

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista trimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche
Diretta da Luciano Spagnuolo Vigorita e Marco Biagi



Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 8 - numero 2 - aprile 1998

Indice

Servizi per l'impiego e riforma del collocamento: esperienze a confronto

Ricerche

La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati di Pier Antonio Varesi pag.135

Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II di Giancarlo Ricci pag.145

Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la Convenzione O.I.L. n. 181/1997 di Emanuela Salsi pag.161

Pubblico e privato nella gestione del collocamento: il caso inglese di Alessandra Cernecca pag.169

Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessione offerti dal caso svedese di Marie Karlsson e Michele Tiraboschi pag.179

L'attuazione del « Pacchetto Treu »

Ricerche

La revisione della disciplina sui lavori socialmente utili. Commento al D.Lgs. n. 468/1997 di Paola Chiari, Elena D'Angelo, Angela Dipino pag.201

Il lavoro a tempo parziale in agricoltura di Rosaria Morgana pag.213

Lavoro a tempo determinato: la nuova disciplina sanzionatoria di Raffaele Troili pag.215

Il dibattito sui nuovi lavori

Interventi

Lavoro cooperativo: note su una ipotesi di nuova definizione normativa di Roberto Genco pag.219

Il lavoro parasubordinato nella Repubblica Federale Tedesca di Marzia Pagotto pag.229

La questione delle 35 ore: il caso francese

Diritto internazionale e comparato

Il progetto di legge francese sulla riduzione a 35 ore dell'orario di lavoro di Jean-Claude Javillier pag.243

Casi Aziendali

Relazioni industriali

Il premio di risultato Telecom Italia di Luciano Scalia pag.255

133

Rassegne: la giurisprudenza italiana

Osservatorio sulla giurisprudenza italiana

La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego: una nuova pronuncia delle Sezioni Unite di Mirta Marando

pag.261

Rassegne: la giurisprudenza straniera

Osservatorio sulla giurisprudenza straniera

Rinuncia alla tutela giurisdizionale come condizione apposta alla assunzione del lavoratore negli Stati Uniti di Giuseppe Mautone

pag.273

Documenti

Materiale di documentazione

Francia - Progetto di legge d'orientamento e incoraggiamento relativo alla riduzione del tempo di lavoro

pag.285

Abbreviazioni

pag.291

Notizie sugli autori

pag.293

La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati

Pier Antonio Varesi

Sommario

1. Introduzione: verso nuovi scenari per il mercato del lavoro. **2.** La differenziazione dei percorsi di riforma: l'anticipazione del decentramento in alcune aree a Statuto speciale. **3.** Il decentramento di poteri alle Regioni (ordinarie) ed agli enti locali: la legge 15 marzo 1997, n. 59. **4.** Il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. **4.1.** Ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. **4.2.** Organizzazione delle funzioni e dei compiti. **4.3.** Il trasferimento delle risorse. **4.4.** Il Sistema informativo lavoro. **4.5.** Lo svolgimento da parte di soggetti privati dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro: la fine del monopolio virtuale. **5.** Conclusioni.

1. Introduzione: verso nuovi scenari per il mercato del lavoro.

L'avvertita necessità di procedere alla "modernizzazione" in chiave europea delle regole che presiedono nel nostro Paese al funzionamento del mercato del lavoro, ha portato in tempi brevi all'adozione di nuovi provvedimenti in materia. Nonostante la tempestività dell'intervento, si tratta di misure la cui portata ed i cui effetti potranno però essere colti compiutamente solo tra qualche tempo. È stato infatti avviato un cammino lungo, difficile, e complesso per la riforma del settore, volto a colmare ritardi decennali ed il cui esito finale, anche alla luce degli obiettivi indicati nell'intesa tra Governo e parti sociali del 24 settembre 1996 (c.d. Patto per il lavoro), dovrebbe essere contraddistinto da:

- una profonda modifica dell'assetto istituzionale ed organizzativo dell'intervento pubblico, al fine di sanare la frattura creata nel 1972 con la separazione delle competenze relative alla formazione professionale da quelle relative al collocamento, riunificando le competenze in materia di politica del lavoro presso le Regioni e affidando allo Stato compiti di regolazione, indirizzo, programmazione e valutazione;
- la riduzione progressiva delle politiche di sostegno passivo della disoccupazione, privilegiando politiche di promozione dell'occupazione;
- l'elevazione della qualità dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, offrendo ai lavoratori ed alle imprese servizi per l'impiego ed opportunità di formazione professionale di livello europeo;
- la fine, anche sul piano formale, del monopolio pubblico del collocamento, con la conseguente apertura ai privati delle attività di mediazione e di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, in un contesto di regole precise e controlli rigorosi, mutuati in larga parte dell'esperienza internazionale.

Gli obiettivi sopra indicati appaiono strettamente collegati tra loro ed è certamente apprezzabile il tentativo di delineare un cammino uniforme per tutti gli obiettivi sopra considerati. In effetti su importanti temi possono essere registrati comuni passi significativi: mi riferisco in particolare alla autorizzazione di soggetti privati a svolgere attività di mediazione e di interposizione di manodopera, al decentramento di poteri dallo Stato alle

Regioni ed agli enti locali ed, infine, alla riorganizzazione dell'intervento pubblico. Tre ambiti in cui la riforma procede, secondo la prospettiva indicata, anche con significative coincidenze temporali. La prova più evidente di questo intreccio è rinvenibile nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 che disciplina infatti il conferimento dei nuovi poteri alle Regioni ed agli enti locali, individua i criteri ed i principi direttivi per l'organizzazione del nuovo sistema pubblico e regola le procedure e le modalità per l'autorizzazione dei privati allo svolgimento dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro; né va dimenticato che il provvedimento citato segue di pochi mesi l'approvazione da parte del Parlamento della legge 24 giugno 1997, n. 1 che consente ad imprese private autorizzate lo svolgimento di attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

In questo moto uniforme si distinguono una accelerazione ed un rallentamento: l'accelerazione riguarda il decentramento di poteri alle Regioni e Province autonome; al momento segna il passo, invece, la riforma degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di difficoltà occupazionale (altrimenti definiti interventi di tipo passivo o, con espressione non felicissima ma ormai di uso comune, "ammortizzatori sociali").

Nel complesso si prospetta nel prossimo futuro uno scenario profondamente diverso dal passato; cambiano le regole, mutano i soggetti, viene modificata l'organizzazione dell'intervento pubblico. Sarebbe dunque assai riduttivo pensare ai cambiamenti in atto come al semplice decentramento di poteri in materia di collocamento ed avviamento al lavoro. Le Regioni e gli enti locali stanno per acquisire funzioni e compiti che solo in parte sono riconducibili al c.d. collocamento; in misura maggiore essi riguardano la costruzione di un nuovo sistema di politica del lavoro all'interno di un quadro normativo molto diverso da quello che abbiamo conosciuto anche nel più recente passato e segnato, in particolare, da forme di concorrenza tra strutture pubbliche e soggetti privati.

2. La differenziazione dei percorsi di riforma: l'anticipazione del decentramento in alcune aree a Statuto speciale.

Si è appena ricordato che il processo di decentramento in esame presenta un elemento caratteristico che merita di essere sottolineato: l'anticipazione del passaggio di poteri in alcune aree del paese a Statuto speciale (segnatamente le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) mediante la applicazione delle particolari procedure previste dai rispettivi Statuti di autonomia. Si delineano in tal modo due percorsi paralleli per il decentramento dei poteri: quello seguito per le Regioni e Province autonome e quello disciplinato dalla legge 5 marzo 1997, n. 59, per le Regioni a Statuto ordinario. Con ciò si riconferma che, a Costituzione invariata, permangono differenze rilevanti tra le Regioni e le Province autonome e le Regioni a statuto ordinario; queste ultime, pur valorizzate, come vedremo, dalla legge 5 marzo 1997, n. 59, non riescono, almeno in materia di lavoro, a colmare il divario di poteri che le separa dalle aree ad autonomia speciale. Le Regioni autonome (o, meglio, alcune di queste) tendono a prefigurare l'assetto istituzionale che potrebbe emergere da una eventuale riforma costituzionale di segno federalista.

Ancora una volta l'innovazione in materia di politica del lavoro prende dunque l'avvio da aree a Statuto speciale. Si ricorderà che a metà degli anni Ottanta furono proprio le Regioni a Statuto speciale ad adottare originali leggi di politica attiva del lavoro caratterizzate da nuove tipologie di intervento (si pensi agli incentivi economici alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, ai lavori socialmente utili, al sostegno alla nuova imprenditorialità) e da nuove forme di organizzazione dell'intervento pubblico in materia, con la costituzione di Agenzie del lavoro. Dieci anni dopo, mediante norme di attuazione degli statuti speciali, è stata affidata alle Province di Trento e Bolzano ed alla Regione Friuli-Venezia Giulia la sperimentazione del decentramento di poteri in materia di collocamento ed avviamento al lavoro. Si tratta di competenze limitate rispetto a quelle previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (che esamineremo in seguito), ma il test appare comunque significativo rispetto al possibile esito della riforma sul piano nazionale. Le aree considerate, infatti, hanno una lunga ed accreditata esperienza di politica attiva del lavoro, ben integrabile con i nuovi poteri, hanno strutture specializzate ormai consolidate, ed offrono mercati del lavoro con caratteristiche tipiche delle zone europee più evolute.

Il decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430 ed il decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 514, hanno delegato, rispettivamente alle Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Regione Friuli-Venezia Giulia, le funzioni amministrative in materia di collocamento ed avviamento al lavoro, fissando il decorso della delega al 1° gennaio 1996 per le Province

autonome di Trento e Bolzano ed al 1° gennaio 1997 per la Regione Friuli-Venezia Giulia. I decreti sopracitati hanno delegato alle due Province ed alla Regione le funzioni amministrative attribuite in precedenza agli Uffici regionali del lavoro ed agli Uffici provinciali del lavoro e massima occupazione, nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego appartenenti ai rispettivi territori. Il decreto legislativo riguardante il Friuli-Venezia Giulia ha escluso dalla delega le funzioni relative alla composizione delle controversie di lavoro trattate nell'ambito della commissione provinciale di conciliazione e le funzioni relative alla ricognizione ed al monitoraggio del costo del lavoro, dell'osservatorio sindacale e dei conflitti di lavoro; esse sono state infatti aggregate a quelle di vigilanza in materia di lavoro, che permangono di competenza statale. Questa disposizione non ha riscontro nel decreto relativo alle Province di Trento e di Bolzano in quanto le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e le strutture connesse (Ispettorato del lavoro) sono da tempo già state delegate alle due Province. Le norme di attuazione in esame hanno riconosciuto esplicitamente l'autonomia organizzativa delle Province e della Regione in materia: si precisa infatti che l'organizzazione delle funzioni delegate è disciplinata con legge (provinciale o regionale). La delega di funzioni è accompagnata dal trasferimento delle strutture interessate (gli Uffici provinciali del lavoro e massima occupazione e le sezioni circoscrizionali per l'impiego aventi sedi nei rispettivi territori) ad eccezione degli Uffici regionali del lavoro, che vengono invece soppressi. Il decreto riguardante il Friuli-Venezia Giulia prevede anche il trasferimento della commissione regionale per l'impiego e degli altri organi collegiali. Per le Province di Trento e Bolzano questa disposizione non è necessaria in quanto, in base ai rispettivi Statuti di autonomia, le due Province hanno competenza primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento.

I decreti hanno inoltre disciplinato il trasferimento del personale, stabilendo, per i dipendenti delle strutture interessate dal trasferimento, il diritto di opzione, cioè il diritto al mantenimento in servizio presso l'amministrazione dello Stato. Sono stati infine regolati gli aspetti relativi al rimborso da parte dello Stato degli oneri sostenuti dalla due Province e dalla Regione per l'esercizio delle funzioni delegate.

In tutte e tre le aree interessate la delega è attualmente operativa ed il processo di riforma è giunto ad integrale compimento: ciascuna Regione o Provincia ha provveduto ad approvare appositi provvedimenti legislativi ed amministrativi volti ad assumere i nuovi poteri, a riorganizzare il proprio intervento ed ad inquadrare nei propri organici il personale proveniente dallo Stato (v. in proposito: l.p. Trento 3 febbraio 1997, n. 2, che, all'art. 34, modifica la l.p. Trento 16 giugno 1983, n. 19, Organizzazione degli interventi di politica del lavoro; l.p. Bolzano 29 gennaio 1996, n. 2; l.r. Friuli-Venezia Giulia 14 gennaio 1998, n. 1, Norme in materia di politica attiva del lavoro, collocamento e servizi all'impiego, nonché norme in materia di formazione professionale e personale regionale).

L'esperienza descritta non sembra comunque esaurire tutte le potenzialità racchiuse negli Statuti di autonomia. Le aree sopra indicate possono infatti offrirsi per ulteriori sperimentazioni, al di là dei limiti posti dalla citata legge n. 59/97 e ciò è esplicitamente riconosciuto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, laddove, all'art. 9, si ribadiscono e si salvaguardano le peculiarità delle Regioni e Province a Statuto speciale. Ne consegue che in alcune aree a Statuto speciale, qualora vi fosse intesa tra Governo centrale e Governi locali, seguendo ancora una volta le particolari procedure previste dagli Statuti di autonomia, potrebbero essere decentrati poteri più ampi di quelli conferiti in materia di politica del lavoro alle Regioni a Statuto ordinario ai sensi del citato decreto legislativo n. 469/97. In particolare potrebbe essere sperimentato il conferimento di rilevanti funzioni e compiti anche nel campo delle ecedenze temporanee e strutturali di manodopera (materia che la legge 15 marzo 1997, n. 59 riserva invece allo Stato). Su un terreno tanto delicato la sperimentazione in uno o più territori non molto ampi, dove anche i fenomeni più gravi assumono una dimensione "governabile", non potrebbe che giovare alla ricerca di più efficaci regole, da diffondere successivamente su tutto il territorio nazionale.

3. Il decentramento di poteri alle Regioni (ordinarie) ed agli enti locali: la legge 15 marzo 1997, n. 59.

Per comprensibili ragioni, l'attenzione dei commentatori si è concentrata sul decentramento di poteri alle Regioni (ordinarie) ed agli enti locali, cioè sul processo avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59.

Come è noto tale legge, ribaltando l'impostazione dell'art. 117 della Costituzione, elenca le (residue) competenze dello Stato; tutti i compiti e le funzioni non esplicitamente indicati come riconducibili alle materie riservate alla competenza statale dovranno essere conferiti alle Regioni ed agli enti locali.

Il decentramento in esame è improntato al c.d. "federalismo amministrativo", cioè al tentativo di valorizzare in massima misura le autonomie locali, ma nell'ambito della cornice disegnata dall'attuale Costituzione ed in particolare dagli artt. 5, 117, 118 e 128. Nell'attesa di un nuovo quadro costituzionale, i cui tratti al momento non sono ancora definiti, la legge si limita a disciplinare il conferimento (intendendo per tale il trasferimento, la delega o l'attribuzione) di mere funzioni amministrative. Spetta alle Regioni anche la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti solo in quanto essi siano riconducibili alle materie di cui all'art. 117 Cost.; negli altri casi le Regioni possono solo emanare norme attuative della legislazione statale, secondo quanto previsto dal secondo comma della norma costituzionale sopracitata.

La legge affronta anche la delicata questione della ripartizione dei compiti tra Regione ed enti locali. Nelle materie di cui all'art. 117 Cost., il conferimento alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali è affidato a provvedimenti delle Regioni; queste ultime non potranno trattenere altre funzioni che non siano quelle che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Per le funzioni ed i compiti non rientranti nell'art. 117 della Costituzione (ed è questo il caso della "politica del lavoro") sarà invece il Governo, mediante i decreti legislativi di conferimento di poteri, a scegliere il livello istituzionale destinatario delle funzioni e dei compiti, conferendoli direttamente alla Regione o alle Province o agli enti locali.

Riprendendo quanto già disposto per le Province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la legge stabilisce che, in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti sia disposta dalle Regioni o dagli Enti locali, secondo le rispettive competenze.

Quanto alla nuova ripartizione dei poteri tra lo Stato e le Regioni e gli enti locali, la legge in esame stabilisce che, in materia di lavoro, lo Stato debba mantenere poche, anche se rilevanti, competenze; restano esclusi dal decentramento di poteri le funzioni ed i compiti riconducibili alle seguenti materie: previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali, vigilanza in materia di lavoro e cooperazione (v. art. 1, 3° c.).

Il decentramento di poteri deve essere attuato mediante l'emanazione da parte del Governo di decreti legislativi; tali decreti devono innanzitutto individuare tassativamente, a partire dalla elencazione delle materie indicate dalla legge n. 59/97, le funzioni ed i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali e quelli da conferire alle Regioni e agli enti locali ed inoltre devono affrontare questioni cruciali per il buon esito della riforma (v. art. 3), tra le quali:

- la individuazione delle procedure e degli strumenti di raccordo, anche permanenti, tra i diversi livelli (statale, regionale, locale) della pubblica amministrazione;
 - la soppressione, la trasformazione o l'accorpamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione statale, interessate dal conferimento di poteri;
 - i criteri di attribuzione e ripartizione tra le Regioni e tra queste e gli enti locali dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative;
 - l'indicazione delle procedure e delle modalità per il trasferimento del personale statale.
- Il legislatore, avendo ben presente le difficoltà del processo di decentramento, prevede la possibilità di un conferimento graduale dei poteri, da realizzarsi comunque entro il periodo massimo di tre anni.

L'emanazione dei decreti deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega. In proposito, il terzo comma dell'art. 4 della legge in esame elenca dieci principi: sussidiarietà, completezza, efficienza ed economia, cooperazione tra Stato, Regione ed enti locali, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione nella allocazione delle funzioni, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, autonomia organizzativa e regolamentare. Essi rappresentano, per un verso, imprescindibili "guide-lines" per la predisposizione dei decreti, ma, per altro verso, data la loro eterogeneità, rendono assai complessa la individuazione dei punti di equilibrio. Si pensi, ad esempio, ai principi di sussidiarietà ed a quelli di omogeneità ed adeguatezza: con riferimento alle politiche del lavoro, il primo porta ad un ampio decentramento a livello sub-regionale; il secondo, soprattutto in realtà di piccole dimensioni, induce invece a privilegiare il ruolo della Regione.

Il processo di decentramento dovrà necessariamente incidere anche sulla struttura dell'amministrazione centrale (nel caso specifico il Ministero del lavoro e della previdenza sociale). In relazione alle funzioni ed ai compiti decentrati si procederà, ai sensi del punto d) del primo comma dell'art. 3 della citata legge n. 59/97, alla riorganizzazione della sede centrale del Ministero. Il nuovo disegno organizzativo prefigura comunque il mantenimento di strutture periferiche del medesimo Ministero, a livello regionale e provinciale, per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti residui indicati in precedenza.

**La nuova disciplina
del mercato del lavoro**
Pier Antonio Varesi

4. Il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

In attuazione dell'articolo 1 della citata legge n. 59/97, il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 disciplina il conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di politica del lavoro (o, più precisamente, il conferimento di poteri nelle aree individuate dal decreto stesso come articolazioni della politica del lavoro: collocamento ed avviamento al lavoro, servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro, eccedenze temporanee e strutturali di personale).

La struttura del provvedimento è alquanto lineare; esso si divide in quattro parti, dedicate prevalentemente al conferimento di poteri, una contenente anche alcuni elementi di forte innovazione nella disciplina del mercato del lavoro (quali l'apertura a soggetti privati dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro) e di rafforzamento dell'azione delle strutture pubbliche nel quadro del nuovo regime di concorrenza: la prima parte (artt. 1-3) individua le funzioni ed i compiti che rimangono in capo alla amministrazione centrale e quelli che vengono conferiti alle Regioni ed agli enti locali; la seconda (artt. 4, 5 e 6) detta i criteri che dovranno guidare le Regioni nella emanazione dei provvedimenti legislativi di organizzazione dei poteri conferiti e modifica radicalmente, in vista del passaggio di poteri, il complesso sistema di partecipazione delle parti sociali alla amministrazione del collocamento e, più in generale, della politica del lavoro; la terza (artt. 7 e 8) riguarda le procedure e le modalità di trasferimento dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali connesse al conferimento dei nuovi poteri; l'ultima, come si è detto, è riservata alla disciplina della attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro svolta da parte di soggetti privati ed alla creazione di un sistema informativo nazionale sul mercato del lavoro e alle politiche del lavoro.

Il decreto in esame non esaurisce la attuazione della legge n. 59/97. Come precisa il secondo comma dell'art. 1 del decreto, resta salva, infatti, l'ulteriore attuazione della delega relativamente alle materie di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale non considerate dal provvedimento. Sempre in attuazione della medesima legge (v. primo comma lett. d) dell'art. 3 e primo comma dell'art. 11 della legge n. 59/97), esso sarà inoltre seguito da un provvedimento volto alla razionalizzazione della amministrazione centrale (nel caso specifico, il Ministero del lavoro), alla luce del conferimento di funzioni e compiti e dei residui poteri ad essa riconosciuti.

4.1. Ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Chiamato a elencare in via tassativa le funzioni ed i compiti che restano in capo alla amministrazione centrale in aggiunta al ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento su tutta la materia, il Governo ha individuato pochi, ma non irrilevanti, poteri. Innanzitutto, restano alla amministrazione centrale il raccordo con gli organismi internazionali ed il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea; in secondo luogo, vengono indicati i tradizionali compiti di vigilanza in materia di lavoro, quelli esercitati in passato dagli Ispettorati del lavoro ed ora assegnati alle nuove strutture periferiche unificate del Ministero del lavoro (Direzioni regionali e provinciali); ad essi sono collegati il controllo dei flussi di entrata dei lavoratori extra-comunitari nonché i procedimenti di autorizzazione per lo svolgimento di attività lavorative all'estero. Anche l'attività di conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime è mantenuta in capo allo Stato, mentre le controversie collettive, a meno che non abbiano rilevanza pluriregionale, sono state affidate alle Regioni (quest'ultima scelta è da valutare anche in relazione al disegno di valorizzazione del ruolo delle Regioni nell'ambito delle procedure di concessione della cassa integrazione e della collocazione in mobilità dei lavoratori eccedenti, secondo quanto disposto dall'art. 3 del decreto legislativo in esame).

L'amministrazione centrale, infine, è chiamata alla « conduzione coordinata ed integrata del Sistema informativo lavoro » (secondo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto stesso), di cui diremo più avanti.

Quanto ai poteri che vengono decentrati, l'art. 2 del decreto legislativo n. 469/97, conferisce funzioni e compiti avenuti natura amministrativa, raggruppati in due grandi filoni: il primo (v. il primo comma dell'art. 2) riguarda il collocamento e l'avviamento al lavoro (declinati nelle varie articolazioni interne), i servizi per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e le iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche con riferimento alla occupazione femminile; il secondo gruppo (v. il secondo comma dell'art. 2) riguarda la politica attiva del lavoro, anche in questo caso articolata, a titolo esemplificativo, nelle diverse forme che ha assunto nel nostro Paese nel corso degli ultimi quindici anni.

L'articolo in esame opera una scelta fondamentale: tutte le funzioni ed i compiti elencati sono posti in capo alle Regioni. Ciò sta a significare che sono le Regioni a dover disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento degli interventi pubblici considerati. Ciò non implica necessariamente che le Regioni debbano anche gestire gli interventi indicati (collocamento ed avviamento al lavoro, servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro). Anzi, il decreto lascia chiaramente trasparire la volontà del Governo, in armonia con l'impostazione complessiva della legge n. 59/97, di favorire il ruolo di programmazione delle Regioni ed il ruolo di gestione delle Province (sul punto torneremo più avanti).

Fatta salva la competenza statale in materia di eccedenze di personale temporanee e strutturali, disposizioni particolari sono previste al fine di coinvolgere le Regioni nelle procedure riguardanti la concessione della integrazione salariale straordinaria o la collocazione in mobilità del personale. Le Regioni sono chiamate, oltre che a delicati compiti di mediazione del conflitto sindacale, anche ad esprimere parere in merito alla concessione dei relativi trattamenti; esse possono inoltre promuovere la stipulazione di accordi e contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà.

4.2. Organizzazione delle funzioni e dei compiti.

Si è già detto che l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti sono disciplinati con legge regionale; tale legge deve essere emanata entro 6 mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo in esame. L'autonomia regionale non è però assoluta. Il Governo ha infatti fissato, all'art. 4, criteri e principi direttivi a cui le Regioni dovranno attenersi nella emanazione della legge. Si tratta di disposizioni che toccano punti cardine del nuovo disegno organizzativo anche se non mancano aperture o ambiguità che, di fatto, rinviano, su molti temi, alle scelte della legislazione regionale.

In primo luogo l'art. 4 precisa con maggiore puntualità, ma senza esaurire l'argomento, i compiti delle Regioni e quelli delle Province.

Queste ultime sono chiamate a rilevanti compiti di gestione; senza ombra di dubbio con riguardo al collocamento, ai servizi all'impiego ed alle iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La lett. a) del primo comma dell'art. 4 vincola infatti le Regioni ad attribuire alle Province i suddetti compiti, da gestire tramite "Centri per l'impiego" (cioè le nuove sezioni circoscrizionali), strutture avenuti a riferimento bacini di circa 100.000 abitanti. È però possibile, come vedremo, che le Province vengano anche coinvolte nella gestione degli interventi di politica attiva del lavoro (quelli di cui al secondo comma del citato art. 2). Per le Regioni il decreto tende a delineare un ruolo di programmazione, coordinamento, valutazione e controllo. Lo si desume dal fatto che il secondo comma dell'art. 2 abbonda nella elencazione dei compiti regionali, di formule quali « programmazione e coordinamento di ... », oppure « indirizzo, programmazione, verifica di ... ». Inoltre, laddove vengono indicati i compiti della nuova struttura regionale autonoma (art. 4, lett. d), si precisa che ad essa sarà affidata l'assistenza tecnica ed il monitoraggio degli interventi di politica attiva del lavoro. Il che lascerebbe intendere che debbano essere altri (cioè le Province) ad attuare gli interventi di politica attiva del lavoro. Vi sono punti del decreto che si prestano però ad altre letture. In primo luogo ricordo che il secondo comma dell'art. 2 si apre con l'attribuzione alle Regioni delle funzioni e dei compiti in materia di politica attiva del lavoro, senza limitazioni di sorta; il comma poi prosegue con il ricorso alla locuzione « ed in particolare: programmazione e coordinamento di ... », ma ciò non appare sufficiente, sul piano giuridico, a fondare

interpretazioni restrittive. Vi è poi da segnalare l'esplicita possibilità di opzione demandata dal decreto alla legislazione regionale ai punti g) ed h) dell'art. 4 del decreto stesso. I due punti citati sembrano indicare scelte alternative: la legge regionale può attribuire alle Province la gestione ed l'erogazione di servizi connessi alle funzioni di politica attiva del lavoro (v. punto g)), oppure può attribuire funzioni ed attività ulteriori rispetto a quelle già segnalate (monitoraggio ed assistenza tecnica) alla apposita struttura regionale autonoma (v. punto h)). In altri termini la Regione ha la possibilità di scegliere se affidare anche gli interventi di politica attiva del lavoro alle Province o gestire tali interventi tramite la struttura autonoma di propria emanazione.

In sintesi, si può sostenere che il decreto è permeato dalla opzione del Governo in favore della integrazione, sul piano gestionale, del collocamento, dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro e, quindi, della loro organizzazione unitaria attorno alle Province. Il testo è però palesemente influenzato dagli esiti di una difficile e delicata mediazione tra i vari soggetti istituzionali interessati (Regioni, Province, Comuni), cosicché mentre per il collocamento ed i servizi all'impiego è esplicitamente prevista la gestione da parte delle Province, per le politiche attive del lavoro vi è un implicito rinvio alla legge regionale; sarà dunque quest'ultima ad indicare il soggetto istituzionale a cui verrà affidata l'attuazione degli interventi.

In secondo luogo, il decreto detta principi e criteri in tema di partecipazione delle parti sociali al sistema regionale per l'impiego, introducendo radicali innovazioni.

Vengono infatti soppressi tutti gli organi collegiali (a livello circoscrizionale, provinciale e regionale) operanti in materia di collocamento ed avviamento al lavoro ed in materia di politica del lavoro. Essi sono sostituiti, con un'opera di indubbia razionalizzazione, da una Commissione regionale permanente tripartita (v. art. 4, lett. b)) e da un'unica Commissione tripartita provinciale per le politiche del lavoro.

Quanto alle funzioni, le due Commissioni sopra indicate sono definite organi di concertazione e consultazione. In verità la Commissione regionale potrebbe essere chiamata a svolgere anche compiti di gestione amministrativa. Infatti è previsto che, salvo diversa disposizione della legge regionale, « le funzioni e le competenze attualmente svolte dalle Commissioni regionali per l'impiego (secondo quanto disposto dall'art. 5 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modifiche) siano attribuite al nuovo organismo tripartito ». Poiché, come è noto, tra i compiti attualmente svolti dalle C.R.I. rientrano anche compiti amministrativi (si pensi alla approvazione dei progetti relativi ai contratti di formazione e lavoro, alla approvazione dei progetti per lavori socialmente utili o, infine, alla approvazione delle liste dei lavoratori da collocare in mobilità), nell'eventuale silenzio della legge regionale le nuove Commissioni regionali assommerebbero compiti gestionali a compiti di concertazione.

Il decreto si preoccupa, infine, di assicurare il coordinamento a livello regionale tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Regione, Province, Comuni) prevedendo la costituzione di un organismo interistituzionale. Il testo del decreto (v. art. 4, lett. c)) sembra affidare a questo organismo, forse con un eccesso di ottimismo, le speranze relative alla integrazione tra politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e politiche formative. In realtà, come si è detto, l'effettiva integrazione può essere assicurata solo dalla scelta di un unico soggetto istituzionale gestore. Scelte diverse possono consentire solo forme, certamente apprezzabili ma meno efficaci, di coordinamento tra le istituzioni interessate.

4.3. Il trasferimento delle risorse.

Il conferimento dei poteri non può, com'è ovvio, prescindere dalla dotazione delle risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni e dei compiti assegnati. L'art. 7 affronta la questione demandando a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro 120 giorni dalla entrata in vigore del decreto in esame, il compito di provvedere in via generale alla individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire.

Particolare attenzione è dedicata alle questioni relative al personale (come risulta evidente anche dalla prevista consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative). È trasferito il settanta per cento del personale operante al 30 giugno 1997 presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro — Settore politiche del lavoro — e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura; a questo contin-

gente va aggiunto il personale in servizio presso le agenzie per l'impiego assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato, fino alla scadenza del relativo contratto di lavoro.

I lavoratori interessati a permanere nei ruoli del Ministero del lavoro e previdenza sociale, al fine di ricoprire la quota del trenta per cento destinata all'amministrazione centrale, debbono avanzare apposita richiesta. Poiché è prevedibile che le richieste risultino superiori o inferiori alle disponibilità, saranno predisposte graduatorie regionali sulla base di criteri di priorità stabiliti d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, il decreto si limita a considerare i trasferimenti per due annualità (il 1998 ed il 1999) e stabilisce che l'entità dei suddetti trasferimenti sia da contenere nel limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997 per le funzioni e per i compiti conferiti. È una impostazione parsimoniosa, che sembra fondarsi sul presupposto di una maggiore efficienza delle Regioni e degli enti locali rispetto alla amministrazione centrale.

4.4. Il Sistema informativo lavoro.

Con coraggio ammirabile, visti alcuni precedenti non esaltanti, il Governo si impegna (ed impegna le istituzioni interessate) a costituire il "Sistema informativo lavoro" (SIL), inteso come l'insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete relative alle funzioni ed ai compiti di politica del lavoro, sia quelli mantenuti in capo all'amministrazione centrale, sia quelli conferiti alle Regioni ed agli enti locali.

Si tratta di un obiettivo ambizioso e di grande rilievo, poiché l'informatizzazione delle strutture del sistema pubblico di politica del lavoro (in primo luogo dei futuri "Centri per l'impiego", ma anche delle strutture di orientamento e formazione professionale) ed il collegamento con i soggetti privati che saranno autorizzati a svolgere attività di mediazione (ai sensi dell'art. 10 del decreto in esame) o di intermediazione (ai sensi degli artt. 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196) tra domanda ed offerta di lavoro, costituisce elemento essenziale per assicurare su tutto il territorio nazionale la rapida e puntuale circolazione delle informazioni sui posti vacanti e sulla disponibilità dei lavoratori. Lo svolgimento di questi compiti da parte di una struttura pubblica, lungi dal rappresentare un'indebita "invasione di campo", si colloca nell'alveo delle indicazioni dell'Ufficio internazionale del lavoro che, nell'elaborare proposte per un equilibrato rapporto tra agenzie pubbliche ed agenzie private nel funzionamento dei mercati del lavoro, auspica che lo Stato mantenga il controllo sull'informazione relativa al mercato del lavoro, definisca gli obiettivi, il contenuto ed i metodi di trattamento di questa informazione, e possa costringere istituzioni, imprese, agenzie o persone che possiedono informazioni importanti a renderle accessibili, rendendole a sua volta disponibili a tutti i soggetti interessati (v. *Ufficio Internazionale del Lavoro*, 1994).

4.5. Lo svolgimento da parte di soggetti privati dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro: la fine del monopolio virtuale.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, al primo comma, lett. g) dell'articolo 3 prevede che nell'ambito dei decreti legislativi di decentramento di poteri, possano essere individuate modalità e condizioni per il conferimento, ad idonee strutture organizzative, di funzioni e compiti che non richiedono, per loro natura, l'esercizio esclusivo da parte delle Regioni e degli enti locali.

Il decreto n. 469/97, all'art. 10, riconduce questa previsione nell'ambito della politica del lavoro e la interpreta con riferimento all'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro svolta da parte di soggetti privati.

La disposizione della legge n. 57/97 e quella del decreto sono frutto delle scelte maturate in sede politica e di concertazione sociale (v. il c.d. patto per il lavoro del settembre 1996). Non vi è dubbio però che su di esse abbia influito anche (se non altro in termini di accelerazione del processo) la questione relativa alla legittimità del monopolio pubblico in materia di collocamento alla luce degli artt. 86 e 90 del Trattato Cee, sottoposta al vaglio della Corte di giustizia della Unione europea e decisa con sentenza 11 dicembre 1997 (v. la sentenza in *DPL*, 1998, n. 1, p. 67; sulle prime fasi della vicenda giudiziaria v. P. Ichino, 1995). In proposito possono essere apprezzate le acute osservazioni svolte da chi ha diffusamente

argomentato per dimostrare la compatibilità della normativa italiana (art. 11 della legge 29 aprile 1949, n. 264) con il Trattato Cee (cfr. M. Roccella, 1997, in ispecie p. 105 ss.), ma questa impostazione non coglie il nodo del problema. La dottrina più avvertita ha da tempo segnalato che accanto a compiti che rientrano necessariamente nello svolgimento di una funzione pubblica (in quanto lo Stato esercita pubbliche potestà attraverso un vero e proprio procedimento amministrativo — che comprende una serie di atti amministrativi finalizzati alla individuazione del lavoratore meritevole di precedenza nell'avviamento — e pone in essere atti di imperio che costituiscono un limite alla autonomia privata), ve ne sono altri (come, ad esempio, il favorire la rapida e puntuale circolazione delle informazioni sulle caratteristiche professionali dei lavoratori in cerca di occupazione e sui posti vacanti) che si traducono in servizi, comunemente denominati in tutta Europa servizi per l'impiego (cfr. G. Branca, 1957, p. 249 e, più recentemente, P. Ichino-T. Treu, 1988, p. 235; *contra* v. F. D'Harmant, 1981, pp. 184-185, il quale però, in un più recente contributo sembra avvicinarsi ad una diversa impostazione, v. *DL* 1987, p. 370 e ss.). Mentre i primi non possono essere svolti che da una struttura pubblica, i secondi non solo ben si prestano al coinvolgimento da parte di strutture pubbliche di soggetti privati, ma possono essere svolti direttamente dai privati.

Se, dal piano strettamente giuridico, si sposta poi l'attenzione sul piano della politica del diritto, appare quanto mai logora la difesa di un monopolio ormai solo "virtuale".

Da decenni, infatti, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro trova soddisfazione nel nostro Paese prevalentemente attraverso altri canali (attraverso canali informali o tramite società di selezione del personale che operano con successo su tutto il territorio nazionale, con attività ampiamente pubblicizzate su tutti i quotidiani). Non è dunque facilmente comprensibile, se non in chiave tattica (cioè in relazione ai tempi necessari al Parlamento per approvare la nuova disciplina della materia), la difesa del monopolio, sostenuta dal Governo italiano di fronte alla Corte di giustizia. Infatti delle due l'una: o l'attività svolta dalle società non riguarda il monopolio di cui all'art. 11 della legge n. 264/49 (ed in questo caso non si giustifica la difesa del monopolio) o se invece intacca tale prerogativa dell'amministrazione statale, non si spiega la tolleranza pressochè assoluta nei confronti di un fenomeno ampiamente diffuso.

Il decreto in esame sancisce dunque (sarebbe meglio dire finalmente) la caduta anche sul piano formale del monopolio pubblico del collocamento, ma, per quanto anticipato, l'effetto principale della nuova norma non sarà tanto il superamento del monopolio (reperto archeologico del nostro ordinamento, peraltro quasi del tutto disatteso), quanto la regolazione della vera e propria giungla creatasi in assenza di disciplina.

L'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro potrà essere svolta, previa autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da imprese o gruppi di imprese (comprese le società cooperative) con capitale versato non inferiore a duecento milioni di lire, nonché da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a duecento milioni di lire, aventi quale oggetto sociale esclusivo tale attività.

Per ottenere l'autorizzazione, i soggetti interessati devono impegnarsi a comunicare all'autorità pubblica le notizie fondamentali rispetto all'attività svolta (apertura, spostamento o chiusura di sedi ed ogni altra informazione richiesta) ed a fornire, mediante collegamento in rete, i dati relativi alla domanda ed all'offerta di lavoro a loro disposizione; quest'ultimo aspetto è particolarmente importante, poiché rappresenta il modo con cui i privati partecipano concretamente alla costruzione del Sistema informativo lavoro di cui si è detto in precedenza.

I requisiti richiesti riguardano, oltre ad un minimo di solidità economica e finanziaria, l'affidabilità sul piano organizzativo, professionale e sociale. Sono gli stessi requisiti che l'art. 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, elenca per l'autorizzazione dei soggetti abilitati alla fornitura di prestazione di lavoro temporaneo, ma meno impegnativi; dovrebbe quindi essere piuttosto ampio il numero dei soggetti autorizzati su tutto il territorio nazionale, contrariamente a quanto si prevede per il lavoro temporaneo.

Riprendendo concetti presenti nella legislazione dei Paesi europei, il decreto vieta, nello svolgimento dell'attività di mediazione, ogni pratica discriminatoria ed impone la gratuità dei servizi nei confronti dei lavoratori (secondo una prassi universalmente adottata che discende dalla Convenzione n. 96, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro del 1949, sulle agenzie di collocamento a pagamento).

Quanto al ruolo delle Regioni nella procedura di autorizzazione, va detto che appare marginale rispetto a quello del Ministero del lavoro: le Regioni esprimono parere motivato

**La nuova disciplina
del mercato del lavoro**
Pier Antonio Varesi

durante la procedura di concessione e possono chiedere la revoca dell'autorizzazione stessa. La ragione di questa scelta va rinvenuta nella stretta connessione tra l'attività di autorizzazione (e di controllo, in vista dei rinnovi triennali) e l'attività di vigilanza in materia di lavoro che, come si è detto, è mantenuta in capo alla amministrazione centrale.

5. Conclusioni.

L'opera di modernizzazione della disciplina del mercato del lavoro è ormai ad un buon punto del cammino su tutti e tre i fronti indicati: decentramento di poteri alle Regioni ed agli enti locali, riorganizzazione dell'intervento pubblico, apertura ai privati dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro e di fornitura di lavoro temporaneo.

Bibliografia

- Beharrel A.** (1992), *Unemployment and Job Creation*, Macmillan.
- Branca G.** (1957), *Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro*, in *RDL*, I.
- D'Harmant** (1981), *Il diritto amministrativo del lavoro*, Padova.
- D'Harmant** (1987), *Pubblica funzione e pubblico servizio nella legge 28 febbraio 1987, n. 56: una possibile chiave di lettura*, in *DL*, I.
- Ichino P.** (1995), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Milano.
- Ichino P.-Treu T.** (1988), *Un servizio informatizzato per l'occupazione*, in *RIDL*, III.
- Roccella M.** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Torino.
- Ufficio Internazionale del Lavoro (1994), *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, Rapporto n. 6 dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in preparazione della Conferenza Internazionale del Lavoro - Ginevra.