

# 17. I servizi per l'impiego: competenze e forme di intervento delle istituzioni pubbliche e delle agenzie per il lavoro

---

di *Pietro Lambertucci*

## 1. Linee dell'indagine

Come è noto, la materia del collocamento ordinario della manodopera ha conosciuto, dal secondo dopoguerra ad oggi, radicali mutamenti legislativi in considerazione dell'impatto determinato, sul quadro normativo, dalle modifiche intervenute sul tessuto socio-economico della composizione tra domanda ed offerta di lavoro, volti a favorire, in termini più adeguati alle esigenze del mercato del lavoro, la promozione dell'occupazione<sup>1</sup>.

In tale contesto, in primo luogo, un profilo ormai centrale della disciplina riguarda, per un verso, la ricognizione dei soggetti preposti all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, soprattutto dopo la recente riforma in materia di occupazione e mercato del lavoro (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276), che ha visto consolidarsi - e rafforzarsi - l'ingresso della mediazione privata e, per altro verso, la stessa identificazione del "ruolo" del collocamento pubblico - affidato alle regioni e agli altri enti locali (d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469) - a seguito delle recenti modifiche legislative che ne hanno mutato profondamente i compiti (d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, come modificato dal d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297).

In secondo luogo, sarà significativo rilevare come sia stato inesorabilmente superato il procedimento amministrativo per l'assunzione del lavoratore, laddove l'indagine cercherà di ricostruire - prendendo come punto di osservazione il d.lgs. n. 276/2003 - la griglia degli strumenti volti a facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, se - come è chiaramente indicato nella relazione illustrativa al provvedimento - le misure proposte sono finalizzate "a realizzare un sistema efficiente di servizi per l'impiego, pubblici e privati, autorizzati e accreditati, che, in rete tra loro, accompagnano e facilitano l'incontro tra coloro che cercano lavoro e coloro che cercano lavoratori".

Fin da ora occorre, tuttavia, sottolineare che, come si verificherà in seguito, già alla luce dell'"individuazione" dei soggetti privati (autorizzati ed accreditati), abilitati ad intervenire per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (artt. 4, 6 e 7, d.lgs. n. 276/2003), vengono ad aggravarsi i noti problemi di proliferazione degli or-

---

### Note

<sup>1</sup> Per un quadro generale v., da ultimo, A. Vallebona e C. Craca, *Collocamento*, in *Il diritto-Enc. giur.*, Milano, 2007, vol. III, 283 ss.; L. Corazza, *Il contratto di lavoro e la costituzione del rapporto*, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro subordinato. Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, Torino, 2007, Tomo II, 173 ss. 202, ss.; cfr. anche P. Lambertucci, *La disciplina del collocamento ordinario*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro, Costituzione, codice civile e leggi speciali*, a cura di G. Amoroso, V. Di Cerbo e A. Maresca, vol. I, Milano, 2007, 1041 ss.

ganismi che operano nel mercato del lavoro, senza dimenticare, inoltre, i complessi problemi scaturiti dal passaggio del collocamento pubblico dallo Stato alle regioni e agli altri enti locali (d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469); il settore, infatti, della politica attiva per l'impiego e della gestione del collocamento da sempre risente di un'eccessiva implementazione degli organismi ai quali non corrisponde, spesso, una chiara ed incisiva attività di intervento <sup>2</sup>.

In ogni caso, il banco di prova di tale complessa intelaiatura legislativa sarà costituito dall'esperienza applicativa, in quanto, a ben guardare, l'"effettività" dei nuovi scenari aperti in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro riposa sul "racordo" tra i diversi attori che istituzionalmente intervengono sul mercato del lavoro e sull'efficacia delle misure predisposte per incentivare l'occupazione.

Infine dovrà essere preso in considerazione il complesso problema del riparto delle competenze tra Stato, regioni ed altri enti locali in materia di mercato del lavoro, alla luce della modifica del titolo V della Costituzione.

## 2. La disciplina delle agenzie per il lavoro nel d.lgs. n. 276/2003

Un primo capitolo è rappresentato dall'ingresso dei privati nel collocamento che, inaugurato dall'art. 10, d.lgs. n. 469/1997 <sup>3</sup> - ed indubbiamente accelerato dalla giurisprudenza comunitaria la quale aveva qualificato l'attività di collocamento come un'attività economica sottoposta alle regole comunitarie della concorrenza <sup>4</sup> - viene ora rivisitato dal d.lgs. n. 276/2003 <sup>5</sup>.

I soggetti che intervengono per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sono, innanzitutto, le agenzie per il lavoro, la cui disciplina è contenuta negli artt. 4 e 5, d.lgs. n. 276/2003. La definizione di "agenzie per il lavoro" si può ricavare dall'art. 2, comma 1, lett. e), d.lgs. cit., e si riferisce agli operatori che sono autorizzati dall'autorità competente allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro,

---

### Note

<sup>2</sup> V., in tal senso e per tutti, già M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativi, Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. al n. 3, 25 ss., 42.

<sup>3</sup> Per un commento v., per tutti, P. Tullini, *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in *Il nuovo collocamento*, a cura di F. Carinci, in *Dir. prat. lav.*, 1998, inserto n. 11, XXXIII ss.

<sup>4</sup> Vedi, per tutte e con specifico riferimento al nostro Paese, Corte giust. Ce 11 dicembre 1997, causa C55/96, in *Dir. prat. lav.*, 1998, 67; in *Foro it.*, 1998, IV, 41, con nota di G. Meliaddò, *L'abolizione del monopolio pubblico del collocamento: una morte annunciata*; in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, 22, con nota di P. Ichino, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*; in *Riv. giur. lav.*, 1998, II, 27, con nota di M. Roccella, *Il caso Job Center II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, n. 2, 627, con nota di R. Foglia, *La Corte di giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*; ibidem, 539 ss.; in *Dir. lav.*, 1998, II, 93, con nota di E. Ales, *Macrotton II, ovvero la Corte di giustizia "abroga" il monopolio pubblico del collocamento?*, in *Mass. giur. lav.*, 1998, 2, 145, con nota di F. Capelli, *La Corte di giustizia Ce riconosce l'illegittimità del monopolio italiano del collocamento della manodopera*. Per gli effetti della richiamata sentenza della Corte di giustizia nell'ordinamento nazionale v. G. Santoro Passarelli, *Il difficile adeguamento del diritto interno al diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, I, 317 ss. 325 ss. e, in giurisprudenza, Cass. 7 agosto 1999, n. 8504, in *Lav. giur.*, 1999, 12, 1131, con nota di R. Nunin.

<sup>5</sup> Per un quadro riassuntivo v. M. Cerbone, *Decentramento dei servizi per l'impiego e riforma del mercato del lavoro*, e A. Viscomi, *Ingresso dei privati e decentramento amministrativo nel collocamento ordinario*, in AA.VV., *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, a cura di M. Rusciano, Napoli, 2004, 47 ss. e 71 ss. e, da ultimo, G. Falasca, *I servizi privati per l'impiego*, Milano, 2006.

intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Sebbene il legislatore fosse già intervenuto, da un lato, con il richiamato art. 10, d.lgs. n. 469/1997, come modificato dall'art. 117, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388, a regolare le attività di mediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione del personale e, dall'altro, con gli artt. 1-11, legge 24 giugno 1997, n. 196 in tema di fornitura di lavoro temporaneo, il d.lgs. n. 276/2003 ha inteso realizzare, secondo alcuni commentatori, sotto il primo profilo, una forte incentivazione del collocamento privato, regolato dalla regia del Ministero del lavoro<sup>6</sup> e, sotto il secondo profilo, una forte valorizzazione delle società di somministrazione del lavoro, alla quali - come vedremo più avanti - si consente ora di operare pure nell'ambito della mediazione (*rectius*) intermediazione<sup>7</sup>.

L'art. 4, d.lgs. n. 276/2003 dispone che le agenzie per il lavoro, per lo svolgimento delle propria attività, debbono iscriversi ad un apposito albo, suddiviso in cinque sezioni: *a*) agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività, a tempo indeterminato e a tempo determinato; *b*) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche tassativamente individuate al successivo art. 20; *c*) agenzie di intermediazione; *d*) agenzie di ricerca e selezione del personale; *e*) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale (art. 4, comma 1)<sup>8</sup>.

In questa sede le agenzie da prendere in considerazione sono quelle individuate alle lett. *c*), *d*) ed *e*) del predetto disposto e per individuare le attività svolte dalle medesime occorre far riferimento alle definizioni contenute nel precedente art. 2, laddove per l'attività di "intermediazione" identifica l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, intesa in senso ampio, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, nonché alla progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; l'attività di "ricerca e selezione del personale" individua l'attività di consulenza, di selezione delle candidature, di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo su specifico ed esclusivo incarico dell'impresa cliente; l'attività di "supporto alla ricollocazione professionale" riguarda l'attività di ricollocazione, nel mercato del lavoro, su incarico specifico ed esclusivo dell'impresa cliente, attraverso la preparazione, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, l'accompagnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento nella nuova attività.

L'elencazione analitica di tali attività, già contenuta nella disciplina del 1997 come novellata dalla legge n. 388/2000, è stata criticata dagli interpreti in considerazione sia

---

#### Note

<sup>6</sup> V., in tal senso, F. Carinci, *Introduzione*, in AA.VV., *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, coordinato da F. Carinci, Milano, 2004, XXXVI.

<sup>7</sup> V. A. Lassandari, *sub art. 4*, in AA.VV., *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, a cura di E. Gragnoli e A. Perulli, Padova, 2004, 93 ss., 97.

<sup>8</sup> Per un commento v. P. Tullini, *sub art. 4*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, a cura di M. Pedrazzoli, Bologna, 2004, 83 ss.; M. Miscione, *Le agenzie per il lavoro*, in *Commentario*, cit., 119 ss.; A. Lassandari, *loc. ult. cit.*, 93 ss.; B. Maiani, *Le agenzie per il lavoro. I requisiti soggettivi, i regimi autorizzatori e gli accreditamenti*, in AA.VV., *La riforma del mercato del lavoro*, a cura di L. Galantino, Torino, 2004, 73 ss., da ultimo, A. Alaimo, *sub art. 4*, in *Il nuovo mercato del lavoro*, a cura di R. De Luca Tamajo e G. Santoro Passarelli, Padova, 2007, 104 ss. Per un "riepilogo" ci permettiamo di rinviare a P. Lambertucci, *sub art. 4*, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, a cura di M. Grandi e G. Pera, Padova, 2009, 2289 ss.

della “interconnessione” oggettiva delle attività di formazione e selezione del personale con l’attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, sia per la difficoltà di distinguere le attività di confine <sup>9</sup>. Peraltro il possibile contenzioso in materia viene parzialmente eliminato dalla constatazione che si consente lo svolgimento di più attività (soggetti polifunzionali), nonché della possibilità, per le imprese di intermediazione, di iscriversi automaticamente anche alle sezioni c) e d) dello stesso albo (art. 4, comma 6).

Il legislatore detta la procedura per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività in stretta analogia con alcune procedure già in uso nell’autorizzazione delle società di lavoro temporaneo e dei soggetti privati autorizzati alla mediazione *ex d.lgs. n. 469/1997* <sup>10</sup>.

Si deve sottolineare che il procedimento autorizzatorio si svolge presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il quale è tenuto a concludere l’*iter* entro i sessanta giorni successivi alla presentazione della domanda, dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari individuati dall’art. 5.

In tal modo, l’agenzia richiedente è iscritta provvisoriamente all’albo della sezione di appartenenza; a questa autorizzazione provvisoria può far seguito, “decorsi due anni, su richiesta del soggetto interessato”, sempre “entro i novanta giorni successivi” una “autorizzazione a tempo indeterminato”, previa verifica del corretto andamento dell’attività svolta.

Ai fini del rilascio dell’autorizzazione il Ministero del lavoro ha precisato che “i soggetti interessati predispongono un documento analitico dal quale si evinca che l’agenzia dispone di un’organizzazione tecnico-professionale idonea allo svolgimento della specifica attività di cui si richiede l’autorizzazione, indicando le unità organizzative, dislocate territorialmente, nonché l’organico” <sup>11</sup>.

Per quanto riguarda l’autorizzazione a tempo indeterminato alcune significative precisazioni sono contenute nell’art. 6, d.m. 23 dicembre 2003 <sup>12</sup>. Si prevede, innanzitutto, che, in attesa del rilascio o del diniego dell’autorizzazione definitiva, l’autorizzazione provvisoria si intende prorogata; inoltre, si stabilisce il rifiuto della concessione dell’autorizzazione a tempo indeterminato per le agenzie in possesso di autorizzazione provvisoria, ma che non abbiano svolto l’attività per le quali sono state autorizzate oppure l’abbiano svolta in modo saltuario o intermittente <sup>13</sup>.

È sorto il dubbio su quali siano le conseguenze per i soggetti che, avendo ottenuto l’autorizzazione provvisoria, non provvedano poi, nei termini stabiliti dal legislatore, a richiedere l’autorizzazione a tempo indeterminato <sup>14</sup>. Si potrebbe pensare che la

---

#### Note

<sup>9</sup> Per tale ordine di rilievi ci permettiamo di rinviare a P. Lambertucci, *sub art. 2*, in AA.VV., *La riforma*, cit., 58 ss., 61 ss.

<sup>10</sup> Per i profili applicativi v. P. Rausei, in *Dir. prat. lav.*, 2004, inserto n. 33.

<sup>11</sup> V. d.m. 23 dicembre 2003, relativo alle “modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l’iscrizione all’albo delle agenzie per il lavoro” in *Dir. prat. lav.*, 2004, 11, 750, reso in attuazione dell’art. 4, comma 5, d.lgs. n. 276/2003 il quale ha stabilito che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, detta le modalità di presentazione delle istanze. I criteri per la verifica del corretto andamento dell’attività svolta, i criteri e le modalità di revoca dell’autorizzazione e ogni altro profilo relativo all’organizzazione alle modalità di funzionamento dell’albo. Sulla richiesta di autorizzazione all’iscrizione all’albo v. anche circ. Min. lav. 24 giugno 2004, n. 25, *ivi*, 2004, 28, 1106.

<sup>12</sup> D.m. cit. alla nota precedente.

<sup>13</sup> Sulla saltuarietà nello svolgimento dell’attività autorizzata v. circ. Min. lav. 24 giugno 2004, n. 25, cit.

<sup>14</sup> Cfr., sul punto, B. Maiani, *loc. ult. cit.*, 80.

mancata richiesta dell'autorizzazione abbia, quale conseguenza, prima la sospensione dell'autorizzazione e, poi, la revoca dell'autorizzazione stessa; in alternativa si potrebbe prevedere il rinnovo automatico, alla scadenza dell'autorizzazione provvisoria, per un periodo transitorio.

L'art. 7, d.m. cit., fornisce disposizioni rilevanti in ordine alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione<sup>15</sup>. Qualora, infatti, vengano riscontrate dall'Amministrazione del lavoro delle irregolarità commesse dai soggetti autorizzati, la Direzione per l'impiego informa questi ultimi delle irregolarità riscontrate ed assegna un termine, non inferiore a trenta giorni, entro il quale il soggetto dovrà sanare le irregolarità o fornire chiarimenti circa la situazione irregolare rilevata dalla medesima. Alla scadenza del termine, se il soggetto autorizzato non ha provveduto a sanare o a fornire chiarimenti in merito, la Direzione sospende l'autorizzazione e durante il periodo di sospensione il soggetto non potrà svolgere l'attività oggetto dell'autorizzazione.

Alla scadenza del termine non inferiore ai trenta giorni, stante la sospensione dell'autorizzazione, decorre un nuovo termine di sessanta giorni, scaduto il quale, se le irregolarità non sono state sanate o i chiarimenti non risultano sufficienti, la Direzione provvede alla cancellazione dall'albo del soggetto precedentemente autorizzato e revoca l'autorizzazione.

È stato sottolineato dagli interpreti che, alla luce di un'interpretazione letterale delle disposizioni contenute nel citato decreto ministeriale, il procedimento sanzionatorio si sviluppa necessariamente attraverso le fasi della sospensione dell'autorizzazione, della diffida a sanare le irregolarità accertate ed, infine, della (eventuale) "revoca definitiva" e della cancellazione dall'albo<sup>16</sup>.

Un altro profilo problematico della procedura di autorizzazione è quello relativo alla previsione contenuta nell'art. 4, comma 3, il quale stabilisce che, decorsi inutilmente i termini previsti dalla legge, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata. Si tratta di un'ipotesi di "silenzio-assenso", sconosciuta nella previgente disciplina sia delle agenzie di collocamento privato che di quelle di fornitura di lavoro temporaneo, sulla cui opportunità sono stati sollevati numerosi interrogativi dagli interpreti. Si è sottolineato, ad esempio, il rischio che soggetti, non in possesso di parte dei requisiti giuridici e finanziari richiesti dalla legge per lo svolgimento dell'attività, possano trovarsi nella condizione di poter comunque operare, salvo poi vedersi negata, in un secondo momento l'autorizzazione (o sospesa) nel caso in cui vengano riscontrate eventuali difformità alle disposizioni legislative<sup>17</sup>.

Le agenzie per il lavoro sono tenute a comunicare all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione, nonché alle regioni e alle province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura di succursali e filiali, la cessazione di attività e qualunque altra notizia eventualmente richiesta (art. 4, comma 4)<sup>18</sup>.

Il più volte richiamato decreto ministeriale ha previsto l'istituzione dell'"albo informatico delle Agenzie per il lavoro" (art. 1, comma 1, d.m. 23 dicembre 2003) - artico-

---

#### Note

<sup>15</sup> V. anche circ. 24 giugno 2004, n. 25, cit.

<sup>16</sup> V., in tal senso, P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 97.

<sup>17</sup> V. B. Maiani, *loc. ult. cit.*, 81; da ultimo A. Alaimo, *loc. ult. cit.*, 116.

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, M. Miscione, *loc. ult. cit.*, 154; sul tema v. anche art. 9, d.m. 23 dicembre 2003, cit.

lato in cinque sezioni con l'aggiunta di apposite *sub*-sezioni regionali, per l'iscrizione dei soggetti autorizzati dalle regioni allo svolgimento delle attività d'intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale (art. 2, d.m. cit.) - tenuto presso la Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione (art. 3, comma 1). A condizione che l'interessato abbia un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti è ammesso l'accesso alla documentazione in possesso della Direzione generale (art. 3, comma 2, d.m. cit.).

L'autorizzazione, per qualunque tipo di agenzia, non può essere oggetto di transazione commerciale (art. 4, comma 7, d.lgs. cit.)<sup>19</sup>. Come espressamente stabilito dall'art. 10 d.m. cit. è vietato il ricorso a figure contrattuali, tipiche o atipiche, attraverso cui realizzare, anche a titolo non oneroso, qualsivoglia forma di trasferimento o concessione dell'autorizzazione ottenuta a favore di soggetti terzi, siano essi persone fisiche o giuridiche. È altresì vietato il ricorso a contratti di natura commerciale con cui viene ceduta a terzi parte dell'attività oggetto di autorizzazione, compresa l'attività di commercializzazione.

Per l'iscrizione all'albo sono richiesti dalla legge requisiti giuridici e finanziari (art. 5, d.lgs. cit.) che mirano a delineare un quadro di garanzia a tutela dei lavoratori e del corretto andamento del mercato del lavoro, requisiti i quali, per una parte, sono comuni a tutte le agenzie e, per un'altra parte, sono distinti in relazione alle cinque differenti tipologie.

Sotto il primo profilo occorre segnalare che l'agenzia per il lavoro deve costituirsi come società di capitali, mentre solo per le agenzie di ricerca e selezione del personale, ovvero di supporto alla ricollocazione è ammessa anche la forma delle società di persone<sup>20</sup>. La società deve avere la sede lede legale o una dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro dell'Unione europea (art. 5, comma 1, lett. *a*)<sup>21</sup>.

Un altro indicatore di affidabilità riguarda la disponibilità di uffici e locali idonei e di adeguate competenze professionali (art. 5, comma 1, lett. *c*)<sup>22</sup> e l'assenza di condanne penali per gli amministratori e dirigenti (art. 5, comma 1, lett. *d*).

Una delle novità più significative della nuova disciplina riguarda la possibilità, per le agenzie, di svolgere distinte attività (soggetti polifunzionali non caratterizzati, pertanto, da un oggetto sociale esclusivo). In tali casi la disciplina normativa ora prevede che questi ultimi debbano presentare distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, al fine di conoscere tutti i dati economico-gestionali delle singole attività (art. 5, comma 1, lett. *e*)<sup>23</sup>.

È richiesta, inoltre, da un lato, l'interconnessione con la borsa continua nazionale

---

#### Note

<sup>19</sup> Cfr., sul punto, M. Miscione, *loc. ult. cit.*, 154.

<sup>20</sup> A. Lassandari, *loc. ult. cit.*, 118 ha sottolineato che la forma societaria individua un primo generale requisito di affidabilità degli enti sotto il profilo dell'adeguatezza organizzativa.

<sup>21</sup> Sotto quest'ultimo aspetto il legislatore ha inteso recepire i contenuti della sentenza Corte giust. Ce n. 289/2000 con la quale la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. *a*), legge n. 197/1996, che imponeva alle imprese fornitrici di lavoro temporaneo di avere la propria sede legale nel territorio dello Stato, è stata ritenuta non conforme con il disposto dell'art. 49 del Trattato Cee.

<sup>22</sup> In attuazione del predetto disposto normativo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha precisato le competenze che devono essere possedute dal personale delle agenzie e le caratteristiche dei locali idonei (d.m. 5 maggio 2004).

<sup>23</sup> V., sul punto, da ultimo, A. Alaimo, *loc. ult. cit.*, 110 ss.

del lavoro, istituita dall'art. 15, d.lgs. cit.<sup>24</sup>, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro (art. 5, comma 1, lett. *f*) e, dall'altro, il rispetto delle disposizioni dell'art. 8 in ordine alla tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati personali (art. 5, comma 1, lett. *g*).

Per l'esercizio dell'attività di intermediazione è richiesta l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a € 50.000, (art. 5, comma 4, lett. *a*) mentre, per l'esercizio delle attività di ricerca e selezione del personale, nonché delle attività di supporto alla ricollocazione professionale l'acquisizione del capitale versato deve essere non inferiore a € 25.000 (art. 5, comma 5, lett. *a*, e comma 6, lett. *a*). Per le sole agenzie di intermediazione si richiede, altresì, la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e, comunque, non inferiore a quattro regioni.

Con riguardo all'oggetto sociale, per le agenzie di intermediazione è necessaria l'indicazione che l'attività di intermediazione è svolta come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo (art. 5, comma 4, lett. *c*), mentre per le agenzie di ricerca e selezione del personale ovvero di supporto alla ricollocazione professionale, lo svolgimento delle prescritte attività deve essere svolto come oggetto sociale, anche se non esclusivo (art. 5, comma 5, lett. *b*) e comma 6, lett. *b*).

Per quanto attiene alla "prevalenza" dell'oggetto sociale<sup>25</sup> è intervenuto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il quale nel d.m. 23 dicembre 2003 ne ha definito un criterio strettamente quantitativo. Trattandosi di verifica della "prevalenza" dell'oggetto sociale in riferimento alle attività svolte dalle agenzie, la procedura potrà essere effettuata soltanto a consuntivo. A tal fine il predetto decreto ha stabilito che tale verifica debba avvenire decorso il primo biennio, cioè al momento della verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato e, successivamente, di biennio in biennio. Per il calcolo della prevalenza dell'oggetto sociale è stabilito che l'autorità autorizzata deve riguardare il 50,1% delle attività dell'agenzia, svolte nell'arco dei ventiquattro mesi, sulla base dei dati di contabilità analitica di ciascuna unità operativa (art. 6, comma 4) (v. anche circ. Min. lav. 5 luglio 2007, n. 20). Ai fini del predetto calcolo, ciò che rileva, pertanto, secondo quanto puntualizzato sempre dal Ministero del lavoro<sup>26</sup>, è il risultato contabile a livello aggregato e non di filiale. Nel senso che la verifica dell'oggetto sociale deve essere effettuata con riferimento all'agenzia nel suo complesso e, di conseguenza, il calcolo deve consistere nel confronto fra l'entità del fatturato dell'attività/divisione, (quale sommatoria del fatturato di ogni singola unità operativa che costituisce l'oggetto sociale prevalente con quello delle altre attività/divisioni e tale rapporto deve essere superiore a 50.1.

---

#### Note

<sup>24</sup> Per la disciplina v. *infra* n. 7.

<sup>25</sup> Sul punto A. Lassandari, *loc. cit.*, 127 ss. rileva che la "prevalenza" dell'attività potrebbe essere in astratto misurata con più modalità, ad esempio il fatturato, il personale impiegato, i locali, gli uffici.

<sup>26</sup> V. Min. lav. circ. n. 25/2004, cit.

### 3. (Segue) I nuovi soggetti (pubblici e privati) preposti all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro

Nel d.lgs. n. 276/2003 si assiste, inoltre, ad un ampliamento dei soggetti che intervengono per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ampliamento che, da alcuni interpreti, è stato valutato positivamente<sup>27</sup>, in quanto diretto alla creazione di un "modello" di mercato del lavoro "aperto, diversificato e policentrico"<sup>28</sup>. Altri interpreti, viceversa, si sono mostrati fermamente critici in merito all'implementazione degli "attori" preposti alla promozione dell'occupazione<sup>29</sup> o, perlomeno, hanno avanzato il dubbio che l'immissione indiscriminata di tanti nuovi organismi abilitati a svolgere l'attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, renderà probabilmente più ardua la nascita di soggetti i quali si propongano di operare professionalmente con finalità di lucro esclusivamente nell'area dell'intermediazione (*rectius* mediazione)<sup>30</sup>.

Nello specifico i soggetti in questione vengono individuati all'art. 6 d.lgs. cit. che disciplina regimi particolari di autorizzazione per i medesimi<sup>31</sup>).

In primo luogo, tra questi, vengono, innanzitutto, collocate le Università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro (art. 6, comma 1). Si è discusso vivacemente sull'inclusione delle Università, che, per alcuni interpreti, costituisce l'ultima tappa di un percorso iniziato dagli Atenei i quali si caratterizzano come un "ponte" tra sistema scolastico e mondo del lavoro<sup>32</sup>. Sulla sponda opposta è stato sottolineato che l'attività di intermediazione non rientra certo tra le competenze "tipiche" di un Ateneo, a meno che non si intenda promuovere un "modello" di università funzionalizzato al servizio del processo produttivo, a scapito, pertanto, di quella formazione polivalente di base la quale consente di promuovere l'innovazione<sup>33</sup>. In tale contesto si aggiunge che non risulta chiaro se e quali professionalità detengano le Università per svolgere un siffatto "servizio" di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro<sup>34</sup>.

Le Università, pubbliche e private, nonché le fondazioni universitarie (disciplinate dal d.p.r. n. 254/2001) vengono autorizzate *ope legis*, cioè direttamente dalla legge, allo svolgimento dell'attività di intermediazione<sup>35</sup>, senza iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro<sup>36</sup> a determinate condizioni, sempre previste dalla legge: lo svol-

---

#### Note

<sup>27</sup> V. G. Ciocca, *La gestione del collocamento: l'art. 10 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e le riforme in atto*, in AA.VV., *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, a cura di P. Olivelli, Milano, 2004, 121 ss. 162.

<sup>28</sup> V. P. Tullini, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, a cura di M. Pedarrazzoli, cit., 76 ss.

<sup>29</sup> V., per tale opinione, M. G. Garofalo, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *Riv. giur. lav.*, 2003, I, 359 ss., 364 ss.

<sup>30</sup> V. F. Liso, *sub art. 3, Il nuovo mercato del lavoro*, 43 ss., 56.

<sup>31</sup> V. da ultimo, P. Lambertucci, *sub art. 6*, in *Il nuovo mercato*, cit., 148 ss.

<sup>32</sup> Cfr., sul punto, A. Piovesana, *Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro*, in AA.VV., *Commentario* ..., cit., coordinato da F. Carinci, 178 s. e G. Fontana, in AA.VV., *La riforma* ..., cit., 138.

<sup>33</sup> V., per tale opinione, M.G. Garofalo, *loc. ult. cit.*, 364.

<sup>34</sup> V. B. Maiani, *loc. ult. cit.*, 92.

<sup>35</sup> Cfr. G. Fontana, *loc. ult. cit.*, 138.

<sup>36</sup> L'art. 12, comma 1, d.m. 23 dicembre 2003, cit. precisa che l'autorizzazione in questione, non comportando l'iscri-

gimento dell'attività di intermediazione "senza finalità di lucro"<sup>37</sup>; l'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro; l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto previsto dal successivo art. 17 in tema di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro.

Altri soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di intermediazione, non individuate - come le Università e le Fondazioni universitarie - sulla base del mero atto normativo, bensì attraverso un procedimento autorizzatorio (ora, dopo il d.lgs. correttivo 6 ottobre 2004, n. 251, di esclusiva competenza delle regioni e delle province autonome), sono i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni, le comunità montane, le camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, come modificato dal d.lgs. cit.).

Per questi soggetti la concessione dell'autorizzazione regionale è subordinata, oltre che all'assenza della finalità di lucro, al rispetto di determinati requisiti, indicati all'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, lett. *c*) (disponibilità di uffici in locali idonei e di adeguate competenze professionali), lett. *f*) (interconnessione con la Borsa continua nazionale di lavoro) e lett. *g*) (la tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei dati nel rispetto della legge<sup>38</sup>).

La possibilità di esercitare l'attività di intermediazione viene accordata anche alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, alle associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro e della disabilità e gli enti bilaterali (art. 6, comma 3, d.lgs. cit.).

Oltre agli obblighi già previsti in capo ai comuni, camere di commercio e istituti di scuola secondaria superiore, ai soggetti in considerazione vengono richieste particolari garanzie di moralità, nonché la presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici l'art. 5, comma 1, lett. *d*) ed *e*).

Per quanto riguarda l'"ingresso" delle organizzazioni sindacali e degli enti bilaterali si sottolinea che la "vocazione" del sindacato ad occuparsi di collocamento è stata sempre rilevante ed oggi, sia pure con alcune "cautele" che dovrebbero essere adottate per evitare alcuni rischi (ad es. il pericolo di discriminazione per il sovrapporsi della logica dell'affiliazione ovvero il rispetto del principio di "gratuità" del servizio reso nei confronti del lavoratore), viene riconosciuto dal legislatore per le esigenze di protezione del lavoratore<sup>39</sup>. Il "recupero", da parte del sindacato, di una funzione già svolta nel periodo precorporativo viene assoggettato al "filtro selettivo" della

---

#### Note

zione all'albo, non si estende alle attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale.

<sup>37</sup> Tale locuzione, secondo gli interpreti, deve essere intesa come sinonimo di "a titolo gratuito" o "a costo zero" (così A. Piovesana, *loc. ult. cit.*, 178).

<sup>38</sup> L'art. 12, comma 2, d.m. 23 dicembre cit. precisa che l'autorizzazione è individuale e non può essere ceduta o concessa ad altro soggetto, neppure nella forma del consorzio di comuni, camere di commercio o istituti di scuola secondaria di secondo grado. Ora l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 251/2004 prescrive, in via generale, che l'attività di intermediazione non può essere svolta nella firma del consorzio.

<sup>39</sup> V., per tale opinione, F. Liso, *loc. ult. cit.*, 57 ss.

“maggiore rappresentatività comparata” proprio in ragione della delicatezza dell’attività di intermediazione, alla cui stregua, pertanto, si impedisce a soggetti collettivi poco “visibili” ovvero “estemporanei” di immettersi nel mercato del lavoro<sup>40</sup>. In tale contesto appare dubbio che, ferma rimanendo la possibilità, solo per i sindacati “qualificati” di svolgere attività di intermediazione, “qualunque” sindacato, mediante la costituzione di un’apposita società, possa svolgere tutte le attività esercitate dalle agenzie per il lavoro, ai sensi del precedente art. 4, comma 1<sup>41</sup>.

Un profilo di vivace dibattito riguarda l’inserimento, tra i soggetti che possono usufruire del regime particolare di autorizzazione per lo svolgimento dell’attività di intermediazione, dei consulenti del lavoro, i quali, peraltro, per espressa indicazione del dettato normativo, non potranno svolgere la propria attività individualmente (art. 6, comma 6), bensì attraverso la costituzione, ad iniziativa dell’ordine nazionale dei consulenti, di un’apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica, costituito nell’ambito del Consiglio nazionale dei consulenti per lo svolgimento, a livello nazionale, dell’attività di intermediazione<sup>42</sup>.

La “vocazione” dei consulenti del lavoro verso le politiche attive per l’impiego<sup>43</sup> si scontra con la necessità di evitare che i consulenti del lavoro esercitino individualmente l’attività di intermediazione, in quanto come è stato sottolineato dagli interpreti, i consulenti *uti singuli*, come “collaboratori esterni” del datore di lavoro, non offrono quelle necessarie garanzie di “terzietà ed indipendenza”, le quali dovrebbero caratterizzare l’attività di promozione dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro<sup>44</sup>. In ogni caso occorre sottolineare che, fermo rimanendo il divieto di esercitare individualmente l’attività di intermediazione, è sufficiente, alla luce del disposto normativo, che i consulenti del lavoro costituiscano un’apposita società per lo svolgimento della predetta attività<sup>45</sup>.

Si prevede, inoltre, l’autorizzazione regionale, concessa dalle regioni e dalle province autonome, limitata al campo dello svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale ed esclusivamente circoscritta all’ambito territoriale di riferimento (art. 6, comma 6).

Il regime autorizzatorio regionale, che presuppone l’accertamento della sussistenza dei requisiti di cui ai richiamati artt. 4 e 5, costituisce, secondo gli interpreti, una versione più limitata e circoscritta, rispetto al sistema dell’autorizzazione statale, a carattere generale, previsto dall’art. 4<sup>46</sup>. Il predetto regime autorizzatorio si rivolge, in primo luogo, alle agenzie per il lavoro, ai fini dell’iscrizione nell’apposita sub - sezione regionale dell’albo delle agenzie per il lavoro, ma anche, in secondo luogo, ai comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari.

---

#### Note

<sup>40</sup> V. G. Fontana, *loc. ult. cit.*, 143.

<sup>41</sup> V., in quest’ultimo senso, A. Piovesana, *loc. ult. cit.*, 183.

<sup>42</sup> Per la prassi applicativa v. art. 13, d.m. 23 dicembre 2003, cit.

<sup>43</sup> V., per tale opinione, B. Maiani, *loc. ult. cit.*, 93.

<sup>44</sup> V. G. Fontana, *loc. ult. cit.*, 147.

<sup>45</sup> V. A. Piovesana, *loc. ult. cit.*, 184.

<sup>46</sup> V., in tal senso, P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 118.

L'autorizzazione regionale - che ricalca l'autorizzazione statale per quanto riguarda l'autorizzazione provvisoria e, successivamente, l'autorizzazione a tempo indeterminato (art. 6, comma 6) - viene disegnata, dal d.lgs. correttivo n. 251/2004 nel quadro di una più significativa "partecipazione" della regione, sul piano della disciplina organizzativa e regolamentare del meccanismo organizzatorio, laddove si rinvia alla regolamentazione regionale la definizione delle procedure di organizzazione (art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 251/2004) <sup>47</sup>.

#### 4. (Segue) I soggetti accreditati dalle regioni

Con il provvedimento in esame, comunque, l'aver previsto un unico regime autorizzatorio per tutte le agenzie per il lavoro, consente di superare tutte le incertezze interpretative ingenerate dalla legge n. 388/2000, la quale aveva sottoposto, viceversa, al diverso atto di "accreditamento" le agenzie di ricerca e selezione del personale e quelle di supporto alla ricollocazione professionale (art. 10, comma 4, d.lgs. n. 469/1997, come sostituito dall'art. 117, comma 3, lett. e), legge n. 388/2000) <sup>48</sup>.

Al di là della distinzione - impegnativa sul piano concettuale, ma, probabilmente, destinata a non assumere una significativa valenza normativa <sup>49</sup> - che ha occupato il dibattito dottrinale <sup>50</sup> tra provvedimento di "autorizzazione" e provvedimento di "accreditamento" le regioni, oltre ad autorizzare lo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, con esclusivo riferimento al proprio territorio <sup>51</sup>, vengono abilitate anche ad accreditare operatori, pubblici e privati, secondo i criteri stabiliti dall'art. 7 d.lgs. cit., alla cui stregua si riconosce a questi ultimi "l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta" (art. 2, lett. f), d.lgs. cit.).

Non appare chiara, nel testo normativo, l'esatta individuazione dei compiti affidati ai soggetti "accreditati" dalle regioni, i quali, nel fornire servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento, dovrebbero agire anche a "supporto" delle attività - per quanto interessa in questa sede - di intermediazione, ricerca e selezione del

---

#### Note

<sup>47</sup> Nella stessa disposizione si stabilisce che, in attesa delle normative regionali, i soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività di intermediazione secondo la disciplina previgente, i quali non intendano richiedere l'autorizzazione a livello nazionale, possono continuare a svolgere la propria attività, in ambito regionale, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>48</sup> V. *retro*, par. 2.

<sup>49</sup> Per stringenti rilievi sulle contraddizioni nelle quali si era avviluppato il legislatore nel tentativo di enucleare un significativo precettivo della distinzione tra autorizzazione ed accreditamento v. A. Viscomi nell'Intervento al Convegno sul tema "Il collocamento ordinario e obbligatorio", organizzato dal Centro studi Domenico Napoletano, sez. di L'Aquila, in collaborazione con la provincia di L'Aquila, L'Aquila 2 luglio 2001. Per la distinzione tra autorizzazione ed accreditamento v. ora G. Fontana, *sub art. 6*, in AA.VV., *La riforma* ..., cit., 137.

<sup>50</sup> V. V. Filì, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in AA.VV. *Commentario* ..., cit., 190 ss.; P. Tullini, *Art. 7. Accreditementi*, in AA.VV., *Il nuovo mercato* ....., cit., 119 ss.; B. Maiani, *Le finalità dell'intervento e gli aspetti definitori*, in AA.VV., *La riforma del mercato* ..., cit., 61 ss.; G. Fontana, *sub art. 7, loc. ult. cit.*, 150 ss.; P. Lambertucci, *sub art. 7*, in *Commentario breve*, cit., 2300 ss.

<sup>51</sup> V. *retro*, par. 3.

personale, supporto alla ricollocazione professionale (art. 3, comma 1, lett. *a*) e *b*), d.lgs. cit.). D'altronde, i provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco dei soggetti accreditati, in definire forme di "cooperazione" tra servizi pubblici ed operatori privati, coinvolgono *indifferentemente* soggetti autorizzati ed accreditati per le funzioni di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro (art. 7, comma 2, lett. *a*), d.lgs. cit.).

Pertanto i soggetti autorizzati ed accreditati vengono a svolgere attività contigue, in quanto, con riferimento alla riorganizzazione dei compiti demandati ai servizi pubblici per l'impiego, si precisa che i "servizi competenti" ad agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro sono non solo i centri per l'impiego<sup>52</sup>, ma anche altri organismi autorizzati ed "accreditati" a svolgere le predette funzioni (art. 1, comma 2, lett. *g*), d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, come modificato dall'art. 1 d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297)<sup>53</sup>. Secondo altre interpretazioni, viceversa, il legislatore avrebbe incentivato la creazione di un sistema "stabile" di accreditamento regionale, diretto a servirsi di qualificate strutture, pubbliche e private, per migliorare la "qualità" dei servizi resi agli utenti, in ragione delle esigenze locali<sup>54</sup>.

Il legislatore detta i "principi fondamentali", i quali, pertanto, costituiscono la "cornice" entro la quale dovrà inserirsi la legislazione regionale<sup>55</sup>. In particolare, si richiede che la regione, nell'istituzione di appositi elenchi per l'accREDITamento di operatori pubblici e privati, debba muoversi nel rispetto: della garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio; della salvaguardia degli *standard* omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro; della costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse; dell'obbligo di interconnessione con la borsa nazionale del lavoro, nonché dell'invio, all'autorità concedente, di ogni informazione strategica per un'efficace funzionamento del mercato del lavoro; del raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 276/2003)<sup>56</sup>.

Appare significativo, in tale quadro normativo, il riferimento all'accertamento dello stato di disoccupazione (art. 7, comma 1, lett. *b*), d.lgs. cit.), in quanto, alla luce delle funzioni che possono essere esercitate dai soggetti accreditati dalle regioni, di prevenzione anche della disoccupazione di lunga durata (art. 7, comma 2, lett. *a*), d.lgs. cit.), il necessario punto di riferimento legislativo è costituito dal d.lgs. n. 297/2002. Quest'ultimo provvedimento ha disegnato i principi generali ai quali dovranno attenersi le regioni nello stabilire i criteri per l'adozione, da parte dei centri per l'impiego, di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione (con i connessi profili della conservazione, sospensione e perdita dello stato di disoccupazione) (art. 5 d.lgs. n. 297/2002)<sup>57</sup>.

---

#### Note

<sup>52</sup> V. *infra*, par. 5.

<sup>53</sup> Per un commento v. E. Massi, *La riforma del collocamento*, in *Dir. prat. lav.*, 2003, inserto n. 4.

<sup>54</sup> V., per tale opinione, P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 121 ss.

<sup>55</sup> Per il "riparto" delle competenze Stato e regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione v. *infra*, par. 8.

<sup>56</sup> Cfr., anche per i riferimenti alle prime normative regionali, A. Alaimo, *sub art. 5*, in *Il nuovo mercato*, cit., 146.

<sup>57</sup> V. *infra*, par. 5.

Pertanto viene individuato un ulteriore requisito al quale dovranno uniformarsi gli operatori, pubblici e privati, accreditati dalle regioni, relativo ai criteri definiti da queste ultime per contrastare la disoccupazione di lunga durata (alla luce ora delle rilevanti modifiche apportate dall'art. 4, d.lgs. cit.).

La legge predetermina, altresì, anche il contenuto minimo dei provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco dei soggetti accreditati<sup>58</sup>.

Di particolare interesse risulta la disciplina, che dovrà essere assicurata in ambito regionale, delle forme di "cooperazione" fra i servizi pubblici (per l'impiego) e gli operatori privati, autorizzati o accreditati, relativamente ad una serie di funzioni riconducibili all'attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro (art. 7, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 276/2003).

A tale riguardo, alcuni interpreti sostengono che tale disposizione potrebbe consentire alle regioni di realizzare un "outsourcing" delle funzioni attribuite ai servizi pubblici per l'impiego, nel momento in cui si pongono ora, su un piano di parità, collocamento pubblico e collocamento privato<sup>59</sup>. Tuttavia il mantenimento, in capo alle province (*rectius* servizi pubblici per l'impiego), delle attribuzioni amministrative in materia di collocamento è garantiti dalla stessa legge (art. 3, comma 2, d.lgs. cit.), anche se poi la questione dovrà essere rivisitata in relazione al riparto delle competenze tra Stato, regioni ed altri enti locali alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione.

Peraltro, le leggi regionali successive al d.lgs. n. 276/2003, che hanno inteso regolare le modalità di autorizzazione per i soggetti autorizzati, nell'ambito del territorio regionale, a svolgere attività di intermediazione, nonché individuare le regole per l'accREDITAMENTO dei soggetti ritenuti idonei ad erogare i servizi al lavoro, hanno, in primo luogo, riconfermato la *centralità* del collocamento pubblico (politica attiva dell'impiego affidata prevalentemente alla regione) e, in secondo luogo, mantenuto le funzioni amministrative di gestione del collocamento in capo alle province (attraverso i centri per l'impiego). Pertanto il collocamento pubblico assume la funzione di "regista" all'interno del mercato del lavoro regionale, rispetto al quale gli altri operatori, pubblici e privati, autorizzati o accreditati dalle regioni, si collocano in funzione strumentale.

L'art. 7, comma 2, d.lgs. stabilisce che i provvedimenti regionali devono individuare i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale, in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento (comma 2, lett. b), in tal modo si impone alle regioni di individuare una serie di parametri di riferimento sulla falsariga dell'autorizzazione statale disciplinata dagli artt. 4 e 5 con riferimento alle agenzie per il lavoro<sup>60</sup>.

Infine si richiede che le regioni determinino anche le modalità di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati (art. 7, comma 2, lett. d)<sup>61</sup>; in tal modo gli utenti del servizio potranno verificare il "livello" delle prestazioni rese.

---

#### Note

<sup>58</sup> V., per tutti, P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 130 ss.

<sup>59</sup> V., per tale opinione, V. Fili, *loc. ult. cit.*, 195 ss.

<sup>60</sup> V. *retro*, par. 2.

<sup>61</sup> Cfr., sul punto, P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 130.

## 5. (Segue) Le regole per lo svolgimento dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale

I soggetti autorizzati ed accreditati, nello svolgimento della loro attività, devono rispettare alcune regole che, in linea generale, rispecchiano principi già contenuti nell'art. 10, d.lgs. n. 469/1997, ma che ora vengono ulteriormente affinati e precisati nel d.lgs. n. 276/2003.

In primo luogo, si stabilisce che le agenzie per il lavoro e gli altri operatori, pubblici e privati, autorizzati o accreditati, assicurano il diritto dei lavoratori di indicare i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i propri dati possono essere comunicati (art. 8, d.lgs. cit.). In tal modo il legislatore si preoccupa di tutelare il diritto alla riservatezza dell'individuo anche nel mercato del lavoro dove appaiono considerevoli i rischi legati ad un uso distorto dei dati personali del lavoratore, lasciando al lavoratore il diritto di determinare l'ambito di diffusione dei propri dati personali<sup>62</sup>. Sono individuati, in secondo luogo, alcuni strumenti diretti ad operare un controllo rigoroso sugli operatori ammessi ad intervenire nel mercato del lavoro. In particolare, per quanto riguarda le inserzioni realizzate a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, è previsto un divieto assoluto di comunicazione, in ordine alle attività volte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, che non consentano l'identificazione del soggetto (autorizzato o accreditato), salvo che le comunicazioni inerenti a possibilità di occupazione provengano da soggetti qualificabili come potenziali datori di lavoro (art. 9, comma 1, d.lgs. cit.)<sup>63</sup>. Nello stesso contesto si colloca anche l'obbligo di indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione o di accreditamento in tutte le comunicazioni effettuate verso terzi (art. 9, comma 2, d.lgs., cit.), che, da un lato, consente di individuare il titolare del trattamento (dei dati personali dei lavoratori) e, dall'altro, permette la verifica del corretto andamento dell'attività di intermediazione.

Si completa, in terzo luogo, il sistema di tutele predisposte dal legislatore con il divieto di qualsiasi indagine o trattamento dei dati volti ai profili più direttamente connessi alla sfera più intima dell'individuo (i c.d. "dati sensibili" relativi alle convinzioni personali, all'affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, all'età, all'handicap, all'origine etnica, razza, ecc.), salvo che non si tratti di requisiti essenziali e determinanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa (art. 10, comma 1, d.lgs. cit.) ovvero di azioni mirate per favorire l'inserimento lavorativo delle categorie c.d. svantaggiate (art. 10, comma 2, d.lgs. cit.).

Infine, si stabilisce il principio della gratuità dell'attività di intermediazione svolta dai soggetti autorizzati o accreditati, nei confronti dei lavoratori, salvo eventuali deroghe previste nella contrattazione collettiva (art. 11).

---

### Note

<sup>62</sup> Per un commento alla disposizione v. M. Ricci, in AA.VV., *Commentario* ..., cit., 210 ss.; P. Tullini, *sub art. 8*, in AA.VV., *Il nuovo mercato* ..., cit., 132 ss.; A. Tampieri, *Le tutele sul mercato: disposizioni antidiscriminatorie, circolazione delle informazioni e tutela della privacy*, in AA.VV., *La riforma* ..., cit., 99 ss., G. Fontana, *sub art. 8*, in AA.VV., *La riforma del mercato* ..., cit., 166 ss.

<sup>63</sup> Cfr. P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 140.

Il mancato rispetto di tali regole ridonda, infatti, sul piano della sospensione o dell'eventuale revoca dell'autorizzazione (ovvero dell'accreditamento).

## 6. **Le competenze dei servizi pubblici per l'impiego dopo il d.lgs. n. 297/2002**

Anche gli uffici pubblici di collocamento hanno vissuto un passaggio epocale: dalla "funzione pubblica" di ruolo esclusivo nella mediazione tra domanda ed offerta esercitata mediante il rilascio dell'autorizzazione al lavoro (legge 29 aprile 1949, n. 264) - che si risolveva, in buona sostanza, in una mera "registrazione" dell'assunzione - il collocamento pubblico è approdato ai nuovi scenari aperti dal "servizio" di promozione dell'occupazione<sup>64</sup>.

Nel nuovo contesto normativo si è definitivamente realizzato il processo di liberalizzazione delle procedure di collocamento, procedure che, ai fini dell'assunzione del lavoratore, in passato imposero, dapprima come regola generale, la richiesta numerica all'ufficio pubblico di collocamento (art. 14, legge n. 264/1949), successivamente consentirono l'assunzione della totalità del personale con richiesta nominativa (art. 25, legge 23 luglio 1991, n. 223), fino ad approdare alla possibilità, per il datore di lavoro, di assumere direttamente il lavoratore, dandone esclusivamente comunicazione successiva - nel termine di cinque giorni oltrepassato il quale viene applicata una sanzione amministrativa (ora art 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003) - all'ufficio di collocamento (art. 9-*bis*, legge 28 novembre 1996, n. 608 ed ora art. 4-*bis*, d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, inserito dall'art. 6, d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297), comunicazione che, alla luce delle più recenti innovazioni legislative, deve essere antecedente all'assunzione<sup>65</sup>.

In tale contesto vengono anche soppresse le liste di collocamento (art. 1-*bis*, comma 3, d.lgs. n. 181/2000, inserito dall'art. 2, d.lgs. n. 297/2002), alle quali si sostituisce ora un "elenco anagrafico", in cui vengono iscritti i soggetti in possesso dell'età richiesta dalla legge per prestare lavoro, che sono in stato di disoccupazione ovvero intendono cambiare lavoro (art. 4, comma 1, d.p.r. 7 luglio 2000, n. 442). All'elenco anagrafico, gestito con l'impiego di tecnologie informatiche ed organizzato con modalità tali da assicurarne omogeneità su tutto il territorio nazionale (art. 4, comma 4, d.p.r. cit.), si affianca una "scheda professionale", rilasciata al lavoratore dai servizi per l'impiego, nella quale, oltre i dati contenuti nell'elenco anagrafico, vengono inserite anche informazioni relative alle esperienze formative e professionali e alle disponibilità del lavoratore (art. 5, d.p.r. cit.). Pertanto, da un lato viene eliminato il procedimento amministrativo alla cui stregua il datore di lavoro richiedeva l'autorizzazione preventiva ad assumere e, dall'altro, la funzione essenziale dell'ufficio di collocamento si concentra ora sull'accertamento dello stato di disoccupazione del lavoratore e della

---

### Note

<sup>64</sup> Per la ricostruzione di tale complesso percorso normativo ci permettiamo di rinviare a P. Lambertucci, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 2, 225 ss.

<sup>65</sup> Cfr., in giurisprudenza, in ordine agli illeciti commessi nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge n. 608/1996, Cass. 4 dicembre 2007, n. 25255, voce *Lavoro (Collocamento)*, in *Rep. Foro it.*, 2007, n. 44.

sua disponibilità al lavoro (vedi il d.lgs. n. 181/2000, modificato dal d.lgs. n. 297/2002).

In particolare, al centro del nuovo scenario normativo, vi è lo “stato di disoccupazione”, che deve essere comprovato dall’interessato mediante la presentazione presso il servizio competente (*rectius* centri per l’impiego ovvero gli altri organismi autorizzati o accreditati dalle regioni *ex art.* 1, lett. g), d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 1, d.lgs. n. 297/2002), con la quale il soggetto manifesta l’immediata *disponibilità* allo svolgimento di attività lavorativa (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 3, d.lgs. n. 297/2002) <sup>66</sup>.

Cambia, pertanto, la stessa fisionomia del collocamento pubblico, il quale viene ora chiamato ad erogare un “servizio” nei confronti degli “utenti” (lavoratori in cerca di occupazione ed imprese), attraverso: un’analisi delle opportunità occupazionali, delle caratteristiche dei posti di lavoro e delle professionalità possedute da chi cerca lavoro; la proposta di circuiti di inserimento lavorativo, di formazione e riqualificazione professionale, per contrastare, soprattutto, la disoccupazione di lunga durata (art. 3, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 4, d.lgs. n. 297/2002) per un disoccupato il quale, in determinati casi, può perdere il proprio stato di disoccupazione (art. 4, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 5, d.lgs. n. 297/2002) <sup>67</sup>.

In tale ambito, nel quale emerge un ruolo “attivo” del collocamento pubblico (ma anche dello stesso lavoratore disoccupato il quale non si trova più nello stato “inerziale” di mero iscritto alle liste di collocamento), esiste tuttavia un’oggettiva difficoltà per gli operatori, “investiti” dalla rivoluzione copernicana inaugurata nel 2000 e completata con il d.lgs. n. 297/2002, i quali si trovano comunque ad operare in un sistema che, frutto di stratificazioni normative successive, obbediva alla logica previgente del nulla osta all’assunzione, previa iscrizione del disoccupato nelle liste di collocamento, iscrizione la quale, oltretutto, costituiva presupposto per una serie di provvidenze ed incentivi all’occupazione.

Si pensi, in primo luogo, alla disciplina degli avviamenti numerici a selezione nel pubblico impiego (per l’inquadramento nei livelli che non richiedono un titolo di studio superiore allo scuola dell’obbligo), i quali, alla luce della “sopravvivenza” dell’art. 16, legge 28 febbraio 1956, n. 56 (non abrogato espressamente dal d.lgs. n. 297/2002) devono essere effettuati ancora tra gli iscritti nelle liste di collocamento <sup>68</sup>. L’abrogazione delle liste di collocamento rende necessario un “adattamento” di tale disposizione al nuovo sistema fondato sullo “stato di disoccupazione”, il quale, diversamente dalla previgente normativa sui requisiti richiesti per l’iscrizione alle liste di collocamento, è strettamente collegato ora a requisiti reddituali (art. 4, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 5, d.lgs. n. 297/2002).

---

#### Note

<sup>66</sup> La disposizione demanda alle regioni il compito di definire gli indirizzi operativi per l’accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall’art. 3, d.lgs. n. 297 del 2002). Per le prime esperienze regionali v. M. Marocco, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro: prime indicazioni sul nuovo status di disoccupazione*, in *Riv. giur. lav.* 2005, I, 641 ss.

<sup>67</sup> Per un’approfondita analisi dei nuovi scenari che si aprono al collocamento pubblico inteso come “servizio” dopo le modifiche recare dal d.lgs. n. 297/2002 v. F. Liso, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in AA.VV., *Mercato del lavoro riforma e vincoli di sistema*, a cura di R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli, Napoli, 2004, 365 ss. e P. Tullini, in M. Grandi e G. Pera (a cura di), *Commentario*, cit., 1799 ss.

<sup>68</sup> V. sul punto, anche F. Liso, *Appunti ....*, cit, 376 ss.

In secondo luogo, un nutrito filone legislativo intende favorire la ricollocazione, nell'ambito del lavoro subordinato (a tempo indeterminato), dei disoccupati c.d. di lunga durata, dei quali, proprio in ragione delle difficoltà di reperire un'occupazione stabile, il legislatore incentiva l'occupazione attraverso la leva dei benefici economici (contributivi o fiscali) accordati all'impresa che intende assumerli.

L'esempio più significativo è rappresentato dall'art. 8, comma 9, legge 29 dicembre 1990, n. 407, che prevede la concessione di sgravi contributivi per i datori di lavoro a quali procedano ad assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi, ma anche altre discipline successive ritengono di privilegiare, mediante meccanismi incentivanti (anche di natura fiscale), soggetti che non abbiano svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi (art. 7, legge n. 388/2000).

Ora il meccanismo delineato dal legislatore deve necessariamente "raccordarsi" con i nuovi scenari aperti dalla normativa del 2002, la quale, pur eliminando le liste di collocamento, ha mantenuto (e, in buona sostanza, rafforzato) lo "stato di disoccupazione", inteso ora come condizione del soggetto, privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile alla ricerca e allo svolgimento di un'attività lavorativa (art. 1, lett. *f*), d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall'art. 1, d.lgs. n. 297/2002). Lo stato di disoccupazione si conserva anche nel caso di svolgimento di attività lavorative (anche a carattere autonomo) le quali assicurano la percezione di un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione (art. 4, lett. *a*), d.lgs., n. 181/2000, come sostituito dall'art. 5, d.lgs. n. 297/2002).

Il problema interpretativo da risolvere riguarda i "limiti" entro i quali il disoccupato, accettando offerte di lavoro a carattere temporaneo, possa comunque conservare lo "stato di disoccupazione" ai fini dell'applicazione dei benefici indicati dall'art. 8, legge n. 407/1990. La risposta a tale interrogativo può essere rinvenuta, infatti, nella richiamata disciplina ora novellata dall'art. 5, d.lgs n. 297/2002 in materia di conservazione, perdita e sospensione dello stato di disoccupazione.

A tale stregua, infatti, sotto il primo profilo, come già ricordato, il disoccupato, se ha conseguito, dallo svolgimento di un'attività lavorativa, un reddito non superiore al reddito minimo imponibile, qualunque sia stata la durata dell'intercorso rapporto di lavoro, conserva lo stato di disoccupazione (*ex art. 4, lett. a*), d.lgs. cit.).

Viceversa, si verifica una "sospensione" dello stato di disoccupazione, laddove il disoccupato, che abbia percepito un reddito superiore, abbia accettato un'offerta di lavoro a tempo determinato o temporaneo inferiore ad otto mesi (o 4 mesi se si tratta di giovani) (art. 4, lett. *d*), d.lgs, n. 181/2000, come sostituito dall'art. 5 d.lgs. citato). Pertanto il soggetto, per il periodo in questione, sarà considerato occupato, con l'interruzione del "conteggio" del suo stato di disoccupazione.

Infine, nell'ipotesi in cui il rapporto di lavoro sia superiore agli 8 mesi (rapporto di lavoro temporaneo, a tempo determinato e, ragionevolmente, possono ricomprendersi, in tale ambito, tutte le tipologie di rapporti di lavoro a tempo non indeterminato), in presenza sempre di un reddito superiore all'ammontare del reddito minimo imponibile, il lavoratore perde lo stato di disoccupazione (art. 4, lett. *c*), d.lgs. cit.). Occorre, inoltre, sottolineare che lo stato di disoccupazione si perde anche in caso di mancata presentazione, senza giustificato motivo, alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione della disoccupazione di lunga

durata (art. 4, lett. b), d.lgs. cit.) ovvero nell'ipotesi di rifiuto, senza giustificato motivo, di una "congrua" offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato, di durata superiore agli otto mesi (art. 4, lett. c), d.lgs. cit.)<sup>69</sup>.

Ai fini dell'applicazione dei benefici individuati dall'art. 8, legge n. 407/1990, bisogna verificare: 1) se il lavoratore di trovi in "stato di disoccupazione", cioè privo di lavoro ed attualmente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa (art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall'art. 1, d.lgs. n. 297/2002); 2) se il lavoratore ha "conservato", negli ultimi 24 mesi, lo stato di disoccupazione; 3) se si sono verificate ipotesi di "sospensione" dello stato di disoccupazione, a seguito dello svolgimento di attività lavorativa, da considerarsi "periodo neutro" ai fini della maturazione del biennio di disoccupazione, requisito richiesto dalla legge n. 407/1990 per corrispondere all'impresa l'agevolazione contributiva.

Una seconda "eredità" del passato è stata ritenuta da un interprete la riproposizione dell'istituto della riserva, la cui introduzione, a beneficio dei soggetti "a rischio di esclusione sociale", è demandata alla competenza delle regioni (art. 4-bis, comma 3, d.lgs. n. 181/2000, inserito dall'art. 6, d.lgs. n. 297/2002)<sup>70</sup>.

Ora l'istituto della riserva, connaturato dalla logica del collocamento come "vincolo" per l'autonomia privata, poteva conciliarsi perfettamente con il previgente sistema di autorizzazione al lavoro, tanto che ora, per un verso, il legislatore intende demandare la tutela dei soggetti svantaggiati a politiche di incentivazione delle assunzioni attraverso l'attribuzione di benefici economici (contributivi e fiscali) e, per altro verso, la legislazione regionale rafforza, nei nuovi organismi (regionali) deputati alla promozione dell'occupazione, i compiti di inserimento lavorativo dei soggetti in svantaggio sociale<sup>71</sup>.

Tuttavia la logica "promozionale" del collocamento non può non coniugarsi con la funzione "garantista" assegnata al collocamento pubblico, quella, cioè, di garantire l'effettività del precetto costituzionale in materia di diritto al lavoro (art. 4 Cost.), per la realizzazione del quale è rimessa al prudente apprezzamento delle regioni - in considerazione della presenza, nel tessuto sociale locale, di soggetti con difficoltà di inserimento lavorativo - la previsione di meccanismi di riserva per le assunzioni. Tale disposizione, lungi dal rappresentare, pertanto, "la tentazione", per le regioni, di ripristinare "la funzione distributiva ed assistenziale del vecchio collocamento"<sup>72</sup>, intende rispondere anche alla nuova logica, alla quale è chiamato il servizio pubblico, di garantire la promozione dell'occupazione ai soggetti ad esclusione sociale, in ossequio ai precetti costituzionali (artt. 3, comma 2, e 4 Cost.).

---

#### Note

<sup>69</sup> Anche in questo caso è demandato alla regione il compito di definire la nozione di offerta di lavoro "congrua", che, per lo più, viene identificata in quella professionalmente equivalente o in quella concordata con il lavoratore che ha dichiarato la propria disponibilità.

<sup>70</sup> Vedi, in tal senso, F. Liso, *Appunti ...*, cit., 378.

<sup>71</sup> Per i riferimenti ci permettiamo di rinviare a P. Lambertucci, *L'intervento pubblico ...*, cit., 233.

<sup>72</sup> Per tale opinione vedi sempre F. Liso, *loc. ult. cit.*, 378.

## 7. Le nuove procedure di assunzione e gli strumenti di incentivazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro

Come già ricordato, l'abolizione del nulla osta preventivo all'assunzione, con la possibilità per l'impresa di assumere "direttamente" la totalità del personale, rendendo una comunicazione successiva (dell'avvenuta assunzione) all'ufficio di collocamento, apre nuovi ed "inediti" scenari, sul piano, per un verso, della possibile applicazione dei principi civilistici in materia di responsabilità precontrattuale in ordine alla conclusione del contratto di lavoro<sup>73</sup> e, per altro verso, alla luce del richiamato nuovo "ruolo" assegnato agli uffici di collocamento, dell'emersione di un interesse, meritevole di tutela (probabilmente anche in ambito giurisdizionale), degli utenti del "servizio" di collocamento (imprese e lavoratori), di poter fruire di tutte le opportunità formative ed occupazionali rese dai soggetti preposti alla politica dell'impiego<sup>74</sup>, al fine dell'attuazione del precetto costituzionale del diritto al lavoro (ex art. 4 Cost.)<sup>75</sup>.

In tale quadro, peraltro, si collocano ora alcuni strumenti individuati dal d.lgs. n. 276/2003, come, in primo luogo, la costituzione di una Borsa continua nazionale del lavoro, individuata come un "sistema aperto di incontro tra domanda-offerta di lavoro", diretto a favorire la maggiore efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale "cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente" (art. 2, lett. g), d.lgs. cit.).

Tale struttura informatica integrata si qualifica come in sistema policentrico caratterizzato da due livelli: l'uno centrale, competente per la definizione degli *standard* tecnici e dei flussi informativi di scambio e l'altro regionale per l'integrazione tra sistemi pubblici e privati all'interno del territorio regionale (art. 15, d.lgs. cit.). La sua costituzione trova il presupposto nel tentativo di creare un collegamento informatico tra le agenzie pubbliche e private di collocamento, per consentire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e conoscere, in tempo reale, i flussi occupazionali, al fine di ovviare al difetto di conoscenza, la quale determina l'inefficiente funzionamento del mercato del lavoro<sup>76</sup>. I soggetti coinvolti nella Borsa sono innanzitutto le agenzie per il lavoro, ma anche le Università, i comuni, le camere di commercio, le scuole secondarie di secondo grado, le associazioni sindacali, i soggetti accreditati dalle regioni; tutti gli operatori menzionati sono obbligati a conferire alla Borsa i dati acquisiti

---

### Note

<sup>73</sup> V., sul punto, F. Basenghi, *L'assunzione ordinaria del lavoratore alla luce del nuovo regime legale: profili civilistici*, in *Dir. lav.*, 1993, I, 569 ss.; cfr. già L. Montuschi, *Il giudice, il collocamento e il mercato del lavoro*, in *Quad. dir. lav. e rel. ind.*, 1987, 2, 187 ss., 193.

<sup>74</sup> Sul punto ci permettiamo di rinviare, per i riferimenti, a P. Lambertucci, *L'intervento pubblico ...*, cit., 243 ss.

<sup>75</sup> V., sul punto, M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. al n. 3, 15 ss.

<sup>76</sup> V. P. Tullini, *loc. ult. cit.*, 204 ss. e A. Olivieri, in AA.VV., *Commentario*, cit., 309 ss.; cfr. F. Bano, in AA.VV., *La riforma ...*, cit., 238 ss.; Pirrone, in *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 218 ss, Per il collegamento tra diffusione delle occasioni di lavoro ed efficienza del sistema di collocamento v. C. Faleri, *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Milano, 2007, 173 ss.

secondo le indicazioni rese dai lavoratori e dalle imprese. I servizi erogati dalla Borsa si possono ricondurre a tre tipologie: il primo strumentale al funzionamento dei centri per l'impiego; il secondo rivolto direttamente ai lavoratori e alle imprese per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; il terzo di supporto all'attività decisionale del Ministero del *welfare*<sup>77</sup>.

In secondo luogo, la legge-delega n. 30/2003 imponeva al legislatore di incentivare opportunamente le forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro (art. 1, comma 2, lett. *f*), aspetto richiamato tra le finalità della legislazione di attuazione (art. 3, d.lgs. n. 276/2003). L'art. 13, d.lgs. cit., pur se nella rubrica intende individuare misure di incentivazione del raccordo tra pubblico e privato, accorda alle agenzie di somministrazione la possibilità di provvedere all'inserimento (o al reinserimento) nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati<sup>78</sup>, mediante la predisposizione di un piano individuale di inserimento e la programmazione di azioni formative, con la possibilità di una serie di incentivi per le stesse agenzie di somministrazione<sup>79</sup>. Tale disposizione, per alcuni interpreti, intende prevenire il rischio di circoscrivere, nell'area di attività dei servizi pubblici per l'impiego, la frazione dell'offerta di domanda caratterizzata da un basso profilo professionale, con la conseguenza di lasciare agli operatori privati autorizzati la gestione e il collocamento dei lavoratori dotati di maggiori competenze tecniche<sup>80</sup>, affidando a questi ultimi anche il compito di provvedere all'inserimento di soggetti svantaggiati e ad esclusione sociale<sup>81</sup>. Viceversa, da altri commentatori, la disposizione è stata fatta segno di numerosi rilievi critici, laddove la predisposizione del piano di incentivi per le agenzie di somministrazione<sup>82</sup> potrebbe risolversi in una forma surrettizia di finanziamento delle medesime<sup>83</sup>, consentendo alle stesse, altresì, di attingere, per lo svolgimento dell'attività di somministrazione, ad un ampio bacino di lavoratori deboli e a basso costo<sup>84</sup>.

---

#### Note

<sup>77</sup> V., per tale esemplificazione, F. Bano, *loc. ult. cit.*, 243. Il decreto ministeriale 13 aprile 2004 ha individuato le informazioni che devono formare oggetto della candidatura espressa dal lavoratore e dell'inserzione per la ricerca del personale effettuata dal datore di lavoro e l'identificazione degli *standard* tecnici relativi ai meccanismi di interoperabilità e cooperazione applicativa tra i nodi regionali e il nodo nazionale (sul punto v. Pirrone, *loc. ult. cit.*, 222 ss.).

<sup>78</sup> Per l'identificazione dei lavoratori svantaggiati bisogna far riferimento ai soggetti individuati dal regolamento comunitario n. 2204/2002 nonché alle categorie indicate dalla disciplina delle cooperative sociali (legge n. 381/1991).

<sup>79</sup> Per un'analisi della disciplina, anche nei suoi risvolti applicativi, v. P. Rausei, *La somministrazione di lavoro in workfare*, in *Dir. prat. lav.*, 2005, 1, 23 ss. V. anche circ. Min. lav. 23 ottobre 2004, n. 41, *ivi*, 54, Protocollo d'intesa 3 novembre 2004 (riguardante le convenzioni territoriali per il collocamento dei lavoratori svantaggiati, *ivi*, 51.) e circ. Inps 15 marzo 2006. Da ultimo, per un "riepilogo" del dibattito P. Lambertucci, *sub art 2*, in *Commentario breve*, cit., 2315 s.

<sup>80</sup> V. M. Garattoni, *sub art. 13*, in AA.VV., *La riforma del mercato ...*, cit., 212 ss.

<sup>81</sup> V., in tal senso, P. Rausei, *La somministrazione ...*, cit., 23.

<sup>82</sup> L'agenzia di somministrazione può procedere ad assumere lavoratori svantaggiati in "deroga" al regime generale della somministrazione del lavoro, con riguardi all'esonero dall'obbligo della parità di trattamento retributivo dei lavoratori somministrati con i dipendenti dell'impresa utilizzatrice (art. 13, comma 1, lett. *a*). L'agenzia può procedere all'assunzione agevolata dei lavoratori destinatari di trattamenti previdenziali o assistenziali, stabilendo il trattamento del lavoratore svantaggiato e detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore a titolo di indennità o di sussidio (art. 13, comma 1, lett. *b*).

<sup>83</sup> V., in tal senso, F. Liso, in *Il nuovo mercato ...*, cit., 61 il quale si interroga se il piano individuale di inserimento implichi la garanzia di un approdo stabile ad un'occupazione, probabilmente presso il soggetto imprenditoriale il quale ricorre alla somministrazione, ovvero comporti, semplicemente, l'offerta, al lavoratore; di un'occasione lavorativa di carattere temporaneo, L. Nogler, *sub art. 13*, in AA.VV., *Il nuovo mercato ...*, cit., 186.

<sup>84</sup> V., in tal senso, L.M. Dentici, *Gli intermediari pubblici e privati nel mercato del lavoro*, in *Dir. merc. lav.*, 2004, 1-2,