

Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

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

a cura di

**Paola Olivelli
Michele Tiraboschi**

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 5

Giuffrè Editore

Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

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

a cura di

Paola Olivelli
Michele Tiraboschi

Giuffrè Editore
Milano 2005

12.

REGIMI PARTICOLARI DI AUTORIZZAZIONE E AUTORIZZAZIONI REGIONALI

SILVIA SPATTINI, MICHELE TIRABOSCHI (*)

SOMMARIO: 1. I regimi particolari di autorizzazione. — 2. Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie: un ruolo strategico per l'innovazione nel mercato del lavoro. — 3. I soggetti autorizzati sulla base di requisiti ridotti. — 3.1. I Comuni, le camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado. — 3.2. I sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e gli enti bilaterali. — 3.3. I gestori di siti internet. — 3.4. I soggetti intermediati. — 4. I consulenti del lavoro. — 5. I requisiti per l'autorizzazione e il decreto ministeriale 5 maggio 2004. — 6. Il requisito dell'assenza della finalità di lucro. — 7. Le autorizzazioni regionali.

1. I regimi particolari di autorizzazione.

Nonostante il progressivo superamento del monopolio pubblico della funzione di mediazione sul mercato del lavoro ⁽¹⁾, l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro nel nostro Paese risulta ancora oggi soggetta a limitazioni e restrizioni, come dimostra inequivocabilmente il regime generale delle autorizzazioni di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ⁽²⁾. A differenza di quanto avviene in numerosi altri Paesi della Unione europea ⁽³⁾, l'esercizio non

(*) *Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli autori. Sono tuttavia attribuibili a Michele Tiraboschi i paragrafi 1, 2 e 7 e a Silvia Spattini i paragrafi 3, 4, 5 e 6.*

(1) Per l'evoluzione del quadro legale si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappicchelli, Torino, 1999, spec. 144-211.

(2) Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in questa sezione.

(3) Germania, Gran Bretagna, Olanda e Svezia, per esempio, hanno eliminato l'obbligo di autorizzazione per l'attività di intermediazione. Cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 123-136.

autorizzato dell'attività di intermediazione rimane vietato. Detto divieto è sostenuto con sanzioni di rilevanza penale. Sono infatti previsti l'arresto fino a sei mesi e una ammenda da 1500 a 7500 euro. Nel caso di esercizio abusivo una ammenda, seppure di importo inferiore (e cioè da 500 a 2500 euro) è peraltro prevista anche in assenza di scopo di lucro ⁽⁴⁾. Alla luce del nuovo dato legale non è pertanto corretto parlare di liberalizzazione e privatizzazione del mercato del lavoro ⁽⁵⁾.

Le limitazioni e restrizioni alla attività di mediazione risultano giustificate, in linea di principio, da ragioni di interesse generale o di tutela dei lavoratori. È su questa base che si fondano infatti, anche nella esperienza comparata ⁽⁶⁾, tutti i regimi generali di autorizzazione alla attività di intermediazione sia essa svolta o meno per fini di lucro. Del tutto ragionevole appare pertanto una opzione di politica legislativa volta a definire regimi specifici — e meno stringenti — di autorizzazione, là dove non vi si oppongano ragioni di tutela dei lavoratori ovvero nei casi in cui motivazioni di interesse generale inducano a sollecitare il concorso di determinati attori — pubblici ma anche privati — nella costruzione di un mercato del lavoro più efficiente e trasparente, come richiesto dall'articolo 1 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 ⁽⁷⁾. In questa prospettiva l'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, parla espressamente di regimi particolari di autorizzazione, definiti in funzione delle condizioni oggettive ma anche delle caratteristiche soggettive degli attori ammessi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro mediante un canale preferenziale.

Nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 20 settembre 2003, n. 276, si distinguono in realtà autorizzazioni concesse *ope legis* e autorizzazioni che *possono*

⁽⁴⁾ Sul regime sanzionatorio, disciplinato dall'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. i contributi di S. CAROTTI e P. PENNESI, Parte I, Sez. (E) di questo volume.

⁽⁵⁾ Sul punto cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, Parte I, Sez. (A) di questo volume.

⁽⁶⁾ Ancora M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, cit., 123-136.

⁽⁷⁾ Per l'impostazione del problema nell'ambito della definizione del modello regolatorio del nuovo mercato del lavoro e per gli opportuni approfondimenti cfr. M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo* e S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti*, entrambi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

essere concesse su richiesta del soggetto interessato e sulla base di taluni requisiti ridotti. I regimi particolari di autorizzazione si differenziano, cioè, in ragione della necessità o meno di un provvedimento di autorizzazione allo svolgimento della attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro e per le condizioni e requisiti posti come premessa all'ottenimento della autorizzazione stessa.

I soggetti pubblici e privati che possono essere autorizzati a svolgere l'attività di intermediazione, oltre alle agenzie per il lavoro, sono: le Università pubbliche e private, le fondazioni universitarie con oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro (*ex* articolo 6, comma 1); i Comuni (singoli o associati nelle forme delle unioni di Comuni e delle Comunità montane), le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado (*ex* articolo 6, comma 2); le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni con riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, gli enti bilaterali (*ex* articolo 6, comma 3); l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro (*ex* articolo 6, comma 4).

2. Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie: un ruolo strategico per l'innovazione nel mercato del lavoro.

Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie, che abbiano ad oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono autorizzate *ope legis* ⁽⁸⁾ a svolgere l'attività di intermediazione. In questo senso, come esplicitato dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003, esse non necessitano di provvedimento autorizzatorio, ma devono semplicemente rispettare gli obblighi di svolgere tale attività senza scopo di lucro, di garantire l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e inviare le informa-

(8) Mentre nella prima versione del decreto legislativo attuativo della legge n. 30/2003 era prevista l'autorizzazione *ope legis* non solo per le Università, ma anche per gli enti locali e per gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Accogliendo il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni del 3 luglio 2003 (vedilo in www.csm-b.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), richiamato anche dal parere della Commissione lavoro del Senato (in www.csm-b.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), l'autorizzazione *ope legis* è stata limitata alle Università e alle fondazioni universitarie impegnate nel campo del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione.

zioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente. Altrettanto chiaramente, il decreto ministeriale citato stabilisce che l'autorizzazione acquisita in questo modo non comporta l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro e — conseguentemente — neppure l'estensione automatica della autorizzazione alla attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. D'altra parte quest'ultimo aspetto consegue direttamente dalla non iscrizione all'Albo delle agenzie, in quanto lo stesso decreto ministeriale prevede appunto che solo i soggetti iscritti alla sezione III, relativa alle agenzie di intermediazione, siano iscritti direttamente alla sezione IV e V, e possano conseguentemente svolgere le attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale ⁽⁹⁾.

Riconfermando il divieto generale di transazione commerciale delle autorizzazioni di cui all'articolo 10 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003, l'articolo 12 dello stesso decreto specifica che l'autorizzazione così concessa alle Università e alle fondazioni universitarie di cui sopra non può essere ceduta ad altri soggetti anche se in forma di consorzi di Università o fondazioni. Disposizione, quest'ultima, di particolare rilievo in quanto è noto che molte Università hanno nel recente passato affidato a consorzi di Università la gestione — anche a pagamento ⁽¹⁰⁾ — delle banche dati e dei *curricula* dei propri studenti in palese violazione delle regole sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Infatti la circolare ministeriale del 24 dicembre 1999, n. 83, in cui era stata recepita la posizione espressa dal Consiglio di Stato nella seduta del 29 settembre 1999, si escludeva la possibilità per soggetti non autorizzati a svolgere l'attività di mediazione o anche soltanto di alcune fasi, come appunto la gestione delle banche dati (o la ricerca e selezione

⁽⁹⁾ Sul punto occorre sottolineare che mentre le Università non necessitano del provvedimento autorizzatorio e non sono iscritte all'Albo, gli altri soggetti rientranti in regime di autorizzazione agevolato ottengono, su richiesta, una autorizzazione e la relativa iscrizione all'Albo, a differenza di quanto erroneamente sostenuto da A. PIOVESANA, *Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, 175.

⁽¹⁰⁾ È il caso, per esempio, di Alma Laurea, servizio gestito da un consorzio di vari atenei italiani, che consiste in una banca dati di *curricula* di laureati. Le aziende interessate ad acquisire dei *curricula* devono pagare un corrispettivo per ogni *curriculum* oppure sottoscrivere un abbonamento, con una determinata durata temporale e un determinato numero di *curricula* acquisibili; si può consultare il modulo di abbonamento all'indirizzo www.almalaurea.it/info/condizioni/buono-ordine-abbonamenti.pdf.

dei lavoratori) ⁽¹¹⁾. A fronte di alcune incertezze applicative, dal momento in cui tali compiti rientrano appieno nell'attività di intermediazione, il decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del n. 276/2003 ha recentemente ribadito, su espressa indicazione dei pareri delle Camere e della Conferenza unificata come le Università non possano delegare a soggetti terzi lo svolgimento dell'attività di intermediazione o anche soltanto la raccolta di *curricula* e la gestione delle banche dati, neppure nella forma di consorzi.

Sulla opportunità di attribuire alle Università la facoltà di svolgere l'attività di intermediazione, alcuni autori hanno criticato in generale la scelta di ampliare ad altri soggetti ⁽¹²⁾, che non fossero le agenzie per il lavoro, la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione o altre attività all'interno del mercato del lavoro. La ragione che ha spinto il legislatore verso questa scelta, è la convinzione che l'ampliamento del numero degli intermediari e delle possibilità di incontro fra domanda e offerta di lavoro non possano che portare benefici al mercato, favo-

⁽¹¹⁾ Sul punto, cfr. più approfonditamente, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 6.

⁽¹²⁾ Cfr. M. G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in RGL, 2003, n. 2, 363. Per contro A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro*, Es, Napoli, 2004, 395, sostiene che il decreto legislativo n. 276/2003 abbia una « portata restrittiva », in quanto, parrebbe di capire, da un lato si limita il numero di soggetti che attualmente svolgono concretamente l'attività di intermediazione e dall'altro si assoggetta a controllo tutte le attività che possono rientrare nella definizione di intermediazione, quindi anche le comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, vietandole ai soggetti non autorizzati o accreditati a svolgere tale attività. Per quanto riguarda il primo aspetto, molti soggetti che svolgono attività di intermediazione non sono comunque autorizzati, né secondo la normativa vigente, né secondo quella previgente, anzi la normativa vigente autorizza *ope legis* oppure individua percorsi agevolati per ottenere l'autorizzazione, in modo da far rientrare nel regime autorizzatorio soggetti che in precedenza di fatto svolgevano questa attività senza esserne autorizzati. Per quanto riguarda l'aspetto di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 276/2003, esso è in linea con la *ratio* della riforma che intende far rientrare tutte le attività relative al mercato del lavoro all'interno del regime unico di autorizzazione, per garantire la massima trasparenza del mercato del lavoro. Di conseguenza chi svolge attività di intermediazione tramite siti internet deve essere in possesso dell'autorizzazione necessaria al pari di un'agenzia di intermediazione che svolga la sua attività tramite sportelli. Su quest'ultimo punto, cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezza stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

rendo in particolare anche un miglioramento della qualità del *matching* fra domanda e offerta che, in talune circostanze, non sembra particolarmente elevata, anche a causa della scarsa trasparenza del mercato come dimostra appunto il fatto che le Università, ma anche gli stessi professori universitari, hanno spesso svolto nel passato un ruolo analogo a quello del collocamento.

A questo riguardo occorre peraltro sottolineare che le Università, attraverso i servizi di orientamento e di organizzazione di tirocini aziendali, svolgono da alcuni anni a questa parte un servizio che, per le sue caratteristiche, si avvicina a quello dell'intermediazione, in quanto in effetti intermediano studenti per lo svolgimento di *stage* aziendali, senza contare il fatto che spontaneamente le aziende, in cerca di giovani laureati, si rivolgono direttamente alle Università per individuare neo-laureati che possano corrispondere ai profili professionali che intendono coprire ⁽¹³⁾.

Si è ritenuto senz'altro più opportuno far rientrare questi fenomeni, che si sviluppano di fatto e spesso in forme poco o per nulla trasparenti ⁽¹⁴⁾, all'interno di un contesto regolato e collegato al mercato del lavoro, mediante l'obbligo stringente di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, piuttosto che lasciarli a se stessi in un regime di formale divieto. Questo aspetto ha una duplicità di conseguenze: da un lato consente appunto una regolazione del fenomeno; dall'altro lato consente di contribuire all'obiettivo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro attraverso l'immissione di informazioni, in base all'obbligo dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro a cui sono tenute le Università e le fondazioni universitarie autorizzate.

Un ultimo aspetto su cui riflettere riguarda i soggetti che possono essere intermediati dalle Università e dalle fondazioni universitarie. Né l'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, né il

⁽¹³⁾ Tale profilo è ben indagato nel volume a cura di M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2001, disponibile all'indirizzo internet: www.csmb.unimo.it/libri.html (sezione *Pubblicazioni*). Rileva che queste attività sono oggi in parte svolte dalle Università anche L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 1.

⁽¹⁴⁾ Basti pensare che, in molti casi, i servizi di orientamento al lavoro delle Università sono completamente esternalizzati a soggetti privati o comunque gestiti mediante collaboratori coordinati e continuativi. Cfr. ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità*, cit.

decreto ministeriale 23 dicembre 2003 pongono vincoli circa questo argomento, consentendo di conseguenza di intermediare ogni tipo di lavoratore. Nella realtà, per la tipologia dell'istituzione, sarà naturale la specializzazione delle Università nell'intermediazione dei propri laureati, anche utilizzando l'esperienza dello *stage* come strumento di intermediazione. Per via dei sempre più frequenti scambi universitari — interni e internazionali — è parso comunque opportuno non limitare l'autorizzazione alla intermediazione ai soli studenti o ex studenti delle Università.

È peraltro evidente che il riconoscimento di una autorizzazione *ope legis* alle Università non risponde solo a una logica di regolazione di un fenomeno da tempo in atto. L'obiettivo è ben più ambizioso e intende fare delle Università e delle fondazioni universitarie uno dei motori del cambiamento del nuovo mercato del lavoro. Nel decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, proprio il sistema di istruzione universitaria rappresenta infatti, assieme al nuovo contratto di apprendistato, il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane; un canale attraverso cui avvicinare, grazie a investimenti in ricerca e innovazione, le *performances* del nostro sistema economico-produttivo a quelle degli altri Paesi europei. E non poteva essere diversamente, in una Europa che, da Lisbona in poi, dichiara di voler diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

Il ritardo dell'Italia rispetto agli altri Stati europei è, da questo punto di vista, ancora impressionante. È sufficiente ricordare, al riguardo, come i tradizionali percorsi didattici abbiano sin qui determinato alti tassi di dispersione e, quel che più è grave, un ingresso tardivo nel mercato del lavoro. Le rilevazioni statistiche parlano di una età media alla laurea di poco al di sotto dei ventotto anni, quando la media europea è attestata intorno ai ventidue/ventitre anni ⁽¹⁵⁾. È da tempo che se ne discute, senza tuttavia approdare a esiti concreti: le Università italiane devono accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato del lavoro. Esattamente

(15) Nel sito di Alma Laurea, nelle pagine relative al profilo dei laureati, all'indirizzo www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2002/index.shtml, si riscontra che l'età media alla laurea sia 27,9 anni e che negli atenei facenti parte del consorzio (comunque un campione molto rilevante) più del 46 per cento dei laureati abbiano una età uguale o superiore a 27 anni.

dieci anni fa, nel protocollo Giugni del 23 luglio 1993 ⁽¹⁶⁾, Governo e parti sociali si erano proposti di valorizzare l'autonomia delle Università. L'obiettivo, già allora nitidamente individuato, era quello di contribuire ad allargare e migliorare l'offerta formativa *post-diploma* e *post-laurea*, nella convinzione che solo un più stretto rapporto tra università e mercato del lavoro avrebbe potuto rilanciare efficacemente una politica di qualificazione e formazione delle risorse umane coerente con le esigenze delle attività produttive e i processi di sviluppo delle piccole e medie imprese. Ma poi non se ne fece nulla. Si è così dovuto aspettare il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 ⁽¹⁷⁾ per delineare le attuali linee della riforma del sistema di formazione universitaria. È in questo accordo, che apre la strada alla autonomia degli atenei, che si definiscono per la prima volta precisi strumenti volti a elevare la partecipazione alla istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, aprire l'Università al territorio assicurando la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del Paese ⁽¹⁸⁾.

La svolta verso l'autonomia — non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria — ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nell'esperienza quotidiana i singoli atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante. È per questa ragione che il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, in particolare richiamava le Regioni, gli enti locali e le parti sociali a sviluppare su scala territoriale un'intensa collaborazione con gli atenei per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro ⁽¹⁹⁾, assegnando agli atenei un ruolo di regia e di motore dell'innovazione. E sempre per questa ragione il *Libro Bianco* invitava le Università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti gli studenti una

⁽¹⁶⁾ Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*.

⁽¹⁷⁾ Consultabile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*.

⁽¹⁸⁾ Sul punto cfr., *amplius*, M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *DRI*, 2002, n. 2, 343-356 e ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁽¹⁹⁾ Cfr. *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, ottobre 2001, 51, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione: facilitare la transizione dalla scuola al lavoro ⁽²⁰⁾. Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, affida oggi alle Università due compiti centrali: il collocamento e la certificazione dei contratti di lavoro. È attraverso questi strumenti — già avviati in alcune esperienze locali ⁽²¹⁾ — che pare in effetti possibile fare del sistema universitario il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale. Ma non solo. Il ruolo centrale assegnato alle Università appare emblematico della consapevolezza che il successo della riforma del mercato del lavoro dipenderà, più che dalle singole soluzioni tecnico-normative adottate, da un innalzamento della qualità e della formazione delle persone che, nei prossimi anni, saranno chiamate a dare concreta attuazione alle nuove regole del mercato del lavoro. Le riforme possono infatti risultare efficaci soltanto nella misura in cui i soggetti coinvolti sono culturalmente preparati per accompagnare il cambiamento e l'innovazione.

3. I soggetti autorizzati sulla base di requisiti ridotti.

Gli altri soggetti di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non sono autorizzati *ope legis*, come le Università e le fondazioni universitarie, ma rientrano nell'ambito delle autorizzazioni concesse sulla base di requisiti ridotti. Questo significa che per svolgere l'attività di intermediazione, devono richiedere l'autorizzazione, secondo le procedure previste dal decreto legislativo n. 276/2003, anche se in questo caso i requisiti richiesti sono ridotti, rispetto a quelli ordinari (*ex* articolo 5) e mirano a garantire in generale l'adeguata professionalità degli operatori, la loro affidabilità (mancanza di condanne penali), la distinzione delle divisioni operative, l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, l'invio delle informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro alle autorità

⁽²⁰⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁾ Sulla certificazione consulta www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Certificazione*.

competenti e la tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati (22). Si deve inoltre osservare che, in questo caso, non sono imposti dei requisiti finanziari, dal momento in cui i soggetti che possono accedere a questo regime di autorizzazioni sono generalmente istituzioni e associazioni la cui natura costituisce di per sé una garanzia (23). Per quanto riguarda invece i requisiti giuridici generali, non a tutti i soggetti rientranti nei regimi particolari di autorizzazione sono richiesti gli stessi requisiti, ma essi sono modulati, secondo la filosofia che ispira il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in base alla tipologia del soggetto richiedente l'autorizzazione all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (24).

Come già accennato, questi soggetti, a differenza delle Università e delle fondazioni universitarie autorizzate *ope legis*, seguono la normale procedura di rilascio delle autorizzazioni — stante i requisiti ridotti — e conseguentemente vengono iscritti nella sezione III dell'Albo delle agenzie per il lavoro, dedicata alle agenzie di intermediazione.

Come previsto in linea generale, tutti i soggetti iscritti in questa sezione, quindi anche i soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, otterranno automaticamente l'iscrizione anche alla sezione IV e V, e conseguentemente saranno autorizzati anche alle attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale. Questo, a differenza di quanto sostenuto da alcuni autori (25), viene avvalorato dal decreto ministeriale

(22) Per un approfondimento dei requisiti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5 e sulla questione della tutela dei dati dei lavoratori, cfr. M. TIRABOSCHI, *La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della privacy*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 583 ss.

(23) Questo peraltro è vero anche in riferimento alle Università e alle fondazioni universitarie.

(24) In riferimento alle agenzie per il lavoro, i requisiti finanziari e giuridici particolari sono modulati in base alla tipologia dell'agenzia, nel senso che sono richiesti requisiti più severi e garanzie patrimoniali maggiori alle agenzie di somministrazione che istaurano con il lavoratore un rapporto di lavoro, mentre per le altre agenzie i requisiti, in particolare quelli finanziari, sono molto inferiori. Sulla questione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5.1. e S. SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro, regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 492 ss.

(25) Per esempio A. PIOVESANA, *op. cit.*, 174-176, dove viene erroneamente

23 dicembre 2003, che in riferimento alle Università e alle fondazioni, autorizzate ma non iscritte all'Albo, sancisce esplicitamente che, proprio per questo motivo, non possono estendere l'attività di intermediazione anche all'attività di ricerca e selezione del personale, mentre per differenza si evince che gli altri soggetti rientranti nel regime particolare di autorizzazioni, proprio perché seguono il normale *iter* del rilascio dell'autorizzazione e l'iscrizione all'Albo, potranno conseguentemente svolgere anche l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale.

3.1. I Comuni, le Camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado.

Il decreto legislativo n. 276, così come approvato il 10 settembre 2003, prevedeva che Comuni, Camere di commercio e istituti di scuola secondaria di secondo grado (*ex* articolo 6, comma 2) dovessero presentare richiesta di autorizzazione, come previsto dall'articolo 4 oppure dall'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo e quindi che potessero essere autorizzati dallo Stato o dalle Regioni. Il decreto legislativo n. 251/2004, correttivo del decreto legislativo n. 276/2003, ha modificato l'articolo 6, comma 2, da un lato consentendo l'esercizio dell'attività di intermediazione, anche alle unioni di comuni e alle comunità montane, dall'altro stabilendo che la competenza per il rilascio dell'autorizzazione sia attribuita *esclusivamente* alle Regioni. D'altra parte, stante che per il rilascio dell'autorizzazione a questi soggetti deve essere verificato il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *c*), *f*) e *g*), e l'assenza della finalità di lucro, tali requisiti sarebbero stati gli stessi sia che fosse stata richiesta l'autorizzazione nazionale sia regionale. Inoltre, dal momento in cui la tipologia di autorizzazione non avrebbe comportato sostanziali differenze nell'operatività dei soggetti autorizzati, sembra più lineare l'attribuzione della responsabilità del rilascio dell'autorizzazione ad una sola autorità concedente. Considerato, inoltre, il fatto che questi soggetti, per le loro caratteristiche, sono legati al territorio, diventa allora quasi scontata l'attribuzione di questa funzione alle Regioni.

sostenuto che tutti i soggetti, anziché soltanto le Università, non sono iscritti all'Albo e che l'autorizzazione sia relativa soltanto all'attività di intermediazione e non sia estensibile all'attività di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, come invece è per tutti i soggetti iscritti alle sezione III dell'Albo.

Per quanto detto, quindi, i Comuni ⁽²⁶⁾, le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado potranno richiedere alla Regione competente per territorio l'autorizzazione all'attività di intermediazione e ottenerla se svolgono detta attività senza scopo di lucro e previa verifica del rispetto dei requisiti relativi alla adeguatezza delle competenze professionali e dell'idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo; all'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo; alla tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo ⁽²⁷⁾. Ottenuta l'autorizzazione regionale, saranno iscritti nell'apposita *sub*-sezione regionale della sezione III dell'Albo delle agenzie, e di conseguenza, per quanto stabilito in via generale, iscritti automaticamente alle *sub*-sezioni delle sezioni IV e V dell'Albo ⁽²⁸⁾.

Anche per questi soggetti, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 specifica che l'autorizzazione da essi ottenuta è individuale e ribadisce il divieto di concessione o cessione dell'autorizzazione, anche a consorzi di Comuni, Camere di commercio o istituti di scuola secondaria di secondo grado, mentre, come detto, il decreto correttivo ha concesso che l'attività fosse svolta anche dalle unioni dei Comuni e dalle Comunità montane, sottolineando nuovamente, attraverso il nuovo comma *8-bis* dell'articolo 6, il divieto dello svolgimento dell'attività di intermediazione nella forma del consorzio.

3.2. I sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e gli enti bilaterali.

Alle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, firmatarie di Ccnl, alle associazioni con oggetto sociale la tutela delle attività imprenditoriali, del lavoro e delle

⁽²⁶⁾ Anche nelle forme di unioni di Comuni e di Comunità montane. Sul ruolo dei Comuni, cfr. C. MAGRI, A. SALVONI, P. SPINELLI, *Ruolo e competenze dei Comuni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 564 ss.

⁽²⁷⁾ Sui requisiti per l'autorizzazione, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5. In particolare sulla borsa continua nazionale del lavoro, cfr. M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, cit., 573 ss e per la tutela della diffusione dei dati, cfr. ID., *La circolazione delle informazioni sul mercato e i profili di tutela della privacy*, cit., 583 ss.

⁽²⁸⁾ Sulla gestione delle autorizzazioni regionali, vedi *infra*, § 7.

disabilità e agli enti bilaterali ⁽²⁹⁾ sono richiesti come requisiti, *ex* articolo 6, comma 3 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*); assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *d*); distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *e*); interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*); tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*).

Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, articolo 12, comma 3, specifica, a tale riguardo, che solo le associazioni che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro possono essere autorizzate in via agevolata alla attività di intermediazione. Le associazioni *territoriali* dei datori di lavoro e dei lavoratori possono invece richiedere l'autorizzazione, sempre in regime agevolato, alle Regioni. Ottenuta l'autorizzazione, saranno iscritte alla *sub*-sezione regionale dell'Albo delle agenzie, potendo conseguentemente esercitare l'attività di intermediazione soltanto nell'ambito territoriale di riferimento della Regione concedente l'autorizzazione.

In riferimento alle organizzazioni sindacali e datoriali, il Governo aveva proposto un emendamento che avrebbe consentito alle confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma anche alle organizzazioni territoriali ad esse aderenti di richiedere una autorizzazione a livello nazionale e di svolgere l'attività di intermediazione, anche attraverso i propri servizi organizzati in forma societaria. Mentre il Senato non si è opposto a tale emendamento, la Commissione Lavoro della Camera ha richiesto che prima di concedere alle confederazioni e alle strutture territoriali la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 fosse compiuto un monitoraggio dei « risultati conseguiti in materia di

⁽²⁹⁾ Sul ruolo degli enti bilaterali, cfr. F. PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 650 ss.

collocamento al lavoro ». Conseguentemente al parere della Camera, il Governo ha quindi deciso di lasciare inalterato il comma 3 dell'articolo 6.

Anche in questo caso, l'iscrizione di questi soggetti alla sezione III dell'Albo delle agenzie per il lavoro, comporterà la possibilità per essi di allargare la loro attività alla attività di ricerca e selezione del personale e all'attività di ricollocazione professionale, essendo anche essi iscritti automaticamente alle sezioni IV e V dell'Albo delle agenzie.

3.3. I gestori di siti internet.

Dal momento in cui l'articolo 9 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 27, prevede che soltanto soggetti autorizzati o accreditati possano effettuare comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, relative all'attività di ricerca e selezione, ricollocazione, intermediazione e somministrazione, a meno che non siano effettuate direttamente dal potenziale datore di lavoro ⁽³⁰⁾, risulta vietata la gestione da parte di soggetti non autorizzati di siti internet che effettuano raccolta di *curricula* e inserzioni di lavoro. D'altra parte può ritenersi oneroso per questi soggetti, che si caratterizzano per la gestione di un sito informatico, il soddisfacimento dei requisiti richiesti normalmente per l'autorizzazione all'attività di intermediazione. Per questa ragione, la bozza del correttivo al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, aveva previsto all'articolo 6, relativo ai regimi particolari di autorizzazione, il comma 9, dedicato alle autorizzazioni all'intermediazione appunto per gestori di siti internet e editoria elettronica. Questi soggetti, individuati come operanti mediante l'utilizzo di banche dati e *curricula* o che curano l'inserzione di offerte di lavoro ovvero di annunci di ricerca e selezione del personale a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, avrebbero potuto chiedere l'iscrizione all'Albo delle agenzie a condizione che fossero rispettati i requisiti di cui alle lettere *d)*, *f)*, *g)* di cui all'articolo 5, comma 1 e quindi: assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per

⁽³⁰⁾ Cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, Parte II, Sez. (A) di questo volume.

delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro; interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati. Nel corso dei lavori parlamentari non è stato tuttavia ritenuto possibile introdurre questo ragionevole emendamento rinviando a un futuro decreto correttivo ogni decisione in materia.

3.4. I soggetti intermediati.

Riflettendo sui risvolti concreti in riferimento alle attività che tali operatori possono svolgere e ai soggetti che possono intermediare, in prima istanza, potrebbe essere ragionevole ipotizzare o attendersi che, per loro natura, questi soggetti siano maggiormente interessati all'attività di intermediazione, piuttosto che alla attività di ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale. Riflettendo in modo più approfondito e in riferimento ad ogni soggetto, per le scuole secondarie di secondo grado ci si può facilmente attendere che l'interesse primario sia in effetti l'intermediazione dei propri studenti che, conseguito il diploma, intendono entrare nel mercato del lavoro. Anche in questo caso, vale il ragionamento fatto per le Università, nel senso che da un lato si sviluppano naturalmente fenomeni per cui le aziende si rivolgono direttamente alle scuole per identificare personale da assumere e dall'altro esistono attività di orientamento organizzate dalle scuole per indirizzare i neodiplomati nel mondo del lavoro. Anche in questo caso, sembra opportuno incanalare queste attività in un ambito istituzionale, legandola ad una autorizzazione specifica, in modo da garantire, anche in questo caso, che i soggetti che svolgono questo tipo di attività abbiano determinati requisiti, imposti per assicurare una tutela minima alla persona in cerca di lavoro.

Allo stesso modo si potrebbe ritenere che anche i Comuni possano sviluppare un interesse maggiore nella intermediazione e possano legare questo tipo di attività ad altre attività più tipicamente di loro competenza. Si potrebbe immaginare per esempio che i Comuni possano utilizzare questo tipo di attività come strumento per raggiungere determinati obiettivi nel campo del sociale, sviluppando i servizi assistenziali verso servizi che, accanto all'assistenza, mirino al reinserimento delle persone nel mercato del lavoro, anche come strumento di prevenzione dell'esclusione sociale, nell'ottica di un passaggio da un sistema di *welfare* a uno di *workfare*. Dispone del resto in questo senso l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che

sollecita un raccordo tra enti locali e agenzie per il lavoro nella gestione delle c.d. fasce deboli del mercato del lavoro attraverso percorsi incentivati e premiali ⁽³¹⁾.

Considerando invece le camere di commercio, che per la loro funzione sono principalmente legate al lato della domanda di lavoro, e a maggior ragione le associazioni dei datori di lavoro, si potrebbe prospettare in questo caso uno scenario in cui, non sottovalutando comunque l'attività di intermediazione, l'interesse potrebbe spostarsi maggiormente verso l'attività di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione del personale, soprattutto se si sottolinea di queste attività l'aspetto consulenziale nei confronti delle aziende. Infatti la definizione, in particolare, dell'attività di ricerca e selezione del personale, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, classifica tale attività come attività di consulenza di direzione, mentre nel caso dell'attività di ricollocazione professionale, si sottolinea che tale attività si effettua su specifica richiesta dell'organizzazione committente, che abbia necessità di ricollocare lavoratori. Anche in questo caso, occorre dare rilievo al fatto che, consentendo di svolgere questa attività soltanto sulla base di una autorizzazione, si può richiedere a questi soggetti determinati requisiti di competenza e professionalità, a tutela sia dei lavoratori sia delle imprese che ne utilizzano i servizi.

Per quanto attiene ai soggetti intermediabili, come detto in precedenza per le Università, non esiste nessuna particolare limitazione, anche se è lecito attendersi che ogni soggetto autorizzato abbia interesse a intermediare una categoria particolare di lavoratori. Per esempio le scuole, come le Università, saranno particolarmente o quasi esclusivamente interessate a intermediare e collocare gli studenti che hanno terminato il percorso di studi. I Comuni e le associazioni dei lavoratori potrebbero da un lato avere un interesse generale a dedicarsi al collocamento di ogni tipo di lavoratore, ma dall'altro potrebbero avere interesse a collocare particolari categorie, per esempio per i

⁽³¹⁾ L'incentivazione di misure sperimentali di *workfare* è una delle filosofie che hanno ispirato il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 11; ma anche ID., *Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (D) di questo volume.

Comuni i lavoratori disoccupati assistiti dal punto di vista sociale, mentre per i sindacati i lavoratori iscritti al sindacato stesso ⁽³²⁾.

4. I consulenti del lavoro.

I consulenti del lavoro fanno in effetti parte dei soggetti che sono autorizzabili sulla base di requisiti ridotti, ma rispetto agli altri presentano diverse specificità. Innanzitutto, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 6, comma 4, ha stabilito che essi possano svolgere l'attività di intermediazione soltanto attraverso una apposita fondazione o altro soggetto dotato di personalità giuridica, sancendo inoltre il divieto di esercitare individualmente l'attività di intermediazione ⁽³³⁾. Anche per la fondazione o per altro soggetto giuridico istituito dall'ordine nazionale dei consulenti del lavoro è previsto che debba essere presentata normale richiesta di autorizzazione, ai sensi del articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche se sono previsti requisiti ridotti per l'ottenimento dell'autorizzazione. I requisiti richiesti, come per i soggetti precedenti, sono: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *c*); assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *d*); distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *e*); interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *f*); tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati, *ex* articolo 5, comma 1, lettera *g*).

Ottenuta l'autorizzazione, la fondazione — o altro soggetto giuridico — sarà iscritta alla sezione III e automaticamente alle sezioni IV

⁽³²⁾ Se nella prima versione del decreto legislativo attuativo della legge n. 30/2003 era previsto che le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro potessero svolgere l'attività di intermediazione « a favore dei propri associati », nella versione definitiva del decreto legislativo n. 276/2003 è stata eliminata tale limitazione, come auspicato dal parere approvato dalle Commissioni lavoro del Senato, del 30 luglio 2003, consultabile in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

⁽³³⁾ Cfr. V. BALZANO, *Consulenti del lavoro e intermediazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

e V dell'Albo delle agenzie per il lavoro. Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003, nel definire con maggiore precisione i regimi particolari di autorizzazione, all'articolo 13, ha specificato la posizione dei consulenti del lavoro e la loro operatività nell'ambito dell'attività autorizzata. In particolare esso ha previsto la possibilità che i consulenti del lavoro siano delegati dalla Fondazione (o da altro soggetto con personalità giuridica), autorizzata all'attività di intermediazione, a svolgere, in nome e per conto della Fondazione stessa, tutte le azioni necessarie alla attività di intermediazione. Anche in questo caso, come in generale per le agenzie per il lavoro, sono definiti dei requisiti di struttura e di gestione, infatti si richiede ai consulenti del lavoro di predisporre uno spazio dedicato, seppur in via non esclusiva, all'attività di intermediazione, che garantisca « l'assoluta *privacy* dei contatti tra il consulente e persone interessate » e l'accesso ai disabili.

Al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro è attribuito inoltre il compito di vigilanza sui singoli consulenti del lavoro, perché svolgano l'attività di intermediazione nel rispetto delle leggi. È evidente come tale prescrizione abbia lo scopo di garantire ancora una volta, in particolare, i lavoratori, evitando che possano incorrere in abusi.

5. I requisiti per l'autorizzazione e il decreto ministeriale 5 maggio 2004.

I *singoli* requisiti richiesti ai soggetti che godono del regime particolare di autorizzazione sono gli stessi requisiti giuridici generali imposti alle agenzie per il lavoro *ex* articolo 5, comma 1 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Per i regimi particolari di autorizzazione, la specialità, come detto in precedenza, non riguarda i requisiti in sé, ma il fatto che, rispetto alle agenzie per il lavoro, non siano richiesti tutti i requisiti giuridici generali, ma soltanto alcuni di essi. Tanto è vero che nell'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dove si elencano i requisiti richiesti ai soggetti rientranti nei regimi particolari di autorizzazione, si richiamano esplicitamente i requisiti elencati nell'articolo 5, comma 1, in particolare i requisiti di cui alle lettere *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), cioè i requisiti relativi a: adeguatezza delle competenze professionali e idoneità dei locali; assenze di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari, per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di

tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a prevenzione degli infortuni sul lavoro; distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta; interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro; tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.

Occorre riflettere in particolare sul requisito relativo alle competenze professionali e alla idoneità dei locali. Rispetto a questo requisito, nell'articolo 5 comma 1, lettera c), si fa riferimento a un decreto ministeriale che ha il compito di precisare questi requisiti. La bozza di questo decreto ministeriale è stata discussa in Conferenza unificata Stato-Regioni, come peraltro richiesto dalla Conferenza stessa, ma, nonostante il raggiungimento di un'intesa tecnica ⁽³⁴⁾, non è poi stato raggiunto l'accordo politico ⁽³⁵⁾ e il decreto ministeriale è rimasto per alcuni mesi « bloccato », fino alla recentissima approvazione del testo sul quale era stato raggiunto l'accordo in Conferenza unificata ⁽³⁶⁾.

Esaminando però il decreto ministeriale, nella definizione delle competenze professionali richieste e delle caratteristiche dei locali, si evidenzia il fatto che esso faccia riferimento soltanto alle *agenzie per il lavoro*. Era quindi necessario capire se quanto previsto per le agenzie dovesse essere applicato anche agli altri soggetti rientranti nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione. Per questo motivo la circolare ministeriale del 24 giugno 2004, n. 25, ha precisato che quanto previsto dal decreto ministeriale 5 maggio 2004 debba essere applicato anche ai

⁽³⁴⁾ Cfr. il carteggio tra Governo e Regioni in sede tecnica preliminare a una seduta della Conferenza Unificata a cui le Regioni non hanno poi partecipato per scelta politica che esulava dai profili del mercato del lavoro (vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) che testimonia l'ampio consenso sui contenuti del decreto 5 maggio 2004.

⁽³⁵⁾ Sul punto e sul decreto ministeriale, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, cit., § 5.1.

⁽³⁶⁾ Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha stabilito che l'entrata in vigore dei due decreti ministeriali deve essere contestuale, quindi la mancata approvazione del decreto ministeriale su « competenze e locali », ora decreto ministeriale 5 maggio 2004, ha bloccato il varo del nuovo Albo delle agenzie per il lavoro e conseguentemente tutta la nuova organizzazione del mercato del lavoro. Nonostante ciò, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 è stato divulgato e poi pubblicato per portare a conoscenza le agenzie per il lavoro dei necessari cambiamenti statutari, connessi al venir meno dell'oggetto sociale esclusivo che caratterizzava il precedente regime e predisporre la documentazione necessaria per l'*iter* autorizzatorio.

soggetti di cui all'articolo 6, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in quanto il decreto ministeriale è stato emanato per specificare i requisiti dell'articolo 5, comma 1, lettera c), richiesti anche ai soggetti autorizzati in regime agevolato.

In riferimento alle competenze professionali degli operatori, è specificato che debbano essere garantite le stesse previste per le agenzie per il lavoro e specificate nel relativo decreto ministeriale ⁽³⁷⁾. Per quanto riguarda il numero di operatori dedicati all'attività di intermediazione ovvero di ricerca e selezione di personale o di ricollocazione professionale i soggetti di cui all'articolo 6 commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 276/2003 sono considerati come sedi principali di agenzie per il lavoro e quindi devono disporre di 4 unità di personale qualificato ai sensi del decreto ministeriale in questione. Per i soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 6, autorizzati a livello nazionale, che svolgono l'attività di intermediazione mediante le strutture territoriali, devono disporre anche di due unità di personale qualificato per ogni regione in cui il soggetto autorizzato opera.

Per quanto riguarda i consulenti del lavoro, la circolare n. 25 ha stabilito che la Fondazione dei consulenti del lavoro debba essere considerata come una sede principale e quindi dotata di almeno quattro unità di personale qualificato, ai sensi del decreto ministeriale 5 maggio 2004.

In riferimento all'idoneità dei locali, la circolare 24 giugno 2004, n. 25, ha specificato che quanto previsto nel decreto ministeriale, rispetto alla necessità di locali adeguati all'attività, nonché le attrezzature d'ufficio, informatiche e collegamenti telematici, necessari per garantire in particolare l'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, si applica a tutti i soggetti di cui all'articolo 6 commi 2, 3 e 4. Analogamente è previsto che i locali di questi soggetti rispondano alle norme vigenti in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro soggetti, così come la garanzia dell'apertura al pubblico in orari d'ufficio.

⁽³⁷⁾ L'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 5 maggio 2004 prevede che: « Il personale deve essere dotato di adeguate competenze professionali che possono derivare, alternativamente, da un'esperienza professionale di durata non inferiore a due anni acquisita in qualità di dirigente, quadro, funzionario, o professionista, nel campo della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo delle relazioni sindacali ».

6. Il requisito della assenza di finalità di lucro.

Risulta opportuno fare qualche riflessione su il requisito della assenza di finalità di lucro e sulle relative conseguenze. In riferimento alle Università e alle fondazioni universitarie, così come in riferimento ai Comuni, alle Camere di commercio e alle scuole secondarie di secondo grado, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 6, commi 1 e 2, stabilisce, tra gli altri requisiti, l'assenza della finalità di lucro nell'attività di intermediazione svolta da questi soggetti. Rispetto invece alle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori e agli enti bilaterali questo requisito non è esplicitato. La ragione risiede nel fatto che la natura stessa delle associazioni non consente lo scopo di lucro nelle attività che esse svolgono.

Il fatto che sia previsto il divieto della finalità di lucro, non significa tuttavia che l'attività svolta da questi soggetti debba essere gratuita e totalmente in perdita. Stante il divieto di richiedere compensi ai lavoratori, questi soggetti autorizzati potranno richiedere un compenso ai datori di lavoro che usufruiscono dei servizi, tale da consentire la copertura dei costi per l'attività svolta.

7. Le autorizzazioni regionali.

Accanto ad alcuni emendamenti marginali al decreto legislativo n. 276/2003, in sede di Conferenza unificata, nella seduta del 3 luglio 2003 ⁽³⁸⁾, è stato raggiunto un accordo, recepito dal decreto legislativo, che ha parzialmente esteso alle Regioni la competenza autorizzatoria ⁽³⁹⁾, nel senso che alle Regioni e alle Province autonome è stata attribuita la possibilità di rilasciare autorizzazioni allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale, con esclusivo riferimento al proprio territorio di competenza. A tale proposito il correttivo al decreto legislativo n. 276/2003 ha specificato (con l'inserimento del comma 8-*bis* all'articolo 6) che i soggetti autorizzati da una Regione non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre regioni.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 6, comma 6, del decreto

⁽³⁸⁾ Cfr. il Parere espresso dalla Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003, consultabile all'indirizzo www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

⁽³⁹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, in *GLav*, 2003, n. 34.

legislativo n. 276/2003, il rilascio dell'autorizzazione regionale è subordinato all'accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto legislativo. Per il rilascio dell'autorizzazione regionale, devono quindi essere rispettati i requisiti previsti per il rilascio dell'autorizzazione a livello nazionale, tranne ovviamente il requisito della presenza dell'agenzia di intermediazione in quattro Regioni, dal momento in cui l'autorizzazione rilasciata a livello regionale si riferisce esclusivamente al territorio di competenza della Regione concedente.

Sulla base di questa disposizione, il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha precisato, *ex* articolo 2, commi 2 e 3, che le sezioni III, IV e V dell'Albo delle agenzie per il lavoro saranno costituite anche di una *sub*-sezione regionale, nella quale verranno iscritte le agenzie autorizzate su base esclusivamente regionale all'esercizio dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e ricollocazione professionale.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale a livello regionale, riproduce il procedimento definito per il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infatti le Regioni o le Province autonome devono, innanzitutto verificare, come anticipato sopra, la sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari (salvo il requisito della diffusione in quattro Regioni), stabiliti dall'articolo 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ed entro 60 giorni dalla richiesta devono rilasciare o negare l'autorizzazione provvisoria all'esercizio di una delle predette attività.

Trascorsi due anni dal rilascio dell'autorizzazione provvisoria, il soggetto autorizzato può richiedere l'autorizzazione a tempo indeterminato. Le Regioni o le Province autonome provvederanno a verificare il corretto svolgimento dell'attività autorizzata, e solo successivamente potranno rilasciare, entro 60 giorni dalla richiesta, l'autorizzazione a tempo indeterminato.

Per garantire maggiore autonomia alle Regioni, nel correttivo al decreto legislativo n. 276/2003, è attribuita alle Regioni stesse la competenza di disciplinare le procedure inerenti il rilascio dell'autorizzazione regionale. Ad esse in ogni caso spetta l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro del rilascio dell'autorizzazione regionale, consentendo al Ministero di iscrivere l'agenzia autorizzata nella relativa *sub*-sezione regionale dell'Albo delle agenzie per il lavoro.

Riflettendo sulla portata delle autorizzazioni regionali, si riscontra che per le agenzie di ricerca e selezione del personale e ricollocazione

professionale sono richiesti *esattamente* gli stessi requisiti giuridici e finanziari sia per l'ottenimento dell'autorizzazione statale, che consente di svolgere l'attività su tutto il territorio nazionale, sia per l'ottenimento dell'autorizzazione regionale, che invece limita l'attività alla Regione autorizzante. Soppesando costi e benefici, a fronte degli stessi costi, cioè gli stessi requisiti da soddisfare, i benefici sono differenti: da un lato la facoltà di svolgere l'attività su tutto il territorio nazionale, dall'altro soltanto a livello regionale. In considerazione di ciò, sarà per queste agenzie più conveniente richiedere l'autorizzazione statale, anche se inizialmente intendono svolgere l'attività limitatamente a una o poche Regioni.

Diverso invece il ragionamento per le agenzie di intermediazione, infatti in questo caso, stante tutti gli altri requisiti, la differenza fra richiedere l'autorizzazione statale e quella regionale risiede nella necessità di rispondere al requisito della presenza dell'agenzia in almeno quattro Regioni nel primo caso e solo nella Regione autorizzante nel secondo. Per questa ragione, potrebbe essere agevole e vantaggioso per una agenzia di intermediazione nascente decidere di richiedere l'autorizzazione in una Regione, per poi estendersi mano a mano in altre Regioni, chiedendo le relative autorizzazioni, fino al momento in cui sarà presente in quattro Regioni e potrà richiedere l'autorizzazione a livello nazionale.

Per i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi della normativa previgente, che non vogliono richiedere l'autorizzazione nazionale, il correttivo al decreto legislativo n. 276/2003 ha previsto un regime transitorio in attesa delle normative regionali, consentendo a tali soggetti di continuare a svolgere l'attività oggetto di autorizzazione in una singola regione, dandone comunicazione al Ministero.

Per quanto riguarda il rapporto fra i soggetti autorizzabili nell'ambito dei regimi particolari di autorizzazione e le autorizzazioni regionali, occorre sottolineare innanzitutto che le Università e le fondazioni universitarie, in quanto autorizzate direttamente dal decreto legislativo, sono escluse dal campo di applicazione delle autorizzazioni regionali, anche per il fatto che non ne necessitano.

I Comuni, le Camere di commercio e le scuole secondarie di secondo grado, come previsto esplicitamente dal decreto legislativo, devono ora ⁽⁴⁰⁾ richiedere l'autorizzazione regionale, sottraendo loro

⁽⁴⁰⁾ Cfr. *supra*, § 3.1., per quanto riguarda le novità introdotte dal correttivo al decreto legislativo n. 276/2003.

quindi la possibilità di scegliere se richiedere l'autorizzazione nazionale o regionale.

Differente è il discorso per le associazioni di datori di lavoro e di lavoratori. In questo caso, come accennato sopra, soltanto le associazioni firmatarie di contratti collettivi nazionali possono ottenere l'autorizzazione statale, mentre le associazioni firmatarie di contratti collettivi territoriali, come esplicitamente precisato nel decreto ministeriale 23 dicembre 2003, possono soltanto richiedere l'autorizzazione regionale.