio nazionale, i singoli uffici avrebbero potuto predisporre e realizzare misure di politica del lavoro adeguate alle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, così come attuare progetti specifici

⁽⁸⁴⁾ Il modello della agenzia amministrativa, spesso realizzato anche attraverso un ente pubblico autonomo, rappresenta un modello di intervento nel mercato del lavoro (ma caratterizza anche altri ambiti) alternativo al modello ministeriale. L'agenzia gode di una sua autonomia di gestione, seppure nel rispetto delle direttive e degli obiettivi posti dal Ministero, consentendo di separare il livello decisionale politico di competenza del Ministero e il livello tecnico di attuazione delle politiche, realizzato dalla agenzia. Per un'ampia trattazione della questione, anche in chiave comparata, si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il ruolo delle agenzie tecniche strumentali nel mercato del lavoro*, Modena, 2003, consultabile in , alla voce *Ricerche*.

diretti ad affrontare le esigenze emergenti dal territorio in riferimento a particolari categorie di lavoratori.


Come detto, proprio la necessità di un cambiamento radicale è stata probabilmente decisiva nella scelta dell'abbandono di un modello centralista, come appunto era quello degli uffici ministeriali di collocamento nell'ambito del regime monopolista e come sarebbe stato quello di una agenzia nazionale per il mercato del lavoro. D'altra parte, l'introduzione di una nuova struttura e in particolare di una nuova modalità di gestione dei servizi, basata sul modello del *management by objectives* ⁽⁸⁵⁾, come applicata in ogni caso ai nuovi servizi, avrebbe potuto garantire gli strumenti per un effettivo cambiamento nella gestione degli stessi.

Un'altra criticità in relazione ai servizi pubblici per l'impiego riguarda le rilevazioni dei dati sul mercato del lavoro e il monitoraggio dell'attività svolta ⁽⁸⁶⁾. Permangono, infatti, ancora difficoltà nella raccolta delle informazioni a livello nazionale con la conseguente impossibilità di calcolare gli indicatori nazionali e in particolare comunitari, necessari per adempiere al monitoraggio richiesto nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione ⁽⁸⁷⁾. D'altra parte all'Italia era stato richiesto sia nelle raccomandazioni per l'attuazione delle politiche per l'occupazione del 2003 e ancora del 2004 di provvedere alla realizzazione di un sistema computerizzato nazionale dei dati sul mercato del lavoro ⁽⁸⁸⁾. L'Italia ha cercato di rispondere a tale sollecitazione con l'istituzione prima della borsa continua nazionale del lavoro e successivamente del servizio informatico delle comunicazioni obbligatorie ⁽⁸⁹⁾, con l'obiettivo di realizzare una banca dati omogenea e condivisa per la raccolta di informazioni corrette ed esaurienti sul funzionamento del mercato del lavoro e per la realizzazione del monitoraggio e della valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche del

⁽⁸⁵⁾ Cfr. *supra*, cap. III, spec. § 4.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, cit., 28 e 33-39.

⁽⁸⁷⁾ La questione è più ampiamente trattata, *infra*, al § 5.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 22 luglio 2003 sull'attuazione delle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE, e CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 14 ottobre 2004 concernente l'attuazione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri*, 2004/741/CE, entrambe in  indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. *supra*, cap. IV.

lavoro, come peraltro previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003 ⁽⁹⁰⁾.

3. L'intervento pubblico indiretto nel mercato del lavoro e i servizi privati per l'impiego.

Nel processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano, il legislatore è intervenuto riformando l'organizzazione e l'attribuzione delle competenze dei servizi pubblici per l'impiego, modificando quindi le modalità dell'intervento pubblico diretto nel mercato del lavoro. Con lo stesso provvedimento normativo – il decreto legislativo n. 469 del 1997 – è intervenuto indirettamente sul mercato attraverso la definizione di norme di struttura e di direzione ⁽⁹¹⁾ che hanno determinato una nuova organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, in particolare con l'abolizione del monopolio pubblico del collocamento, riconoscendo la possibilità a operatori privati, debitamente autorizzati, di svolgere l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, mentre con la legge 24 giugno 1997, n. 196 – nota anche come «Pacchetto Treu» – aveva in precedenza legalizzato la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

3.1. La legge 24 giugno 1997, n. 196, e il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

Con la legge n. 196 del 1997, ancora in vigore del monopolio pubblico del collocamento, viene legalizzata e introdotta nel nostro ordinamento la fattispecie delle forniture di prestazioni di lavoro temporaneo ⁽⁹²⁾. Lo svolgimento di tale attività era però limitata alle

⁽⁹⁰⁾ Sulla essenzialità del monitoraggio e della valutazione per la definizione delle politiche pubbliche e sulle nuove prospettive introdotte in materia dal d.lgs. n. 276/2003, cfr. P. SESTITO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 663-680.

⁽⁹¹⁾ Cfr. *supra*, cap. II, § 2.

⁽⁹²⁾ Sulla introduzione della fattispecie nell'ordinamento italiano, cfr. M. TIRABOSCHI, *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla Legge n. 196/1997*, in DRI, 1997, n. 3.

società che avessero ottenuta l'apposita autorizzazione prevista dalla normativa e fossero state conseguentemente registrate nell'albo delle agenzie, istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. L'ottenimento di detta autorizzazione era subordinata alla verifica di una serie di requisiti posti in particolare a tutela del lavoratore, ma anche delle aziende clienti, per garantire in generale l'affidabilità della società (anche attraverso il requisito dell'assenza di condanne penali in capo al *management*), la professionalità degli operatori (attraverso idonee competenze), la solidità economico-finanziaria e la solvibilità nei confronti dei lavoratori (attraverso la definizione di un capitale versato e un deposito cauzionale, peraltro elevati). Un ulteriore requisito rilevante per le agenzie era rappresentato dalla esclusività dell'oggetto sociale, evidenziato anche dalla denominazione sociale, che doveva comprendere la dicitura «società di fornitura di lavoro temporaneo», a garanzia di trasparenza e di immediata identificazione ⁽⁹³⁾.

È invece con il decreto legislativo n. 469 del 1997, già molte volte richiamato ⁽⁹⁴⁾, in particolare l'articolo 10, che viene regolamentata l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro svolta da operatori privati. Anche in questo caso, tale attività non poteva essere intrapresa liberamente da un qualsiasi operatore, ma era subordinata all'ottenimento di una autorizzazione, rilasciata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché all'iscrizione in un apposito elenco. Benché la procedura amministrativa fosse differente da quella istituita per l'autorizzazione alle società di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, anche nell'ambito del decreto in parola era disciplinata la richiesta dell'autorizzazione da parte dell'operatore interessato e la verifica del Ministro competente della sussistenza dei requisiti stabiliti dalla normativa, tra i quali si segnalano, oltre alla previsione di un capitale versato minimo, anche in questo caso l'esclusività

⁽⁹³⁾ Per un approfondimento e un commento sui vari aspetti relativi alla fattispecie della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, si veda M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997.

⁽⁹⁴⁾ Per un commento generale sulla norma, si vedano riferimenti bibliografici già in nota 5. Con particolare riferimento all'attività dei servizi privati per l'impiego, cfr. E. GRAGNOLI, *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in *DML*, 1999, 281; A. TROJSI, *I privati nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, 1999, 29.

dell'oggetto sociale, uffici idonei e competenze professionali comprovate da esperienze lavorative nel settore della gestione e selezione del personale, nonché l'assenza di condanne penali in capo alla dirigenza.

Con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Legge Finanziaria per il 2001 – venne modificato l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, arrivando così a disciplinare anche la realtà delle società di ricerca e selezione, già molto diffuse, e le società di supporto alla ricollocazione professionale, con l'obiettivo di garantire la professionalità e l'affidabilità degli operatori del settore, in particolare nei confronti dei lavoratori in cerca di occupazione, quali soggetti più esposti al rischio di abusi o sfruttamento. Con l'entrata in vigore del testo novellato, per esercitare le attività in questione era necessario l'ottenimento di un accreditamento e l'iscrizione nei relativi elenchi, tenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. L'accREDITAMENTO di fatto non differiva nella sostanza dalla autorizzazione ⁽⁹⁵⁾, in quanto per svolgere l'attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale era obbligatorio ottenere tale provvedimento amministrativo. Tanto è vero che per l'attività non autorizzata erano applicate le sanzioni stabilite dalla legge n. 264 del 1949 relative al divieto di mediazione di manodopera.

Per delimitare il campo di applicazione della normativa, la novella ha introdotto le definizioni di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale. Contemporaneamente sono poi stati definiti i requisiti relativi alla forma societaria, al capitale minimo versato, mentre è stato stabilito di applicare anche alle attività di ricerca e selezione e ricollocazione professionale gli altri requisiti già previsti dal decreto legislativo n. 469 del 1997, in riferimento all'esclusività dell'oggetto sociale, agli uffici idonei, alle competenze professionali e all'assenza di condanne penali in capo alla dirigenza.

⁽⁹⁵⁾ La stessa circ. Min. lav. n. 57/2001, con oggetto «Art. 117, commi 3 e 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388: Nuove norme in materia di attività di mediazione, ricerca e selezione, ricollocazione del personale» affermava che l'accREDITAMENTO era un «provvedimento, la cui natura è a tutti gli effetti autorizzatoria».

3.2. La normativa vigente in materia di regolazione del mercato del lavoro: il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Il legislatore torna ad intervenire in materia di servizi privati per l'impiego con il decreto legislativo n. 276 del 2003, in attuazione della c.d. Legge Biagi – legge 14 febbraio 2003, n. 30 – con l'intento di ridefinire l'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro⁽⁹⁶⁾, allo «scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza e efficienza del mercato del lavoro e migliorare la capacità di inserimento professionale dei disoccupati»⁽⁹⁷⁾.

Tale intervento normativo cerca di dare una sistemazione organica alla regolamentazione dei servizi privati per l'impiego⁽⁹⁸⁾, innanzitutto definendo un regime unico di autorizzazione⁽⁹⁹⁾, cioè un'unica procedura per l'ottenimento del provvedimento amministrativo necessario per il legale esercizio dell'attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale. Se in precedenza quindi esistevano diversi provvedimenti amministrativi – autorizzazione *ex* articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 197, autorizzazione e accreditamento *ex* articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997 –, un albo delle

⁽⁹⁶⁾ Per approfondire tutte le questioni legate alla più recente riforma del mercato, cfr. F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti. Dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004; 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; L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004; G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, 2004; M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004; M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁽⁹⁷⁾ Art. 3, d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁹⁸⁾ In particolare, per quanto riguarda la organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro, cfr. P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit.

⁽⁹⁹⁾ Con particolare riferimento a questo aspetto e alle condizioni di accesso dei privati nel mercato del mercato del lavoro, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit., 127-168.

società di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e diversi elenchi per l'iscrizione rispettivamente delle società di mediazione, di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale, ora tutto ciò è stato sostituito da una unica tipologia di provvedimento amministrativo, cioè l'autorizzazione *ex* articolo 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e da un unico albo delle agenzie per il lavoro, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, suddiviso in diverse sezioni, ognuna dedicata ad una attività autorizzata ⁽¹⁰⁰⁾.

Tale riorganizzazione delle abilitazioni ad operare, a diverso titolo, nel mercato del lavoro rappresenta sicuramente un dato di maggiore trasparenza e maggiore certezza giuridica, in quanto per tutte le attività relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, oggetto di un generale divieto, vengono disciplinati in modo omogeneo la procedura e il provvedimento autorizzatorio sulla base del quale viene riconosciuta la possibilità di esercitare le attività in questione.

In riferimento a tale ambito dei provvedimenti amministrativi di abilitazione delle agenzie per il lavoro, una novità rilevante è rappresentata dalle autorizzazioni regionali. A seguito di un accordo raggiunto in Conferenza unificata ⁽¹⁰¹⁾, dove le Regioni rivendicavano competenza autorizzatoria in materia di agenzie per il lavoro, il decreto legislativo n. 276 del 2003 ha riconosciuto parzialmente tale competenza, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di concedere autorizzazioni allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale ⁽¹⁰²⁾, in riferimento al

⁽¹⁰⁰⁾ Con lo scopo della massima pubblicità e trasparenza delle informazioni, l'albo delle agenzie per il lavoro è stato istituito in formato elettronico, come previsto dal dm 23 dicembre 2003, ed è consultabile *on line* all'indirizzo www.lavoro.gov.it. Questo rende possibile in ogni momento verificare il possesso della necessaria autorizzazione da parte di soggetti che svolgono sul mercato del lavoro una delle attività oggetto di autorizzazione.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. il parere espresso dalla Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della l. n. 30/2003 nella seduta del 3 luglio 2003, consultabile in [📖](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

⁽¹⁰²⁾ Per un approfondimento sulle ragioni della mancata attribuzione della competenza autorizzatoria in riferimento alla attività di somministrazione, si veda M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in M. TIRABOSCHI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, qui, 484-485; ID., *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P.

proprio territorio di competenza ⁽¹⁰³⁾. Mentre alle Regioni spetta la definizione della procedura di presentazione delle richieste di autorizzazione, la concessione delle stesse è subordinata alla verifica della sussistenza dei medesimi requisiti previsti per l'autorizzazione nazionale, come disposto dagli articoli 4 e 5 del decreto in parola. Il rilascio dell'autorizzazione regionale dovrà essere comunicata al Ministero del lavoro per l'inserimento delle agenzie per il lavoro autorizzate nella apposita sezione dell'albo delle agenzie.

Per maggiore chiarezza in sede di applicazione del decreto legislativo n. 276 del 2003, in particolare in riferimento al campo di applicazione delle autorizzazioni, esso si apre – articolo 2 – con una serie di definizioni, dove oltre a quella di autorizzazione, nonché a quella di somministrazione di lavoro – attività che di fatto sostituisce l'attività di fornitura di lavoro temporaneo –, sono inoltre ridefinite le altre attività oggetto di tale autorizzazione – intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale –, parzialmente modificate rispetto alla normativa previgente.

Istituito l'albo delle agenzie per il lavoro ⁽¹⁰⁴⁾ e definita la procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione ⁽¹⁰⁵⁾, ricalcando in questo modo la disciplina previgente, stabilita dalla legge n. 196 del 1997, il decreto legislativo n. 276 del 2003 dispone in sostanza il

OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit., in particolare nota 217, 89.

⁽¹⁰³⁾ Così è stabilito dall'art. 6, commi 6 e 7, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹⁰⁴⁾ L'albo si compone di cinque sezioni una per ogni attività oggetto di autorizzazione: 1) le agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento della somministrazione a tempo determinato; 2) le agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista, abilitate a somministrare lavoro a tempo indeterminato per una delle attività previste dall'art. 20, comma 3, lett. da *a*) a *b*), successivamente però di fatto eliminate (anche se non espressamente abrogate) con l'abrogazione del contratto di somministrazione a tempo indeterminato ad opera della l. n. 247/2007; 3) le agenzie di intermediazione; 4) le agenzie di ricerca e selezione del personale; 5) le agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

⁽¹⁰⁵⁾ La procedura prevede la presentazione della richiesta di autorizzazione e di iscrizione all'albo delle agenzie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, provveduto alla verifica della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari, rilascia ovvero nega, entro 60 giorni dalla domanda (silenzio-assenso), un'autorizzazione provvisoria per l'attività per la quale viene fatta richiesta e iscrive l'agenzia alla relativa sezione dell'albo. Trascorsi due anni, su richiesta dell'agenzia e verificato il corretto svolgimento dell'attività autorizzata, può essere rilasciata, entro 90 giorni (silenzio-assenso), l'autorizzazione a tempo indeterminato.

venir meno dell'esclusività dell'oggetto sociale delle agenzie per il lavoro. Infatti, prevedendo *ex lege* che le agenzie autorizzate alla attività di somministrazione di lavoro siano automaticamente iscritte anche alle sezioni dell'albo relative alle agenzie di intermediazione, di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale, così come le agenzie di intermediazione siano automaticamente iscritte alle sezioni dedicate alle agenzie di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale, viene ad esse riconosciuta la possibilità di svolgere anche queste attività oltre a quella per la quale hanno chiesto espressamente l'autorizzazione.

Nell'eliminare l'esclusività dell'oggetto sociale rendendo le agenzie polifunzionali, la normativa non limita le agenzie per il lavoro a svolgere, oltre all'attività espressamente autorizzata, soltanto le altre attività oggetto di autorizzazione, per le quali viene sostanzialmente esteso il provvedimento amministrativo. Nulla osta al fatto che esse possano esercitare anche attività di altra natura, diverse dai servizi per l'impiego. Occorre però ricordare che le attività di somministrazione di lavoro e di intermediazione, a differenza delle attività di ricerca e selezione e di ricollocazione, devono comunque rappresentare l'attività principale per l'agenzia, come previsto dal requisito dell'oggetto sociale prevalente⁽¹⁰⁶⁾.

Ricalcando sostanzialmente l'impostazione disegnata dalla normativa previgente⁽¹⁰⁷⁾, anche nel regime autorizzatorio definito dal decreto legislativo n. 276 del 2003 il rilascio della autorizzazione è subordinato alla verifica del soddisfacimento da parte delle agenzie di un certo numero di requisiti. L'aspetto innovativo è rappresentato, invece, dalla definizione di alcuni requisiti generali⁽¹⁰⁸⁾ che devono essere posseduti da tutte le agenzie per il lavoro e

⁽¹⁰⁶⁾ L'art. 5, comma 2, lett. *f*), e comma 4, lett. *e*), d.lgs. n. 276/2003, stabilisce come requisito che l'attività di cui al comma sia oggetto sociale prevalente per l'agenzia, mentre l'art. 5, comma 5, lett. *b*), e comma 6, lett. *b*), relativi all'attività di ricerca e selezione e ricollocazione, stabilisce che tale attività debba semplicemente risultare come oggetto sociale dell'agenzia, senza ulteriori specifiche.

⁽¹⁰⁷⁾ In particolare, il regime autorizzatorio definito dalla l. n. 196/1997.

⁽¹⁰⁸⁾ È evidente come la tecnica legislativa si caratterizzi per aver riservato al comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 276/2003 la statuizione dei requisiti generali, mentre ciascuno dei commi successivi sia dedicato rispettivamente alla normazione dei requisiti particolari per ogni tipologia di agenzia. Per cui, il comma 2 è relativo alle agenzie di somministrazione di tipo generalista, il comma 3 alle agenzie di somministrazione di tipo specialista, il comma 4 alle agenzie di intermediazione, il comma 5 alle agenzie di ricerca e selezione e, infine, il comma 6 alle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

da altri requisiti particolari ⁽¹⁰⁹⁾, modulati sulla tipologia di attività da autorizzare.

Tale impianto normativo mira da un lato a salvaguardare l'unicità del regime autorizzatorio, dall'altro a commisurare i requisiti richiesti principalmente alla diversa intensità del rapporto tra lavoratore e agenzia per il lavoro. Del resto, il loro scopo principale è proprio teso *in primis* a tutelare i lavoratori attraverso la verifica della professionalità degli operatori e a garantire i loro crediti. È allora scontato che alle agenzie di somministrazione, in quanto datori di lavoro, siano imposti i requisiti più severi, anche in termini economici, mentre per le altre tipologie di agenzie, i requisiti siano minori ⁽¹¹⁰⁾.

Per assicurare la solidità degli operatori privati vengono richiesti una specifica forma societaria, generalmente di capitali ⁽¹¹¹⁾, nonché un capitale minimo versato, modulato sulla tipologia di attività ⁽¹¹²⁾, mentre per le agenzie di somministrazione e intermediazione è prevista anche la presenza in almeno quattro regioni ⁽¹¹³⁾. Attraverso

⁽¹⁰⁹⁾ I requisiti particolari dall'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹¹⁰⁾ Sul punto e in generale sul regime autorizzatorio, sia consentito rimandare a S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., qui, 140.

⁽¹¹¹⁾ Ai sensi dell' art. 5, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, è prevista per le agenzie di somministrazione di lavoro e di intermediazione la costituzione nella forma di società di capitali ovvero, in alternativa, di cooperative o consorzi di cooperative, mentre per le agenzie di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione professionale, in considerazione della dimensione generalmente più limitata e in continuità con la normativa previgente (art. 10, comma 2, d.lgs. n. 469/1997), è ammessa anche la forma della società di persone.

⁽¹¹²⁾ Con riferimento alle agenzie di somministrazione di lavoro, assumendo esse peraltro il ruolo di datori di lavoro, è sembrato opportuno al legislatore stabilire livelli elevati di capitale minimo versato (nel dettaglio 600.000 euro), a garanzia della consistenza della società, insieme ai depositi cauzionali, espressamente previsti per la tutela dei crediti dei lavoratori e degli enti previdenziali. Diversamente, per le altre tipologie di agenzie, che non rivestono il ruolo di datori di lavoro ma piuttosto offrono servizi ai lavoratori che ad esse si rivolgono, il capitale minimo versato scende a 50.000 per le agenzie di intermediazione e 25.000 per le agenzie di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione.

⁽¹¹³⁾ Mentre il requisito della presenza in almeno quattro regioni era già previsto dalla normativa previgente (l. n. 196/1997) in riferimento alle allora società di fornitura di lavoro temporaneo, oggi sostituite dalle agenzie di somministrazione di lavoro, esso rappresenta una novità per le agenzie di intermediazione. Tale requisito, unitamente al ritardo delle Regioni nella definizione delle procedure per la richiesta delle autorizzazioni regionali, ha in realtà creato alcune difficoltà alle società di mediazione, autorizzate ai sensi del d.lgs. n. 468/1997, con una dimensione puramente locale. Esse infatti, volendo continuare a

il requisito dell'assenza di condanne penali in capo alla dirigenza, si intende garantire l'affidabilità della società, mentre con la disponibilità di uffici idonei e competenze professionali adeguate il legislatore ha voluto puntare sulla professionalità, cercando di escludere dal sistema operatori non adeguatamente preparati ⁽¹¹⁴⁾. A garanzia, poi, della solvibilità nei confronti dei lavoratori, ma anche degli istituti creditorî, unicamente per le agenzie di somministrazione, che assumono la funzione di datori di lavoro, è disposta la costituzione di un deposito cauzionale ⁽¹¹⁵⁾.

Particolarmente rilevante allo scopo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro, è l'istituzione della borsa continua nazionale del lavoro, quale importante strumento di raccolta e diffusione delle informazioni relative a domanda e offerta. A tal fine perciò è stato disciplinato l'obbligo per i soggetti autorizzati e accreditati di interconnessione alla borsa stessa ⁽¹¹⁶⁾, consistente nella condizione tecnica di dialogo con il sistema della borsa per l'inserimento dei dati acquisiti dai lavoratori in cerca di occupazione e dai datori in cerca di personale, sulla base delle indicazioni rese in riferimento alla diffusione dei dati stessi.

Una ulteriore novità introdotta dal decreto attuativo delle legge Biagi nella regolazione del mercato del lavoro è rappresentata dalla facoltà per alcuni soggetti pubblici e privati di ottenere

svolgere la loro attività, dovevano autorizzarsi secondo la nuova normativa, ma da un lato non avevano la capacità economica e strutturale ovvero l'interesse per diffondersi sul territorio nazionale in altre tre regioni, dall'altro non era ancora possibile richiedere l'autorizzazione regionale, per la mancanza della relativa normativa. Tale questione è stata sostanzialmente risolta con il d.lgs. n. 251/2004, correttivo e modificativo del d.lgs. n. 276/2003, attraverso la previsione delle possibilità per queste agenzie di continuare a svolgere l'attività di intermediazione a livello regionale, previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e in attesa della normativa regionale, sulla base della quale richiedere adeguata autorizzazione (art. 8, comma 8, d.lgs. n. 276/2003).

⁽¹¹⁴⁾ A norma del dm 5 maggio 2004, le agenzie di somministrazione di lavoro e di intermediazione devono computare nella loro struttura almeno quattro persone nella sede centrale e due persone a livello regionale, che abbiano acquisito una esperienza biennale nell'ambito della gestione delle risorse umane in senso ampio e nei vari settori contigui. Alle agenzie di ricerca e selezione e ricollocazione professionale, ne sono invece richieste due nella sede principale e una a livello regionale in caso di eventuali filiali.

⁽¹¹⁵⁾ Il deposito cauzionale deve corrispondere a 350.000 euro per i primi due anni e successivamente a una fideiussione non inferiore al 5% del fatturato ovvero a 350.000 euro.

⁽¹¹⁶⁾ Con riferimento al ruolo e alla funzione della borsa continua nazionale del lavoro, si veda *supra*, cap. IV.

l'autorizzazione all'esercizio della attività di intermediazione (ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003) nell'ambito di regimi particolari. Questo significa che per ottenere tale provvedimento amministrativo, i soggetti, di cui si dirà tra breve, non necessitano di soddisfare tutti i requisiti previsti per le "normali" agenzie per il lavoro di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ma, stanti le loro caratteristiche soggettive, il legislatore ha ritenuto che fossero sufficienti un numero ridotto di requisiti.

Innanzitutto sono autorizzate *ope legis* all'incontro tra domanda e offerta di lavoro le università pubbliche e private e le fondazioni universitarie che abbiano ad oggetto l'alta formazione e le problematiche del mercato del lavoro ⁽¹¹⁷⁾. Benché siano abilitate automaticamente e non necessitino di provvedimento autorizzatorio ⁽¹¹⁸⁾, esse devono rispettare alcuni obblighi, quali l'assenza dello scopo di lucro, l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro e l'invio di informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente (ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003).

A differenza delle università e delle fondazioni universitarie, gli altri soggetti autorizzabili all'attività di intermediazione in regime particolare – di cui all'articolo 6 – necessitano invece del provvedimento autorizzatorio e devono presentare normale richiesta di autorizzazione e di iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro. Fra questi soggetti si annoverano: i comuni (ovvero unioni di comuni e comunità montane), le camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado (statali e paritari) ⁽¹¹⁹⁾; le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, 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,

⁽¹¹⁷⁾ Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹¹⁸⁾ L'art. 12 del dm 23 dicembre 2003, oltre a specificare che le università pubbliche e private e le fondazioni universitarie di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, non necessitano di provvedimento autorizzatorio, precisa inoltre che esse non debbano essere iscritte all'albo delle agenzie per il lavoro.

⁽¹¹⁹⁾ Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

del lavoro o delle disabilità e gli enti bilaterali ⁽¹²⁰⁾. A tutti viene chiesto di svolgere l'attività senza finalità di lucro, nonché rispettando i requisiti relativi alle competenze professionali e alle idoneità dei locali, dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro e del rispetto della tutela del lavoratore alla diffusione dei propri dati. Per i soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 6, sono previsti anche i requisiti della mancanza di condanne penali in capo alla dirigenza e la presenza di distinte divisioni operative gestite sulla base della contabilità analitica, per consentire di evidenziare i dati gestionali relativi all'attività di intermediazione.

Dalla loro elencazione, si comprende come i requisiti imposti a tali attori sono modulati sulla base delle loro caratteristiche soggettive. Per esempio, la mancata prescrizione di una determinata forma societaria e dei requisiti finanziari, previsti invece per le agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4, si spiega per la loro natura di associazioni e di istituzioni generalmente pubbliche, unitamente alla connaturata assenza di scopo di lucro.

Inoltre, con riferimento ai comuni, alle camere di commercio e alle scuole, la competenza per il rilascio della autorizzazione è attribuita esclusivamente alle Regioni ⁽¹²¹⁾. Tale previsione normativa può trovare la sua giustificazione nel fatto che le istituzioni elencate, per le loro caratteristiche soggettive, sono legate ed operano in particolare nel territorio sul quale insistono. Il fatto però che l'effettiva possibilità per tali soggetti di svolgere questa attività sia subordinata alla approvazione da parte delle Regioni dei provvedimenti normativi necessari alla istituzione delle procedure di richiesta dell'autorizzazione, determina quanto meno una diversa tempistica nella possibilità dell'esercizio di tale facoltà. Nel caso in cui le Regioni non legiferassero su tale materia, si potrebbe porre poi il problema dell'eventuale esercizio del potere sostitutivo dello Stato per la regolamentazione della materia stessa.

Diverso il ragionamento per quanto riguarda i consulenti del lavoro. Volendo riconoscere anche a tale categoria la possibilità di

⁽¹²⁰⁾ Art. 6, comma 3, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹²¹⁾ L'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, prevede infatti che tali soggetti possano richiedere l'autorizzazione regionale, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo.

svolgere l'attività di intermediazione ⁽¹²²⁾, attesa la loro attività di consulenti delle aziende e dei datori di lavoro ⁽¹²³⁾, e in considerazione della difficoltà per la loro dimensione ridotta e strettamente locale, il legislatore ha previsto la possibilità di svolgere tale attività attraverso la creazione di una fondazione o altro soggetto giuridico da parte del Consiglio nazionale dell'ordine. Mentre è stato posto il divieto ai singoli consulenti di svolgere l'intermediazione individualmente, fuori cioè dall'ambito definito dalla fondazione appositamente costituita e autorizzata a tale attività ⁽¹²⁴⁾, essi possono invece esercitarla in nome e per conto della fondazione stessa sulla base di una apposita delega ⁽¹²⁵⁾. L'agire dei consulenti attraverso la fondazione garantisce ulteriori controlli sullo svolgimento dell'attività, in quanto alla fondazione sono attribuiti compiti di vigilanza sui singoli consulenti.

Per quanto riguarda specificatamente i requisiti richiesti alla fondazione per l'ottenimento dell'autorizzazione, avendo previsto tale particolare soggetto per l'esercizio dell'attività di intermediazione da parte dei consulenti, non esisteva quindi ragione di applicare i requisiti della forma societaria e quelli finanziari, mentre sono applicati tutti i restanti requisiti previsti anche per le normali agenzie per il lavoro.

Occorre infatti ricordare che ai soggetti autorizzati nell'ambito dei regimi particolari, non sono richiesti requisiti diversi da quelli generali, disciplinati dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 276 del 2003, bensì non sono imposti tutti i requisiti, ma soltanto alcuni o la maggior parte di essi, in relazione alle caratteristiche soggettive degli attori autorizzabili, in ragione delle loro peculiarità e in linea con lo spirito del decreto di modulare i requisiti in base ai servizi erogati o appunto alla tipologia del soggetto.

⁽¹²²⁾ L'art. 6, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, disciplina la richiesta di autorizzazione da parte dei consulenti del lavoro.

⁽¹²³⁾ Per considerazioni aggiuntive sulla ragione del riconoscimento ai consulenti, così come agli altri soggetti autorizzati in regime particolare, della possibilità di svolgere attività di intermediazione, si rimanda al § 3.3.

⁽¹²⁴⁾ È così disposto dall'art. 6, comma 5, d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹²⁵⁾ Tale disposizione è prevista dall'art. 13 del dm 23 dicembre 2003.

3.3. Liberalizzazione, deregolamentazione o ri-regolazione?

Sia gli interventi normativi che hanno determinato il superamento del monopolio pubblico del collocamento e l'ingresso dei privati nel mercato dei servizi per l'impiego – ad opera della legge n. 196 del 1997 e del decreto legislativo n. 469 del 1997 –, sia la riforma Biagi – attraverso il decreto legislativo n. 276 del 2003 – sono stati criticati ⁽¹²⁶⁾ perché avrebbero determinato una liberalizzazione indiscriminata del mercato del lavoro.

Si definisce, però, come liberalizzazione un processo normativo caratterizzato dalla rimozione totale di divieti precedentemente esistenti, spesso legati a una riserva originaria e a un monopolio legale, per il passaggio ad un sistema di accesso libero al mercato ⁽¹²⁷⁾, con la conseguente possibilità per ogni soggetto privato di accedervi senza limitazioni. Al contrario, sembra maggiormente corretto descrivere come deregolamentazione, in generale una parziale eliminazione di divieti, e nel caso specifico il passaggio a un regime ad accesso controllato al mercato attraverso l'istituzione di una barriera all'entrata, costituita da una autorizzazione.

Nel caso di specie, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, prevedendo la possibilità per i privati di svolgere attività di intermediazione e di fatto superando il monopolio pubblico del collocamento, abbandonava sì la riserva originaria dello Stato ⁽¹²⁸⁾, ma non eliminava il generale divieto di mediazione sancito dall'articolo 11 della legge n. 264 del 1949. Allo stesso modo, benché la legge n. 196 del 1997 istituzionalizzasse la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, non eliminava però dall'ordinamento il divieto alla fornitura di mere prestazioni di

⁽¹²⁶⁾ Con riferimento alle critiche mosse alla riforma Biagi rispetto alla presunta liberalizzazione del mercato del lavoro, cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, cit., 28-29; L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2004, n. 1, e V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, XXXV, qui 102.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2005, 87 e 291, dove si legge che il «processo di liberalizzazione ... trasforma i rispettivi settori da riservati a settori ad accesso libero».

⁽¹²⁸⁾ Per i concetti di riserva originaria e autorizzazione, si veda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 15-16.

lavoro (ad opera dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369). In entrambi i casi, la normativa consentiva di derogare ai generali divieti attraverso l'autorizzazione, quale provvedimento amministrativo che rimuove il limite imposto per ragioni di interesse pubblico ⁽¹²⁹⁾, consentendo di svolgere una attività altrimenti vietata ⁽¹³⁰⁾. L'operare, in quel contesto, di un regime autorizzatorio evidenzia quindi l'esistenza di un mercato ad accesso controllato, negando conseguentemente la liberalizzazione del mercato stesso.

Di segno contrario invece, il processo che ha riguardato la regolamentazione delle società di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale. In tale ambito, infatti, si è assistito al passaggio da un mercato libero a un mercato regolamentato, attraverso l'introduzione – ai sensi del novellato articolo 10 del decreto legislativo n. 469 del 1997, da parte della legge n. 388 del 2000 – dell'accreditamento, che in quanto definito come provvedimento di natura autorizzatoria ⁽¹³¹⁾, agiva a tutti gli effetti quale barriera all'ingresso del mercato, accompagnata dal divieto di svolgere tali attività in assenza di detto provvedimento ⁽¹³²⁾.

Sull'ipotesi di liberalizzazione del mercato del lavoro ad opera del decreto legislativo n. 276 del 2003, ancora una volta, si deve evidenziare come l'intervento pubblico indiretto non abbia rimosso il divieto generale allo svolgimento dell'attività di mediazione e di somministrazione, rimanendo infatti da un lato in vigore l'articolo 11 della legge n. 264 del 1949 ⁽¹³³⁾, mentre dall'altro tale divieto è sostenuto dalle sanzioni di rilevanza penale previste dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276 del 2003 in caso di svolgimento non

⁽¹²⁹⁾ Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, qui, 155 e 635.

⁽¹³⁰⁾ Sul punto, cfr. 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. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, cit., 395.

⁽¹³¹⁾ Così, la circ. Min. lav. n. 57/2001.

⁽¹³²⁾ Ai soggetti esercitanti attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale senza essere rispettivamente autorizzati e accreditati venivano applicate le sanzioni previste dalla l. n. 264/1949 in caso di violazione del divieto di mediazione.

⁽¹³³⁾ Benché l'art. 86 del d.lgs. n. 276 abbia abrogato, tra l'altro, buona parte del titolo II della l. n. 264/1949, relativo alla disciplina del collocamento, è rimasto intatto l'art. 11, comma 1, che appunto vieta l'esercizio dell'attività di mediazione se non svolta da uffici autorizzati.

autorizzato delle attività in questione ⁽¹³⁴⁾. Permane inoltre, benché riorganizzato, un sistema autorizzatorio che regola l'ingresso dei privati nel mercato, negando quindi la possibilità di un accesso libero e conseguentemente l'ipotesi di una avvenuta liberalizzazione.

In riferimento alla nuova organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, introdotta dalla riforma Biagi, non sembra completamente corretto neppure classificarla come deregolamentazione, o meglio, esistono innegabilmente alcuni elementi che depongono a favore di questa tesi, in quanto vengono rimossi dalla nuova disciplina alcuni divieti esistenti nella normativa previgente, ma per altro verso, tale normativa sembra diretta alla riorganizzazione e ridefinizione del mercato del lavoro e quindi piuttosto a una ri-regolazione del sistema.

Analizzando gli elementi innovativi della riforma del mercato del lavoro, limitatamente agli aspetti connessi alla disciplina e regolamentazione dei servizi per l'impiego, sicuramente si rintracciano novità normative dirette alla soppressione di alcuni divieti precedentemente esistenti. È questo, infatti, il caso dell'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo delle agenzie. Per cui ora, a differenza che in passato, è possibile per una agenzia di somministrazione svolgere anche l'attività di intermediazione, di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale oppure per una agenzia di intermediazione svolgere anche attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale, nonché attività di altra natura oltre a quelle oggetto di autorizzazione.

Un intervento deregolatorio è rappresentato anche dalla previsione di regimi particolari di autorizzazione che riconoscono ad altri soggetti, oltre alle agenzie per il lavoro, la possibilità di svolgere, debitamente autorizzati, attività di intermediazione, ampliando di fatto le tipologie e il numero di soggetti autorizzabili. Anche tale disposizione normativa ha suscitato critiche, da un lato di eccessiva frammentazione dei soggetti operanti nel mercato del lavoro ⁽¹³⁵⁾, dall'altro per la possibilità dell'ottenimento dell'autorizzazione a

⁽¹³⁴⁾ Cfr., sul punto, P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2005, 37 ss., nonché C. BIZZARRO, *Somministrazione irregolare e somministrazione fraudolenta*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione di lavoro, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, Milano, 2006, 391-416.

⁽¹³⁵⁾ Cfr. M.G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in RGL, 2003, n. 2, 363.

condizioni agevolate, che parrebbe determinare una concorrenza sleale⁽¹³⁶⁾.

Rispetto alla molteplicità dei soggetti potenzialmente operanti nel mercato del lavoro, occorre chiedersi se sia preferibile far rientrare tali soggetti, che di fatto anche in precedenza svolgevano più o meno saltuariamente e informalmente tale attività, all'interno di un contesto regolamentato⁽¹³⁷⁾ oppure lasciarli in un regime di formale divieto, ma poi tollerarne l'attività come avvenuto fino alla riforma. La scelta di riconoscere loro la possibilità di autorizzarsi per lo svolgimento dell'attività di intermediazione ha quindi consentito di regolarne l'attività, stabilendo peraltro che essa venga svolta sulla base di requisiti minimi. Contemporaneamente, l'accresciuto numero di categorie di potenziali intermediari intende perseguire l'obiettivo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro attraverso l'ampliamento della circolazione delle informazioni su domanda e offerta di lavoro e l'incremento delle opportunità di un loro effettivo incontro.

Con riferimento, invece, ai requisiti sulla base dei quali sono riconosciute le autorizzazioni nell'ambito dei regimi particolari, occorre sottolineare che, come descritto nel paragrafo precedente, si tratta degli stessi requisiti imposti alle agenzie per il lavoro, ma generalmente a tali soggetti viene richiesto il rispetto di un numero inferiore di requisiti, eliminando quelli che non sono coerenti con le caratteristiche soggettive dell'istituzione o dell'associazione da autorizzare. Per questo motivo non si può sostenere che l'autorizzazione venga concessa nell'ambito dei regimi particolari a condizioni di favore, anche in considerazione del fatto che soggetti come università, scuole, comuni, camere di commercio, ma anche associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno obiettivi diversi rispetto alle agenzie per il lavoro nello svolgere l'attività di intermediazione. Se innegabilmente l'obiettivo primo delle agenzie è

⁽¹³⁶⁾ A tale proposito, va ricordato, come già sottolineato nel § 3.2., che i soggetti autorizzati in regime particolare e quindi a requisiti ridotti sono soggetti obbligati a svolgere l'attività di intermediazione senza scopo di lucro, ad eccezione dei consulenti del lavoro, ai quali però sono richiesti sostanzialmente tutti i requisiti previsti anche per le agenzie per il lavoro, tranne quelli relativi alla struttura societaria, essendo per essi prevista la creazione di una apposita fondazione.

⁽¹³⁷⁾ In tal senso, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, 268.

costituito dal profitto, i soggetti ora elencati non possono condividere tale obiettivo, se non altro per il fatto che sono obbligati a svolgere tale attività senza scopo di lucro. La loro finalità generalmente si concretizza nella possibilità di offrire un servizio aggiuntivo a complemento della loro attività propria, che presumibilmente consente di aumentare la qualità totale dello stesso. Per le università, così come per le scuole, allora, l'attività di intermediazione e la possibilità di inserire neodiplomati o neolaureati nel mercato del lavoro può essere l'adeguato completamento del percorso formativo seguito. Allo stesso modo i Comuni possono vedere nell'attività di mediazione uno strumento integrativo dei servizi sociali e assistenziali, che possa contribuire alla prevenzione dell'esclusione sociale, attraverso il reinserimento degli assistiti nel mercato del lavoro, nell'ottica della responsabilizzazione e attivazione della persona e del passaggio da un sistema di *welfare* a uno di *workfare*. Nell'ambito delle associazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, ma anche delle camere di commercio, l'intermediazione può diventare una attività che completa i servizi offerti agli associati e alle imprese, anche come strumento di promozione delle adesioni e della fidelizzazione.

Nella direzione di un processo di deregolamentazione può interpretarsi anche il riconoscimento alle Regioni della competenza nel rilascio di autorizzazioni regionali all'attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale, dal momento in cui anche tale intervento determina la possibilità di un ulteriore ampliamento dei soggetti operanti nel mercato dei servizi per l'impiego.

Con riferimento, invece, al sistema autorizzatorio e di regolazione delle attività relative al mercato del lavoro, come si è cercato di descrivere in precedenza ⁽¹³⁸⁾, si evidenzia una continuità di impostazione con il passato e un sostanziale riordino realizzato con il decreto legislativo n. 276 del 2003, riconducendo ad unità le diverse procedure, provvedimenti, albi ed elenchi. La stessa continuità è sostanzialmente rinvenibile anche nella definizione delle tipologie di requisiti da assolvere per l'ottenimento dell'autorizzazione. Tuttavia, rispetto a tale ambito, la ridefinizione dei requisiti sembra andare in direzioni contrapposte. In alcuni casi,

⁽¹³⁸⁾ Cfr. *supra*, § 3.2.

i nuovi requisiti risultano meno restrittivi di quelli previsti dalla normativa previgente, mentre altri si caratterizzano per essere più rigorosi, come per esempio il requisito della presenza in quattro regioni per le agenzie di intermediazione ⁽¹³⁹⁾ o dell'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro. Altre norme introdotte dalla riforma, invece, hanno in un certo senso reso maggiormente vincolante il sistema e innalzato le barriere all'entrata del mercato del lavoro, come nel caso delle disposizioni dirette a garantire una maggiore trasparenza del sistema, nello specifico le norme relative agli annunci di lavoro, ovvero quelle volte alla tutela della diffusione dei dati del lavoratore.

È proprio la compresenza quindi di requisiti e disposizioni che determinerebbero di per sé alternativamente una riduzione o un incremento della rigidità del sistema, che unitamente alla riorganizzazione del regime autorizzatorio, fanno emergere il carattere di ri-regolazione della disciplina in materia di mercato del lavoro.

Indubbiamente, la normativa, quale strumento indiretto dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, attraverso il decreto legislativo n. 276 del 2003, persegue l'obiettivo di realizzare una adeguata regolamentazione dei servizi per l'impiego e del loro operare nel mercato, attuata mediante l'impianto autorizzatorio, che agisce da barriera all'entrata. Per accedervi infatti, gli operatori devono richiedere e ottenere una autorizzazione, che a sua volta è rilasciata previa verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa.

Dal confronto internazionale, risulta tuttavia evidente che non è tanto l'esistenza di un sistema regolatorio o meglio della necessità di una autorizzazione o licenza a determinare il grado del controllo indiretto del settore pubblico sul mercato del lavoro, ma piuttosto la severità dei requisiti imposti per l'accesso al mercato stesso. Esempio ne è il sistema autorizzatorio inglese, esistito fino al 1994, nel cui ambito i requisiti erano talmente minimi ⁽¹⁴⁰⁾, da non essere particolarmente atti ad un efficace controllo preventivo all'accesso al mercato. Conseguentemente le barriere all'entrata, costituite dai

⁽¹³⁹⁾ Cfr. *supra*, § 3.2.

⁽¹⁴⁰⁾ I requisiti da soddisfare per l'ottenimento dell'autorizzazione erano: la maggiore età, l'assenza di carichi pendenti, la disponibilità di locali idonei e il versamento di una tassa.

requisiti da soddisfare, erano scarsamente consistenti, delineando, di fatto, un sistema non molto differente da quello, successivamente introdotto, di libero accesso degli operatori al mercato.

Con riferimento al contesto italiano, il sistema autorizzatorio prevede un controllo *ex ante* sui soggetti che intendono operare nel mercato del lavoro, attuato attraverso la subordinazione del rilascio dell'autorizzazione alla verifica dei requisiti stabiliti dalla normativa. In considerazione anche del confronto con gli altri Paesi europei, si ritiene che tale controllo sia piuttosto severo, quale conseguenza di un modello di regolamentazione in materia di servizi privati per l'impiego tendenzialmente restrittivo. In particolare, i requisiti da soddisfare per l'ottenimento dell'autorizzazione si rivelano, infatti, alquanto rigorosi, determinando conseguentemente una barriera all'entrata del mercato piuttosto elevata.

Una eccezione rispetto alla normale procedura di verifica preventiva dei requisiti richiesti ai soggetti che intendono operare nel mercato del lavoro si verifica nel caso dell'operare del principio del silenzio-assenso⁽¹⁴¹⁾. Proprio per questa ragione, nel timore della concessione di autorizzazioni a soggetti non adeguati, è stata criticata⁽¹⁴²⁾ infatti l'introduzione di tale principio. A tale proposito però, occorre ricordare che la disciplina in materia di autorizzazioni prevede anche controlli *ex post*, che si concretizzano con l'attività di ispezioni e vigilanza e con il rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato, soltanto trascorsi due anni dall'ottenimento della autorizzazione provvisoria e a seguito della verifica del corretto svolgimento dell'attività⁽¹⁴³⁾.

In un contesto fortemente e severamente regolamentato, come quello italiano, la verifica sulla professionalità e sull'affidabilità degli

⁽¹⁴¹⁾ La previsione del silenzio-assenso, introdotta a seguito del recepimento dei pareri delle Commissioni lavoro della Camera dei Deputati e del Senato, espressi nelle sedute del 30 luglio 2003 (consultabili in [☞](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), ha la funzione di dare certezza rispetto alla durata massima della procedura amministrativa, in linea peraltro con le tendenze di semplificazione amministrativa.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., 29.

⁽¹⁴³⁾ Il regolare svolgimento dell'attività delle agenzie per il lavoro consiste non solo nel rispetto delle norme definite dal d.lgs. n. 276/2003, ma anche nell'osservanza di tutte le norme ordinarie sul collocamento e, in particolare, per le agenzie di somministrazione, nella regolare contribuzione ai fondi per la formazione dell'integrazione del reddito, nel regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, nonché nel rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale applicabile alle agenzie (*ex art. 7, dm 23 dicembre 2003*).

operatori è affidata, quindi, *ex ante* alla procedure di autorizzazione ed *ex post* alle ispezioni e alla vigilanza. Ciò non toglie, però, che possano essere messi in pratica dalle imprese meccanismi volti a incrementare la loro reputazione con riferimento alla qualità dei servizi offerti. Si può allora registrare la timida comparsa di codici etici e di comportamento ⁽¹⁴⁴⁾ (e loro omologhi) in funzione promozionale dell'immagine e del marchio e nell'ottica della responsabilità sociale d'impresa, per accreditarsi sul mercato come operatori professionalmente affidabili ⁽¹⁴⁵⁾.

4. Servizi per l'impiego e politiche del lavoro: gli strumenti dell'intervento pubblico.

In un contesto di controllo pubblico del mercato del lavoro, lo strumento principale per la realizzazione di tale controllo era rappresentato dall'intervento pubblico diretto in via esclusiva nella forma del monopolio pubblico del collocamento, che doveva garantire la possibilità di controllare e gestire direttamente gli incontri tra domanda e offerta di lavoro, al fine di orientare i flussi di manodopera e gestire gli squilibri del mercato. Sebbene permangano come obiettivi generali dello Stato la riduzione della disoccupazione e l'aumento dell'occupazione, si sono trasformate nel tempo le modalità dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro. La loro evoluzione si è diretta verso una tipologia di gestione definita di governo pubblico del mercato del lavoro ⁽¹⁴⁶⁾, i cui strumenti sono le regole stabilite dalla normativa, nonché le politiche per l'occupazione e per il lavoro definite da Stato e

⁽¹⁴⁴⁾ Sui codici etici e di comportamento si veda, *supra*, cap. II, § 3.

⁽¹⁴⁵⁾ Come esempio di codici etici sviluppati, in particolare dalle associazioni di categoria, nell'ambito dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si possono citare: *Carta dei comportamenti comuni* di Confinterim (Confederazione Italiana delle Associazioni di Imprese Fornitrici di Lavoro Temporaneo) in www.confinterim.it; il *Codice deontologico* di AILT (Associazione nazionale delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo) in www.ailt.it/home.asp?scelta=cod; il *Codice di etica professionale per l'attività di Ricerca e Selezione* di ASSORES (Associazione Italiana fra Società e Studi di Consulenza per la Ricerca e Selezione del Personale) in www.assores.it/CodiceEtico.asp; lo *Statuto AISO* (Associazione Italiana Società di *Outplacement*). Per le aziende, si possono citare per tutti: il *Codice di condotta aziendale* di Adecco in www.adecco.it/pagine/pagina.aspx?ID=Codice_di_co001&L=1, che tra l'altro compare sotto la rubrica responsabilità sociale, o il *Codice etico* di Umana.


⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. *supra*, cap. I, § 2.

Regioni, sulla base degli orientamenti e delle raccomandazioni formulate dal Consiglio dell'Unione Europea nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione e della Strategia di Lisbona.

Le politiche per l'occupazione, agendo in particolare attraverso strumenti di politica economica, quali la fiscalità, gli incentivi economici, il credito, il mercato dei capitali, mirano da un lato a incidere sui livelli di produzione per incrementare conseguentemente i livelli occupazionali e dall'altro a rendere più vantaggioso l'assunzione di nuovi lavoratori. Le politiche per il lavoro, invece, sono in generale volte a orientare domanda e offerta di lavoro per aumentare le loro possibilità di incontro e la qualità dell'abbinamento, così come a migliorare le opportunità di occupazione in particolare di lavoratori con maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, spesso dovute all'inadeguatezza delle loro competenze rispetto alle esigenze professionali espresse dal mercato ⁽¹⁴⁷⁾.

Nel dettaglio sono politiche per l'occupazione quelle dirette a favorire l'imprenditorialità attraverso il supporto agli investimenti, all'innovazione, alla riduzione dei costi indiretti del lavoro ⁽¹⁴⁸⁾, creando per questa via un clima imprenditoriale dinamico, che può a sua volta tradursi nella creazione di nuova occupazione. Si annoverano, inoltre, tra le politiche a favore dell'occupazione le politiche dirette a rendere maggiormente "vantaggioso" il lavoro (in inglese, con una più efficace espressione, *make work pay*) attraverso l'eliminazione delle trappole della disoccupazione, della povertà e dell'inattività ⁽¹⁴⁹⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ Su questa distinzione tra politiche per l'occupazione e politiche per il lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2001, 23.

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2005/600/CE, in  indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*, Orientamenti 2005/2008, in particolare il punto 2 e Orientamento n. 22 «Garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione tramite: ...».

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, cit., in particolare l'Orientamento n. 19 «Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive tramite: ... il permanente adeguamento degli incentivi e dei disincentivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali, compresa la gestione e la condizionalità dei contributi e la significativa riduzione delle aliquote di imposta marginali effettive elevate soprattutto per i redditi bassi, pur garantendo adeguati livelli di protezione sociale».

Le politiche per il lavoro, volte in particolare al lato della offerta, si prefiggono la prevenzione della disoccupazione di lungo periodo e la promozione dell'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro. Nel dettaglio esse sono volte ad incrementare l'occupabilità dei lavoratori, cioè la dotazione di strumenti e competenze che consentano loro di essere adeguati alle opportunità occupazionali e alle domande di lavoro, nonché ai suoi cambiamenti attraverso, in particolare, una idonea istruzione e formazione, la possibilità di riqualificazione professionale e l'apprendimento lungo l'arco della vita ⁽¹⁵⁰⁾. Per agevolare l'inserimento dei lavoratori nel mercato sembrano inoltre rilevanti «la tempestiva individuazione delle necessità» e carenze dei lavoratori, la conseguente individuazione di piani d'azione personalizzati, l'orientamento e la consulenza, «l'assistenza alla ricerca di un impiego», la già citata formazione ⁽¹⁵¹⁾. Per realizzare tali obiettivi, a livello comunitario, si evidenzia inoltre l'urgenza di «migliorare le risposte alle esigenze del mercato» in particolare attraverso «la modernizzazione e il potenziamento delle autorità responsabili del mercato del lavoro, in particolar modo dei servizi di collocamento» ⁽¹⁵²⁾.

Se da un lato, quindi, i servizi per l'impiego e la loro modernizzazione sono parte delle politiche per il lavoro, dall'altra sono riconosciuti essi stessi come «strumento chiave» ⁽¹⁵³⁾ per l'attuazione degli orientamenti stabiliti nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione e ora della Strategia di Lisbona, in particolare per l'implementazione delle politiche attive del mercato

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, cit., Orientamento n. 23 «Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano» e Orientamento n. 24 «Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze».

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, cit., Orientamento n. 19 «Provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, quali la tempestiva individuazione delle necessità, l'assistenza alla ricerca di un impiego, la guida e la formazione rientranti in piani d'azione personalizzati».


⁽¹⁵²⁾ Così CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, cit., Orientamento n. 20.

⁽¹⁵³⁾ Così COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, cit., 5.

del lavoro, la cui efficacia, infatti, si ritiene correlata alla efficienza dei servizi per l'impiego ⁽¹⁵⁴⁾.

Dal punto di vista del diritto pubblico dell'economia, è evidente come tali politiche per il lavoro rappresentino gli indirizzi e le linee guida dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, mentre i servizi per l'impiego, in quanto attuatori delle politiche, sono gli strumenti della realizzazione di tale intervento. In questa ottica si può allora scorgere una continuità nelle modalità di intervento pubblico nel mercato del lavoro tra passato e presente, in quanto i pubblici poteri si servono, in ogni periodo, dei servizi per l'impiego per gestire l'intervento in questo mercato. In un contesto di controllo pubblico del mercato, attuato attraverso il monopolio del collocamento, i relativi servizi per l'impiego svolgono una funzione pubblica di allocazione dei posti di lavoro disponibili tra i lavoratori in cerca di occupazione e, raccogliendo le effettive domande e offerte di lavoro, cercano di realizzare per questa via il controllo e l'orientamento dei flussi di manodopera e di gestire gli eventuali squilibri tra domanda e offerta di lavoro. Occorre, però, ricordare che in tale contesto l'effettiva possibilità di raggiungere l'obiettivo indicato è subordinato alla capacità degli uffici di collocamento di intercettare un numero consistente di richieste di personale ⁽¹⁵⁵⁾. Diversamente, infatti, sarebbe esigua la possibilità di avviare lavoratori e conseguentemente di controllare e indirizzare il mercato del lavoro ⁽¹⁵⁶⁾.

Nell'ambito di un intervento pubblico che mira al governo del mercato del lavoro, i servizi pubblici per l'impiego realizzano l'intervento attraverso l'attuazione delle politiche per il lavoro, orientando domanda e offerta per migliorare qualitativamente e quantitativamente il loro incontro. Nell'ambito di un intervento pubblico non esclusivo, accanto ai servizi pubblici per l'impiego,

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM (2002)621, 11 novembre 2002, 30-31, in  indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, cit., qui, 34.

⁽¹⁵⁶⁾ Questa è la dinamica che ha caratterizzato il mercato del lavoro italiano in regime di monopolio pubblico del collocamento. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro si è infatti sempre realizzato al di fuori degli uffici pubblici di collocamento, non consentendo perciò ad essi di gestire l'allocazione dei posti di lavoro disponibili. Conseguentemente lo Stato non ha mai in effetti potuto controllare le dinamiche del mercato del lavoro.

operano servizi privati che svolgono una funzione altrettanto importante nella erogazione dei servizi relativi al mercato del lavoro. Essi offrono servizi aggiuntivi e complementari a quelli offerti dalle strutture pubbliche, contribuendo, in uno spirito di collaborazione e cooperazione con i servizi pubblici – così come auspicato dalle istituzioni europee e internazionali ⁽¹⁵⁷⁾ – a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle politiche per il lavoro.


Nella “filiera” dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, si riconoscono diversi momenti successivi che consentono di realizzare il governo di tale mercato. Il Ministero competente in materia di lavoro e il Governo dello Stato svolgono la vera e propria funzione politica attraverso la definizione degli obiettivi e degli indirizzi da perseguire in materia di occupazione e mercato del lavoro, mentre i servizi per l'impiego realizzano la fase esecutiva dell'intervento pubblico, quindi la parte terminale della filiera.

Calando tali considerazioni nella realtà italiana, si ricorda ⁽¹⁵⁸⁾ che le funzioni e i compiti relativi ai servizi pubblici per l'impiego e alle politiche del lavoro sono stati conferiti – ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 469 del 1997 – alle Regioni e agli enti locali ⁽¹⁵⁹⁾, mentre lo Stato ha conservato una funzione di indirizzo generale, di promozione e di coordinamento. In questa prospettiva, spetta quindi allo Stato, attraverso il Ministero del lavoro, definire le politiche per l'occupazione, così come le linee e gli indirizzi generali delle politiche per il lavoro, nel solco degli orientamenti integrati in materia di politiche economiche e occupazionali definiti a livello comunitario ⁽¹⁶⁰⁾. Le Regioni invece

⁽¹⁵⁷⁾ Si ritrovano esortazioni alla cooperazione e collaborazione tra servizi pubblici e privati per l'impiego negli orientamenti del Consiglio dell'Unione Europea del 2001 e del 2002, ma anche nella convenzione OIL n. 181/1997.

⁽¹⁵⁸⁾ Si veda *supra*, § 2.2.

⁽¹⁵⁹⁾ Si sottolinea come l'attribuzione dei compiti e funzioni alle Regioni riguardi sia le politiche per il lavoro sia i servizi per l'impiego in considerazione della stretta interrelazione tra le due funzioni, in quanto si ritiene fondamentale il buon funzionamento dei servizi per l'impiego per una efficace attuazione delle politiche del lavoro.

⁽¹⁶⁰⁾ Sulla base della nuova *governance* della Strategia di Lisbona, ogni Stato Membro è tenuto a presentare il «programma nazionale di riforma» (*national reform programme*) – che ha sostituito il piano nazionale per l'occupazione – dal quale devono risultare le strategie che il singolo Stato intende attuare per sostenere la crescita economica e occupazionale, in conformità agli orientamenti integrati definiti congiuntamente per tali materie, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, COM(2005)141, 12 aprile 2005, in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*.

sono competenti per la definizione di obiettivi e indirizzi operativi di politica del lavoro, come specificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 181 del 2000.

Se la definizione degli indirizzi è realizzata attraverso la normativa nazionale e regionale, secondo competenza, gli obiettivi operativi hanno trovato espressione, nel *Masterplan* nazionale per i servizi per l'impiego⁽¹⁶¹⁾ e nei *Masterplan* regionali⁽¹⁶²⁾, nei quali sono individuate le misure di politica del lavoro che i centri per l'impiego sono tenuti a svolgere, in quanto competenti per la loro realizzazione. Le attività di informazione, orientamento, consulenza, supporto all'inserimento di lavoratori svantaggiati e promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in precedenza descritte in riferimento alle competenze dei centri per l'impiego⁽¹⁶³⁾, altro non sono appunto che tali misure di politica del lavoro.

Se la versione originaria dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 181 del 2000 definiva degli indirizzi generali di politica per il lavoro esclusivamente riferiti ai servizi pubblici per l'impiego, la versione novellata, ad opera del decreto legislativo n. 297 del 2002, attribuisce ai «servizi competenti» l'attuazione delle azioni di politica per il lavoro, rispetto alle quali le Regioni devono stabilire indirizzi e obiettivi operativi. Secondo la definizione – ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto in parola – i «servizi competenti» non sono soltanto i centri per l'impiego, ma anche i soggetti autorizzati e accreditati, come successivamente definiti dal decreto legislativo n. 276 del 2003. Questo significa che le misure di politica del lavoro elaborate dal settore pubblico non devono essere necessariamente implementate soltanto dai servizi pubblici per l'impiego, ma possono essere attuate anche da operatori, pubblici e privati, autorizzati e accreditati. Nella misura in cui essi operano nell'ambito della attuazione delle politiche del lavoro definite dal settore pubblico e si impegnano nel perseguimento dei relativi obiettivi operativi possono allora essere considerati anch'essi strumenti dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro. In questa prospettiva si estrinseca il significato del governo pubblico del

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, “*Masterplan*” per i servizi per l'impiego: linee di organizzazione, cit.

⁽¹⁶²⁾ Cfr. M. D'EMILIONE, M. PARENTE (a cura di), *Analisi dei sistemi di monitoraggio dei servizi per l'impiego a livello regionale e locale*, cit., 16-19 e *supra*, § 2.2.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. *supra*, § 2.2.

mercato del lavoro, caratterizzato appunto dalla definizione di obiettivi pubblici e collettivi, alla cui realizzazione però possono partecipare anche operatori privati.

Per concretizzare tale opportunità, nonché per realizzare la collaborazione tra pubblico e privato, tanto auspicata anche in ambito comunitario, il legislatore ha previsto l'istituto dell'accREDITAMENTO – articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Trattandosi di un provvedimento amministrativo di esclusiva competenza regionale, spetta a ciascuna Regione istituire l'elenco degli operatori accREDITATI, stabilire le modalità di tenuta dell'elenco, definire le procedure, i requisiti minimi ⁽¹⁶⁴⁾ per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO, le modalità di verifica dell'efficienza ed efficacia dei servizi erogati e in particolare le forme di cooperazione specifica fra servizi pubblici e privati.

Attraverso tale provvedimento, che riconosce a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare servizi al lavoro nell'ambito territoriale della Regione di riferimento, si è inteso favorire la creazione di una rete regionale di servizi per il mercato del lavoro. Tale rete è composta dai servizi pubblici per l'impiego, da servizi privati o altri attori pubblici ai quali sia preventivamente riconosciuta l'adeguatezza a erogare tali servizi, con l'obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini, dei lavoratori in cerca di occupazione, nonché delle imprese un insieme di operatori qualificati. Il settore pubblico, peraltro, mediante la creazione di queste reti di servizi e il coinvolgimento dei soggetti accREDITATI, privati o pubblici – diversi dai centri per l'impiego –, intende ottimizzare le risorse esistenti e operanti sul territorio regionale nell'ambito dei servizi al lavoro, indirizzandole verso la realizzazione degli obiettivi di politica del lavoro definiti in sede di programmazione regionale, prevedendo peraltro la possibilità di stipulare apposite convenzioni per l'attuazione di specifiche misure di politica del lavoro, finanziate attraverso risorse pubbliche ⁽¹⁶⁵⁾.

⁽¹⁶⁴⁾ Benché i requisiti minimi per l'iscrizione all'elenco competa alla Regione, la normativa nazionale – art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 276 – fa riferimento a capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica.

⁽¹⁶⁵⁾ Sul punto cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit., 73-78, e S. ROSATO, *I regimi di accREDITAMENTO: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit.

Dal punto di vista del governo pubblico del mercato del lavoro, l'accreditamento rappresenta, quindi, un importante strumento diretto a garantire una buona offerta di servizi di qualità, operanti nella direzione indicata dagli indirizzi regionali di politica del lavoro, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e prevenire e contrastare la disoccupazione di lungo periodo. Contemporaneamente, tale provvedimento può diventare il presupposto per l'implementazione da parte dei soggetti accreditati di specifiche attività e misure di politica del lavoro su incarico del pubblico mediante relativo finanziamento. Attraverso la disciplina normativa dell'accreditamento, le Regioni determinano le modalità e le opportunità di utilizzo dello stesso, vuoi per garantire servizi al lavoro aggiuntivi e complementari rispetto a quelli assicurati dal servizio pubblico ⁽¹⁶⁶⁾, vuoi per affidare su base contrattuale – inserendo così nel sistema elementi di contrattualismo ⁽¹⁶⁷⁾ – a soggetti accreditati, servizi al lavoro o parti di essi, realizzando per questa via il principio di sussidiarietà ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ Questo è, per esempio, l'atteggiamento della Regione Emilia Romagna, che nella l.r. n. 17/2005, istituendo l'accreditamento, specifica, riferendosi ai soggetti accreditati, che «Tali soggetti intervengono, in via integrativa e non sostitutiva delle funzioni delle Province, al fine di completare la gamma, migliorare la qualità ed ampliare la diffusione sul territorio delle funzioni dei servizi, nonché per fornire interventi specializzati per determinate categorie di utenti» (art. 33, comma 1), ribadendo la centralità del ruolo del pubblico nei servizi per l'impiego. Nonostante ciò, la legge dell'Emilia Romagna sembra meglio di altre aver compreso lo spirito della norma nazionale e avere di fatto disegnato una rete di servizi pubblici e privati, infatti è previsto che «Il sistema regionale dei servizi per il lavoro è composto dalle Province e dai soggetti accreditati per l'erogazione dei servizi per il lavoro ai sensi della presente legge» (art. 32, comma 2). I provvedimenti regionali di Toscana e Marche, invece, difendendo più strenuamente la posizione e il ruolo del servizio pubblico, tendono ad escludere dal sistema regionale dei servizi per l'impiego i soggetti accreditati, si veda in particolare l'art. 117, d.P.G.r. 2 febbraio 2005, n. 22/R della Regione Toscana, mentre prevedono che le Province possano affidare servizi al lavoro ai soggetti accreditati sostanzialmente in casi eccezionali, quando oltre a provarne l'economicità, sia «motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare» (art. 13, comma 3, l.r. Marche n. 2/2005) ovvero l'«impedimento del servizio pubblico allo svolgimento dei servizi» (art. 136, d.P.G.r. 2 febbraio 2005, n. 22/R della Regione Toscana).

⁽¹⁶⁷⁾ Cfr. *supra*, cap. III, in particolare § 5.

⁽¹⁶⁸⁾ Nel contesto italiano in generale, ma in particolare nell'ambito del mercato del lavoro, si ritiene che il concetto di sussidiarietà sia rovesciato rispetto al suo significato originale, in quanto si ritiene che il privato debba intervenire a supporto del pubblico, così M.E. MACCARINI, *I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale*, in P. DONATI, I. COLOZZI (a cura di), *La sussidiarietà*, Carocci, Roma, 2005, 118.

5. Monitoraggio e valutazione dei servizi e delle politiche.

La realizzazione delle politiche del lavoro e delle altre specifiche attività da parte dei servizi per l'impiego deve necessariamente essere completata da un sistema di monitoraggio e valutazione delle stesse, diretto a verificare la loro efficacia e, conseguentemente, ad aggiustarne la definizione e l'implementazione per un migliore raggiungimento degli obiettivi prefissati ⁽¹⁶⁹⁾.

Nel contesto italiano, è assente una tradizione di monitoraggio e valutazione delle politiche ⁽¹⁷⁰⁾, in particolare perché è ancora recente l'introduzione di elementi di gestione per obiettivi all'interno della pubblica amministrazione. Infatti, in un ambito in cui la gestione dei servizi si basa su un modello burocratico e gerarchico – come nel caso dell'amministrazione dei servizi per l'impiego in vigenza del regime di monopolio pubblico del collocamento – dove le attività e le procedure sono dettate dalla normativa e dalle direttive impartite dalla gerarchia ⁽¹⁷¹⁾, in cui viene posta particolare attenzione al controllo degli *input*, alla allocazione delle risorse e in cui in particolare rileva l'adempimento delle disposizioni e delle regole, consegue necessariamente una scarsa attenzione e valenza della valutazione dei risultati delle attività realizzate.

Al contrario, un modello di gestione improntato sul c.d. *management by objectives*, caratterizzato dalla formulazione *ex ante* delle priorità e degli obiettivi operativi da realizzare, necessita conseguentemente della misurazione *ex post* dei risultati effettivamente conseguiti per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati ⁽¹⁷²⁾.

Nell'ambito delle politiche del lavoro e dei servizi all'impiego, come ricordato in precedenza, l'introduzione in Italia della gestione per obiettivi è avvenuta anche grazie alla spinta della Strategia europea per l'occupazione, nel cui contesto il metodo di coordinamento aperto delle politiche per l'occupazione si ispira al

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr., sul punto, P. SESITTO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, cit., 663.

⁽¹⁷⁰⁾ *Ibidem*, 664.

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. *supra*, cap. III, § 2.

⁽¹⁷²⁾ Cfr. *supra*, cap. III, § 4.

management by objectives ⁽¹⁷³⁾ e si caratterizza proprio per il monitoraggio e la valutazione dei progressi nel raggiungimento degli obiettivi prefissati ⁽¹⁷⁴⁾. Anche l'Italia, dunque, nel realizzare le politiche previste in ambito europeo e nel partecipare alla distribuzione dei fondi strutturali europei, ha dovuto adeguarsi al metodo attuato, elaborando gli indicatori definiti per la valutazione dei risultati, così come la rendicontazione per i fondi strutturali.

Se con il *Masterplan* nazionale e i *Masterplan* regionali, sono stati per la prima volta introdotti nel sistema obiettivi operativi delle politiche per il lavoro e dei servizi per l'impiego, nonché indicatori per la misurazione dei risultati ⁽¹⁷⁵⁾, è soltanto con l'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003 che vengono definiti in modo organico i principi per il monitoraggio e la valutazione delle politiche. In particolare è stata definita innanzitutto la base statistica di riferimento, composta dall'insieme delle informazioni raccolte dalla borsa continua nazionale del lavoro, dal servizio informatico per le comunicazioni obbligatorie dovute dai datori di lavoro ⁽¹⁷⁶⁾ e dalla registrazione nella scheda anagrafico-professionale delle attività realizzate dai servizi competenti nei confronti dei lavoratori ⁽¹⁷⁷⁾.

L'aspetto maggiormente innovativo dell'articolo 17 ⁽¹⁷⁸⁾ è rappresentato dall'istituzione di un momento di monitoraggio dettagliato e complessivo di tutte le politiche esistenti nell'ambito del mercato del lavoro, attraverso la predisposizione da parte del Ministero del lavoro di un Rapporto annuale al Parlamento e alla

⁽¹⁷³⁾ Cfr. M. BIAGI, *L'impatto della Employment European Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, 57.

⁽¹⁷⁴⁾ Così la descrizione sul valore aggiunto del metodo aperto di coordinamento, sul sito della Direzione Generale per l'occupazione e gli affari sociali, http://euro-pa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm.

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr. *supra*, § 2.3.

⁽¹⁷⁶⁾ Così come previsto dalla l. n. 247/2007 e definito dal decreto interministeriale per le comunicazioni obbligatorie *on line* 30 ottobre 2007. Cfr. *supra*, cap. IV, § 5.

⁽¹⁷⁷⁾ La banca dati costituita grazie alle informazioni provenienti dai sistemi informatici per il lavoro non soltanto supporta l'attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche del lavoro, ma potendo fornire informazioni sulle caratteristiche della domanda di lavoro, rappresentano uno strumento utile anche in sede di prima definizione delle politiche del lavoro, predisponendo interventi che indirizzano e sostengono i lavoratori ad acquisire le conoscenze professionali maggiormente richieste dal lato della domanda, cioè dalle imprese. Cfr. *supra*, cap. IV, § 8.

⁽¹⁷⁸⁾ In questo senso, cfr. P. SESTITO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, cit., 676.

Conferenza unificata. Costituiscono linee guida per la realizzazione di tale rapporto gli indicatori ⁽¹⁷⁹⁾ preventivamente stabiliti dalla Commissione di esperti – in politiche del lavoro, in statistiche del lavoro e in monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali ⁽¹⁸⁰⁾ – e specifici quesiti formulati dalla Conferenza unificata o derivanti da «obblighi e programmi comunitari» per la valutazione di singole politiche.

Disponendo la normativa in materia che tali indicatori servano non soltanto le attività di monitoraggio e di valutazione condotte dal Ministero del lavoro, ma anche quelle svolte dalle Regioni e dalle Province in base alla competenza territoriale, è pertanto prevista l'approvazione degli stessi da parte della Conferenza unificata, malgrado la loro formulazione sia di competenza statale a garanzia dell'omogeneità dei dati elaborati ⁽¹⁸¹⁾ e conseguentemente della loro comparabilità anche sul piano internazionale ⁽¹⁸²⁾.

Attraverso l'articolo 17, il legislatore ha quindi inteso prevedere una attività sistematica e strutturata di monitoraggio basata su criteri omogenei e confrontabili, con lo scopo di dotare i pubblici poteri di un importante strumento a supporto dell'adozione delle politiche pubbliche, nel caso specifico in materia di lavoro e occupazione, dando così risposta alla carenza di attività di monitoraggio e alla esigenza di adeguati indicatori per le rilevazioni dei risultati realizzati. Si ritiene infatti fondamentale la possibilità di disporre di

⁽¹⁷⁹⁾ In particolare l'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 precisa che si tratta di un «indicatore di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale».

⁽¹⁸⁰⁾ A norma dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003, nella Commissione, costituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, devono inoltre essere presenti rappresentanti delle Regioni e delle Province, degli Enti previdenziali, dell'Istat, dell'Isfol, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁽¹⁸¹⁾ Peraltro, proprio la scontata necessità di omogeneità dei dati sul territorio nazionale ha fatto rientrare «il coordinamento informativo statistico» tra le materie di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117 Cost.

⁽¹⁸²⁾ Nella definizione degli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle politiche per il lavoro sarà necessario tenere in considerazione gli indicatori formulati in sede comunitaria, in quanto in ogni caso l'Italia, come ogni altro Paese membro, è tenuta a fornire i dati elaborati sulla base di tali indicatori, che peraltro costituiscono il riferimento per la valutazione dei progressi nell'implementazione degli orientamenti comunitari in materia di occupazione, realizzata attraverso l'analisi dei piani nazionali per l'occupazione, ora programmi nazionali di riforma. Per gli indicatori europei, si veda, COMMISSIONE EUROPEA – DG OCCUPAZIONE E AFFARI SOCIALI, *Employment Guidelines (2005-08) – Indicators for monitoring and analysis*, Bruxelles, 27 giugno 2007.

informazioni circa i risultati conseguiti dalle misure attuate per valutare l'efficacia delle politiche e l'opportunità di eventuali aggiustamenti delle stesse o delle relative attività implementative.

Allo stato attuale, la criticità, già espressa in precedenza ⁽¹⁸³⁾, rispetto all'inadeguatezza delle rilevazioni statistiche tuttavia permane, in quanto le previsioni normative dell'articolo 17 non sono ancora state attuate, tanto è vero che lo stesso Ministero del lavoro in una nota del 2005 circa il quadro informativo sulle politiche del lavoro sottolineava la perdurante carenza dell'attività di monitoraggio, «che produce poche e scarsamente significative informazioni» in riferimento alle politiche e alle attività dei servizi per l'impiego ⁽¹⁸⁴⁾, ancora nel 2007 si evidenzia che «sfortunatamente il nostro Paese manca ancora di un sistema informativo unitario, capace di fornire informazioni omogenee sullo stato del sistema dei servizi per l'impiego» ⁽¹⁸⁵⁾.

Per potere realizzare dei processi di miglioramento delle attività e degli interventi dei servizi, nonché delle politiche attive efficaci, la priorità è rappresentata dall'effettiva attuazione di un sistema funzionante di monitoraggio e dall'individuazione di obiettivi precisi e specifici, possibilmente uniformi sul territorio nazionale. Sicuramente la costituzione di una banca dati omogenea e condivisa, alimentata in particolare dalle informazioni provenienti dalle comunicazioni obbligatorie, rappresenta un primo passo per la realizzazione effettiva di un vero sistema di monitoraggio dei servizi per l'impiego e delle politiche per il lavoro. Se questi dati consentono di verificare alcuni obiettivi ai quali possono avere contribuito i servizi per l'impiego, come per esempio il numero di lavoratori entrati e usciti dalla disoccupazione di lunga durata oppure il numero di lavoratori disabili collocati. Essi non sono in grado di evidenziare il raggiungimento di standard prefissati rispetto a specifici indicatori, come possono essere il numero di lavoratori intermediati dai centri per l'impiego, il numero di *vacancies* a cui viene data risposta, il numero di partecipanti alle misure di politica attiva, ecc., che consentirebbero di valutare effettivamente l'efficacia

⁽¹⁸³⁾ Cfr. *supra*, §§ 2.3. e 2.4.

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, cit., 28.

⁽¹⁸⁵⁾ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, cit., 76.

dei servizi e delle loro azioni. Essi non possono che essere computati dagli stessi centri per l'impiego, benché sembrerebbe necessario un coordinamento nazionale per la condivisione degli indicatori da valutare, lasciando all'autonomia regionale e provinciale la successiva definizione degli standard da raggiungere, a meno di una individuazione a livello centrale di standard che garantiscano i livelli essenziali dei servizi.

6. L'intervento pubblico e il governo nel mercato del lavoro.

L'intervento pubblico diretto in via esclusiva nel mercato del lavoro, realizzato attraverso la riserva originaria ovvero il monopolio pubblico del collocamento, intendeva esercitare un controllo pubblico diretto sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di allocare in modo equo la risorsa scarsa lavoro tra tutti i lavoratori in cerca di occupazione, gestendo tutti gli incontri tra domanda e offerta di lavoro. Nella realtà italiana, il modello del monopolio pubblico del collocamento è risultato, però, particolarmente fallimentare, in quanto gli incontri tra domanda e offerta, di fatto, avvenivano attraverso svariati canali più o meno informali e non erano realmente gestiti e controllati dagli uffici pubblici di collocamento che si limitavano soltanto a registrarli. Questo evidenziava il divario tra il dato formale e normativo, che presupponeva il controllo dei flussi attraverso il monopolio, e il dato reale, che appunto vedeva realizzarsi gli incontri fuori dall'effettivo controllo del soggetto pubblico.

Nel tentativo di superare tale situazione, in ritardo rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, ha acquisito, anche in Italia, una progressiva rilevanza l'intervento pubblico indiretto mediante la produzione normativa e la definizione di indirizzi di politica per il lavoro. La legislazione non si è più limitata a vietare la presenza dei privati nel mercato del lavoro e a riservare tale ambito al settore pubblico, ma ha legittimato e regolamentato l'agire dei privati nel mercato del lavoro, ridefinendo contemporaneamente le competenze dei servizi pubblici. Con la riforma dell'intervento pubblico diretto nel mercato del lavoro è stata pertanto abbandonata la riserva originaria e l'esclusività dell'intervento pubblico, per un mercato aperto ai privati. L'accesso al mercato per

tali soggetti non è però libero, ma subordinato a un controllo preventivo all'ingresso, rappresentato dalla necessità della autorizzazione per svolgere, nel dettaglio, attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione professionale, con lo scopo di verificarne e garantirne la professionalità e l'affidabilità.

In tale sistema organizzativo, il settore pubblico governa il mercato, disciplinando le regole e i ruoli dei servizi pubblici e privati e individuando le politiche per il lavoro e gli obiettivi da perseguire.

Come precedentemente ricordato, sebbene l'effettiva realizzazione di tali politiche e obiettivi sia perlopiù attuata direttamente dal pubblico attraverso i centri per l'impiego, esistono strumenti come l'accreditamento attraverso il quale anche i privati sono coinvolti nella rete regionale dei servizi al lavoro, nel tentativo di ottimizzare le risorse del territorio con lo scopo di offrire più servizi di qualità e di indirizzare anche i servizi privati nella direzione della realizzazione degli obiettivi di politica del mercato del lavoro prefissati, per una loro più efficace attuazione⁽¹⁸⁶⁾.

Benché, attraverso l'intervento indiretto, i pubblici poteri possano indirizzare anche l'agire dei servizi privati nella direzione di realizzare gli obiettivi di politica del lavoro da essi individuati, il privato, in quanto tale, non aspira di per sé a realizzare interessi pubblici e collettivi, ma tende a perseguire il suo obiettivo primario, consistente nella massimizzazione del profitto. Esso può essere eventualmente disponibile a collaborare con il pubblico e partecipare alla realizzazione di alcuni suoi obiettivi, soltanto se direttamente o indirettamente incentivato a livello normativo o economico e, in ogni caso, sempre tendendo alla realizzazione del suo interesse. I servizi pubblici per l'impiego, invece, sono i soli ad agire sulla base di interessi pubblici e collettivi, rimanendo allora gli strumenti principali della realizzazione delle politiche in materia di lavoro e occupazione. D'altra parte anche l'Europa ha più volte sottolineato come tali servizi siano lo strumento principale per l'implementazione delle politiche per il lavoro e della Strategia europea per l'occupazione⁽¹⁸⁷⁾. Tutto ciò non significa che i centri per l'impiego non possano decidere di affidare parte delle attività di

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. *supra*, § 4.

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, cit.

loro competenza ai privati attraverso processi di esternalizzazione e contrattualizzazione. In questo caso però, il privato, malgrado svolga servizi su incarico del pubblico, continua a realizzare il suo interesse privato della massimizzazione del profitto, vendendo infatti i suoi servizi, nel caso di specie, al settore pubblico, il quale invece persegue il suo interesse pubblico rappresentato dalla fornitura alla collettività dei servizi, segnatamente acquistati dal privato.

Per quanto esposto non si ritiene di condividere la posizione di chi sostiene ⁽¹⁸⁸⁾ che nel nuovo contesto di coesistenza tra pubblico e privato, i servizi pubblici per l'impiego dovrebbero limitarsi a fornire un servizio di «ultima istanza» ⁽¹⁸⁹⁾, a supporto dei soggetti più difficilmente collocabili e quindi non sufficientemente «profittevoli» ⁽¹⁹⁰⁾ per il privato, intervenendo quindi a correzione dei fallimenti del mercato, in altre parole delle mancanze e carenze dello stesso. Tale atteggiamento non potrebbe che portare a una forte segmentazione del mercato e alla concentrazione nei servizi pubblici della gestione dei lavoratori con maggiori esigenze di riqualificazione professionale e lunghi percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro.

Se il pubblico decide di occuparsi direttamente di questa categoria di lavoratori, pare opportuno che non si concentri però soltanto su di essa, ma che svolga un servizio di intermediazione generalizzato a tutte le tipologie di lavoratori e un insieme di altri servizi diretti alle aziende ⁽¹⁹¹⁾. Infatti si ritiene che le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro di tali figure siano più consistenti se esiste un rapporto consolidato tra i centri per l'impiego e le aziende, instaurato appunto mediante l'accesso da parte dell'azienda ai servizi offerti dai centri per l'impiego. Peraltro,

⁽¹⁸⁸⁾ Tra cui P. SESTITO, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: quale ruolo per l'operatore pubblico?*, in C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione e rirregolazione?*, Giuffrè, Milano, 2005, 22.

⁽¹⁸⁹⁾ Così, P. SESTITO, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: quale ruolo per l'operatore pubblico?*, cit., 22.

⁽¹⁹⁰⁾ P. SESTITO, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: quale ruolo per l'operatore pubblico?*, cit., 22.

⁽¹⁹¹⁾ Infatti lo stesso P. SESTITO, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: quale ruolo per l'operatore pubblico?*, cit., 23, ammette che una funzione generalista potrebbe essere motivata proprio al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo di inserire nel mercato i soggetti più difficilmente occupabili.

per perseguire l'interesse pubblico e collettivo sopra ricordato, i servizi pubblici per l'impiego non possono limitarsi ad azioni immediatamente dirette al collocamento dei lavoratori. Rilevanti per la regolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche per l'incremento della occupazione e la riduzione della disoccupazione, sono le misure di politica del lavoro con obiettivi diffusi e generali, volte ad incrementare l'occupabilità dei lavoratori (attraverso formazione, riqualificazione, programmi di accompagnamento al lavoro) e realizzare un ambiente favorevole all'occupazione (servizi di informazione e consulenza dirette alle imprese).

Ipotizzando un intenso coinvolgimento dei servizi privati, si potrebbe prospettare la possibilità di suddividere le tipologie di servizi pubblici per l'impiego, tra servizi erogati direttamente dalle strutture pubbliche e servizi da esternalizzare a fornitori privati. Ma tale suddivisione non dovrebbe corrispondere ad una suddivisione per target di lavoratori, ma piuttosto per tipologia di servizi. Si potrebbe quindi ipotizzare lo svolgimento direttamente da parte del pubblico dell'attività di accoglienza, informazione ai lavoratori e alle imprese, indirizzo verso servizi specialistici e semplice attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la diffusione delle informazioni circa le ricerche di personale e le ricerche di lavoro. I servizi specialistici, come per esempio l'assistenza e consulenza intensiva, la gestione del reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati attraverso la progettazione di percorsi personalizzati potrebbero essere affidati ai servizi privati, sia attraverso l'esternalizzazione in regime di convenzione o in altre parole l'affidamento mediante contratto, sia attraverso la definizione di particolari meccanismi di incentivazione, in quanto è indubbio che gli operatori privati non si occupano spontaneamente dei lavoratori più difficilmente occupabili.

Nella nostra realtà nazionale, pare permanere un forte interesse pubblico rispetto all'intervento nel mercato del lavoro. D'altra parte l'elaborazione, anche in sede comunitaria, delle politiche per il lavoro e per l'occupazione ⁽¹⁹²⁾ costituisce l'eredità della convinzione che sia necessario tale intervento pubblico non soltanto come strumento di aggiustamento delle distorsioni e dei fallimenti del mercato, ma per tutelare i lavoratori da possibili abusi e raggiri e per

⁽¹⁹²⁾ Cfr. *supra*, § 4.

prevenire e gestire potenziali conseguenze sociali e politico-istituzionali ⁽¹⁹³⁾, derivanti da detti fallimenti che dal *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro possono condurre alla disoccupazione di massa.

Se tali ragioni determinarono tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento la nascita dei monopoli pubblici del collocamento, quali strumenti di controllo e di gestione della manodopera anche per ragioni sociali e di ordine pubblico, per le stesse Regioni permane oggi l'interesse pubblico nella regolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il settore pubblico sembra non poter quindi rinunciare a un intervento nel mercato.

Da questo punto di vista, si ribadisce che, posti dal servizio pubblico gli obiettivi che intende perseguire e le misure di politica attiva da attuare – quali quelle ora elencate – non necessariamente tutto deve essere realizzato direttamente dal servizio pubblico. Per l'attuazione dei servizi e delle misure di politica del lavoro, il pubblico può decidere di coinvolgere il privato. Esso in ogni caso accetterà di attuare tali servizi e azioni di politica del lavoro solo sulla base di rapporti contrattuali con il pubblico, che gli consentano di realizzare il suo interesse privato, ovvero nel caso in cui sia adeguatamente incentivato nella direzione indicata dal pubblico.

Riflettendo sulla possibile evoluzione del modello regolatorio del mercato del lavoro italiano, non si può che prendere come riferimento le tendenze in affermazione negli altri Paesi europei, rappresentate dalla liberalizzazione del mercato e dal contrattualismo.

Con riferimento ai processi di liberalizzazione del mercato del lavoro, viene considerata opportuna una evoluzione dei sistemi regolatori in tale direzione soltanto in presenza di un mercato del lavoro sufficientemente maturo e poco esposto ai rischi di possibili abusi nei confronti dei lavoratori ⁽¹⁹⁴⁾, appunto perché essa implica l'eliminazione di controlli preventivi nei confronti dei soggetti privati operanti nel mercato. La realtà italiana attuale sembra lontana dall'assumere queste caratteristiche, un esempio ne è l'abbondante illegalità presente in rete, dove si trovano una miriade di siti internet che svolgono a tutti gli effetti attività di intermediazione, senza

⁽¹⁹³⁾ Cfr., *supra*, cap. I, §§ 1 e 2.

⁽¹⁹⁴⁾ Sul punto, cfr. Rapporto n. 6 dell'UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, cit., 123.

essere in possesso dell'apposita autorizzazione, nonché richiedendo ai lavoratori compensi per i servizi prestati ⁽¹⁹⁵⁾ e proprio per questo sembra per il momento sconsigliabile l'abbandono del sistema basato sui regimi autorizzatori e sui controlli preventivi all'accesso al mercato.

Più facilmente praticabile sembrerebbe la via del contrattualismo ⁽¹⁹⁶⁾, cioè, come poco sopra richiamato, la possibilità per il settore pubblico di affidare mediante contratto a soggetti privati l'erogazione di servizi e l'implementazione di misure di politica del lavoro ⁽¹⁹⁷⁾, tendenza già sviluppata e attuata in alcuni contesti europei. In riferimento ad alcuni servizi, che segnatamente richiedono particolare specializzazione, come nel caso delle attività di orientamento, di consulenza oppure di supporto all'auto-imprenditorialità ⁽¹⁹⁸⁾, già ora si segnalano processi di esternalizzazione. D'altra parte, come già accennato, proprio lo strumento dell'accreditamento potrebbe essere la via *soft* attraverso la quale iniziare ad attuare processi di esternalizzazione.

⁽¹⁹⁵⁾ Si ricorda che a norma dell'art. 11, d.lgs. n. 276/2003, è fatto divieto percepire compensi dai lavoratori per servizi inerenti la ricerca di lavoro.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr., *supra*, cap. III.

⁽¹⁹⁷⁾ Si ritiene però che tale via sia attuabile solo in riferimento a particolari servizi e difficilmente all'interno del servizio di intermediazione, in quanto in Italia sono ancora forti le resistenze, in particolare, ideologiche rispetto alla rinuncia a un servizio erogato direttamente dal pubblico.

⁽¹⁹⁸⁾ Questi sono i servizi che risultano avere le più alte percentuali di esternalizzazione, cfr. D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2004*, cit., 28.