

## Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema\*

Michele Tiraboschi

1. La riforma del mercato del lavoro e il nuovo modello organizzativo: posizione del problema e alcune questioni pregiudiziali 444
2. I tratti caratterizzanti del modello organizzativo: la coesistenza attiva pubblico/privato governata dal regime delle autorizzazioni e dai canali di raccordo pubblico/privato imperniati sul sistema degli accreditamenti e delle convenzioni 456
3. Governo del mercato del lavoro e unitarietà del modello organizzativo alla luce del nuovo titolo V della Costituzione 469

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 21/2004

## 1. La riforma del mercato del lavoro e il nuovo modello organizzativo: posizione del problema e alcune questioni pregiudiziali

Ogni tentativo di valutazione di un progetto complessivo di riforma della organizzazione del «mercato del lavoro»<sup>984</sup> e della relativa disciplina giuridica è operazione di per sé non facile e, dunque, richiede molta cautela. Questa considerazione, solo apparentemente scontata e anzi contraddetta nei fatti dalla rapidità con la quale la nostra dottrina ha già letto e battezzato – spesso con giudizi perentori e che non ammettono repliche – una normativa ancora tutta da costruire e sperimentare, è valida in termini generali, come ampiamente dimostrato dalla comparazione giuridica<sup>985</sup>; ma lo è ancor di più con riferimento al nostro Paese, per via di una serie di ragioni politiche e di condizionamenti ideologici e *lato sensu* culturali che appaiono invece meno decisivi rispetto a riforme di analogo contenuto e impatto segnalate dalla recente esperienza di Paesi comparabili al nostro<sup>986</sup>.

Sulla esegesi del nuovo dato legale offerto dal titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – intitolato, appunto, «organizzazione e disciplina del mercato del lavoro» – pesa come un macigno, in particolare, il drastico giudizio preventivamente formulato sul *Libro Bianco* del mercato del lavoro dell'ottobre 2001<sup>987</sup> e, a seguire, sul disegno di legge delega n. 848 presentato dal Governo Berlusconi nel novembre dello stesso anno<sup>988</sup>. Da parte dei numerosi commentatori del decreto v'è, in effetti, più di una riserva mentale su un disegno riformatore ritenuto espressione di una linea di politica economica ultraliberista e mercantilista<sup>989</sup> e che è stato addirittura definito,

<sup>984</sup> Utilizzo qui l'espressione «mercato del lavoro» nella sua accezione più ristretta, con riferimento cioè all'insieme degli istituti giuridici direttamente finalizzati all'intervento sui movimenti del mercato del lavoro e, segnatamente, la disciplina delle assunzioni, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, le politiche attive del lavoro. In questo senso cfr. L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro, quindici anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2003, 137 e anche E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *DDPCom*, Utet, Torino, 1992, tomo VIII, 103.

<sup>985</sup> Cfr. gli autori richiamati *infra*, alla nota 31.

<sup>986</sup> Particolarmente indicativa, da questo punto di vista, è l'esperienza tedesca dove un Governo di centro-sinistra ha recentemente approvato – in un contesto economico e sociale certo non facile ma mai segnato da quelle guerre di religione che caratterizzano oggi il dibattito italiano – una complessa riforma del mercato del lavoro per molti aspetti analoga a quella di cui alla legge n. 30/2003 e del relativo decreto di attuazione. Cfr., sul punto, S. SPATTINI, *Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e quello tedesco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 53-80.

<sup>987</sup> Nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 l'espressione «mercato del lavoro» era invece utilizzata nella sua accezione più ampia, con riferimento a un progetto di riforma dell'intero corpo normativo che compone il diritto del lavoro. Ancora L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 137.

<sup>988</sup> Cfr., in particolare, i contributi fortemente critici raccolti in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002. Si vedano altresì le relazioni e gli interventi al I Seminario di studi "Massimo D'Antona", *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, Firenze, 18 gennaio 2002, in [www.aidlass.org](http://www.aidlass.org). Per il tormentato iter di elaborazione della riforma del mercato del lavoro, e per la relativa documentazione progettuale e normativa, si rimanda al sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi": [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Cfr. altresì *La "riforma Biagi" del mercato del lavoro: il lungo percorso della modernizzazione*, in *Quaderni Agens*, n. 1, edizione speciale.

<sup>989</sup> Così, tra i tanti, G. GHEZZI, *Introduzione* a P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Lavoro: ritorno al passato – Critica del Libro Bianco e della legge delega al Governo Berlusconi sul mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 2002, 10. Più recentemente, cfr. la *Premessa dei curatori* al volume R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, ES, Napoli, 2004, qui 8.

nelle letture più estreme e ideologicamente orientate, «autoritario nel metodo ed eversivo nei contenuti»<sup>990</sup>.

Soprattutto la dottrina poco incline alla esegesi del dato letterale e sistematico, e ancora oggi prevalentemente impegnata nella ricerca di prove e conferme di un “progetto politico” di destrutturazione del diritto del lavoro caratterizzato per il «forte ridimensionamento, se non addirittura, (per il) superamento delle garanzie previste dall’ordinamento a favore del soggetto debole»<sup>991</sup>, sembra ben lontana dall’accorgersi «della portata restrittiva della nuova normativa» in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>992</sup>, tanto da parlare di «liberalizzazione indiscriminata» e «frantumazione» dei soggetti legittimati alla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro<sup>993</sup>. Ed è probabilmente sempre per questa valutazione pregiudiziale della volontà presunta (o presumibile) di una maggioranza di governo di centro-destra<sup>994</sup> che, dai più, viene anche negata, nella interpretazione del nuovo dato normativo, la linea di marcata continuità con le riforme del mercato del lavoro varate nel corso della passata legislatura da un governo di centro-sinistra<sup>995</sup>; continuità che, pure, è di particolare evidenza, quantomeno rispetto all’impianto complessivo del titolo II del decreto, relativo alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro<sup>996</sup>, attraverso cui si portano a naturale compimento e maturazione percorsi di riforma già avviati nello scorso decennio, con il graduale superamento del monopolio pubblico della funzione di mediazione sul mercato del lavoro<sup>997</sup>. La parte del decreto dedicata ai servizi pubblici e privati per l’impiego – è stato autorevolmente sostenuto dal padre della legge 24 giugno 1997, n. 196, e del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, con parole che avrebbero dovuto definitivamente

<sup>990</sup> In questo senso cfr. P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Un disegno autoritario nel metodo, eversivo nei contenuti – La legge delega al Governo sul mercato del lavoro*, in P. ALLEVA, A. ANDREONI, V. ANGIOLINI, F. COCCIA, G. NACCARI, *Lavoro: ritorno al passato ecc.*, cit., 69 ss.

<sup>991</sup> Così, in sede di valutazione del “progetto politico” immanente alla riforma del mercato del lavoro di cui al decreto legislativo n. 276/2003, cfr., tra i tanti, M. RICCI, *Le finalità del d.lgs. n. 276/2003*, in F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, Ipsoa, Milano, 2004, qui 8. Cfr. altresì L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 181, nonché le letture del nuovo dato legale prospettate nel commentario a cura di G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione – Commento critico al decreto 276/2003*, Ediesse, Roma e i contributi raccolti nel numero monografico di *LD*, 2004, n. 1.

<sup>992</sup> È quanto rileva invece, con apprezzabile onestà intellettuale e rigore d’analisi, A. LASSANDARI, *L’intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 395.

<sup>993</sup> Così L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2004, n. 1. Cfr. altresì V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione ecc.*, cit., 28-36.

<sup>994</sup> Rileva efficacemente il rischio di confusione dei piani di indagine, dall’aver cioè il più delle volte sovrapposto alla lettura del decreto la presunta (o presumibile) volontà politica della maggioranza parlamentare, M. DEL CONTE, *Il ruolo della contrattazione collettiva e l’impatto sul sistema di relazioni industriali*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., spec. 635-637.

<sup>995</sup> Per la tesi della continuità col passato cfr. anche P. ICHINO, *La “legge Biagi” sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, in *CG*, 2003, spec. § 3 e, in un quadro comunque complessivamente critico, A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>996</sup> Per questo profilo cfr. M. MAGNANI, *La riforma dell’organizzazione del mercato del lavoro*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione, e già, con riferimento ai principi e criteri direttivi della legge delega, F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 371. Nello stesso solco cfr. anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 32 e anche 89.

<sup>997</sup> V. *infra*, § 2 e *ivi* in particolare nota 119.

chiudere ogni ulteriore polemica sul punto – «non stravolge questo impianto, ma si limita ad apportare alcuni correttivi dettati dall'esperienza applicativa degli ultimi anni»<sup>998</sup>.

Nell'area del governo del mercato del lavoro e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro una rottura rispetto agli schemi consolidati del passato indubbiamente c'è stata. Ma questa non è certo imputabile alle pur rilevanti innovazioni contenute nel titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quanto piuttosto al già ricordato superamento del monopolio pubblico del collocamento sancito – anche su impulso della Corte di Giustizia europea<sup>999</sup> – dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e, a seguire, dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469<sup>1000</sup>. È da questo momento, infatti, che l'istituto del collocamento «è diventato completamente altro da sé»<sup>1001</sup>. E lo è diventato per scelta consapevole del legislatore<sup>1002</sup>, a ben vedere non solo di quello italiano<sup>1003</sup>, nella convinzione – che pervade ora tutto l'impianto della riforma del mercato del lavoro e non più solo il segmento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>1004</sup> – che nella economia della informazione e della conoscenza i paradigmi dello sviluppo economico e quelli della tutela del lavoratore non risultano strutturalmente collidenti, ma tendono anzi a convergere nella valorizzazione della persona (il c.d. capitale umano)<sup>1005</sup>.

L'aver forzatamente – e artificialmente – collocato il nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro in un contesto politico e culturale di prepotente rottura con gli schemi e gli assetti

<sup>998</sup> Così, infatti, T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, in AA.Vv., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, qui 3 e anche 7. Ma cfr. già T. TREU, *Note per una politica del lavoro*, 2000, ove si tracciava un percorso di riforma della disciplina del mercato del lavoro in larga parte attuato proprio dal decreto legislativo n. 276/2003, a partire dal superamento del vincolo per le agenzie del lavoro del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo.

<sup>999</sup> Cfr. M. P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari e internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI, *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 53-59 con riferimento al celebre caso *Job Centre*. Ma vedi anche *infra*, nota 19. Per una approfondita ricostruzione degli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia, con riferimento ai servizi pubblici per l'impiego, cfr. Y. ROSSEAU, *Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJCE*, in *DS*, 2002, 974-991.

<sup>1000</sup> In tema cfr., recentemente, M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 71-75 e 79 dove rileva che il decreto legislativo n. 276/2003 «si è dunque inserito, per questo aspetto, in un solco già tracciato (...)». Con riferimento alla evoluzione del quadro normativo degli anni Novanta, registra il drastico cambio di paradigma anche L. MARIUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit., 138 e 146, che pure è uno dei più ostinati critici del decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>1001</sup> Così F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., qui 365, secondo cui «quella dei servizi per l'impiego è l'area del diritto del lavoro nella quale si sono prodotte le trasformazioni più radicali».

<sup>1002</sup> Tanto da indurre parte della dottrina a ritenere sì rilevante, ma certo non decisiva rispetto a un progetto di modernizzazione già in atto, la condanna della Corte di Giustizia con sentenza 11 dicembre 1997, causa n. 55/96 (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*). Cfr., infatti, e giustamente F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., qui 372, nota 26, che richiama il disegno di legge "Dini" AS n. 1985 del luglio 1995, in *DRI*, 1995, n. 2. In proposito ancora F. LISO, *Ragionamenti "de iure condito" e "de iure condendo" per una nuova politica del lavoro*, in *RIDL*, 1995, 184-190.

<sup>1003</sup> Sul superamento del principio del monopolio pubblico in Europa, Giappone e Stati Uniti rinvio al capitolo III del mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999. Particolarmente rilevante è anche la più recente posizione della Organizzazione Internazionale del lavoro su cui E. SALSÌ, *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la convenzione OIL n. 181/1997*, in *DRI*, 1998, n. 2 e, in generale, P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego – Il nuovo quadro di riferimento*, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>1004</sup> Rispetto al segmento del collocamento vedi ancora F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., 367, secondo cui la fluidificazione dell'incontro tra domanda e offerta esalta «le finalità sociali dell'iniziativa economica privata molto più che non un sistema di vincoli (finendo) quindi per produrre, nei confronti dei lavoratori, considerati a livello collettivo, effetti complessivi di tutela molto più ampi».

<sup>1005</sup> In questa prospettiva cfr. A. RUSSO, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale – Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 260 ss.

normativi del recente passato, oltre a rappresentare una arbitraria limitazione dell'orizzonte interpretativo, è scelta che rende particolarmente complessa e problematica la lettura del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche perché, inevitabilmente, in questo modo si finiscono col perdere le necessarie coordinate concettuali e normative sino a condurre la riflessione su binari sterili se non fuorvianti e inappropriati<sup>1006</sup>.

Quanto detto spiega forse anche perché alcuni, tra i primi commentatori del decreto, abbiano parlato di un groviglio inestricabile di «rinvii espliciti e impliciti di cui non sempre è chiara la portata, né l'intenzione»<sup>1007</sup>. Recise le radici che legano intimamente la nuova disciplina con la riforma del 1997 e, dunque, venute meno quelle indispensabili coordinate di riferimento, che sole possono aiutare l'interprete a ricondurre le singole disposizioni di dettaglio in un quadro organico e di sistema, è stato gioco forza – soprattutto da parte di chi, persa la bussola, ha preferito scomodare addirittura due autorevoli “esperti” del mercato del lavoro come Socrate e Galileo Galilei piuttosto che analizzare con la dovuta attenzione le linee di tendenza evolutive del nostro ordinamento<sup>1008</sup> – imputare i principali problemi teorico-ricostruttivi della nuova disciplina del mercato del lavoro all'insipienza del legislatore delegato e a una diffusa sciatteria normativa che caratterizzerebbe l'intero decreto<sup>1009</sup>.

Eppure, sono proprio gli stessi osservatori più critici – quelli che non esitano a rilevare, a ogni piè sospinto, una generale «astruseria del linguaggio» unita a una debolezza tecnica dell'intero impianto progettuale e che, già oggi, iniziano a discutere in merito a quali norme della legge n. 30/2003 «dovranno essere completamente cancellate» e quali «andranno invece ampiamente rivisitate e riformulate»<sup>1010</sup> – a ricordarci di quando Gino Giugni, al tempo della entrata in vigore dello «Statuto dei lavoratori», si dovette difendere da una campagna diffusa contro la “legge mal-fatta”<sup>1011</sup>; quella legge che pure oggi tutti esaltano e richiamano come esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale. Quanto basta non per proporre indebiti paragoni,

<sup>1006</sup> In questo senso anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro ecc.*, cit., 32, che giustamente rileva come il materiale normativo di cui al titolo II del decreto non possa essere compreso prescindendo dalla riforma del 1997, «di cui il d.lgs. n. 276/2003 è figlio dichiarato».

<sup>1007</sup> Così, testualmente, M. MISCIONE, *Le agenzie per il lavoro*, in F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, qui 119. Nella stessa prospettiva anche L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

<sup>1008</sup> Così, in un contesto ricostruttivo privo di riscontri oggettivi con la più recente evoluzione della normativa, anche regionale, in materia di governo del mercato del lavoro che sta alla base della riforma (su cui cfr. invece, oltre al contributo di S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione, M. BASSI, *I nuovi servizi per il lavoro fra azione di governo e concertazione istituzionale: l'esperienza della Lombardia*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 333-347; R. LEONI, *L'esperienza della provincia di Reggio Emilia*, *ivi*, 357-380), ma certo ricco di citazioni estemporanee al dizionario del Veneroni del 1700 e alla teoria dei nomi e delle idee di Platone, V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, 191, 193, 194 e 198 e già *Id.*, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M. T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsa, Milano, 2003, 53.

<sup>1009</sup> Per una valutazione più distaccata ed equilibrata in merito ai difetti della più recente produzione legislativa, caratterizzata nel complesso per un non troppo latente «parossismo normativo» che indubbiamente incide anche se non soprattutto sulla qualità dei testi normativi, cfr. G. U. RESCIGNO, *Il discorso del legislatore: la qualità degli atti normativi*, in A. MARIANI MARINI, *Teoria e tecnica dell'argomentazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2003, 79-102, spec. 100-101.

<sup>1010</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit. e già *Id.*, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 164.

<sup>1011</sup> Ancora L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

ma quantomeno per sollevare il dubbio che la polemica sulla fattura e sulla qualità tecnica della nuova disciplina risponda a un ben collaudato – quanto poco efficace e invero anche stantio – registro argomentativo che viene ciclicamente utilizzato, almeno in ambito giuslavoristico, da chi rimane spiazzato e senza validi argomenti, in quanto sovrastato dal “nuovo” che avanza. Quel “nuovo” che invece, per essere apprezzato e giudicato nel suo complesso e nella complessità propria di ogni oggettivazione normativa di un ampio progetto riformatore, necessita di una più o meno lunga fase di transizione e sedimentazione interpretativa; fase che, per quanto riguarda il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è davvero solo agli inizi sì da rendere non solo inopportuni ma, anche e soprattutto, inattendibili tanto i commenti acriticamente adesivi quanto le ricostruzioni pregiudizialmente negative e demolitrici<sup>1012</sup>.

Con specifico riferimento alla materia del «mercato del lavoro» intesa nella sua accezione più ristretta<sup>1013</sup>, una attenta considerazione della più recente evoluzione della normativa in materia di governo del mercato del lavoro, propria anche delle esperienze di tutti gli altri Paesi comparabili al nostro<sup>1014</sup> e ora chiaramente incardinata nell’ambito della Strategia europea per la occupazione attraverso il metodo del coordinamento aperto per obiettivi<sup>1015</sup>, avrebbe probabilmente condotto a valutazioni e giudizi differenti e, quantomeno, più equilibrati. E avrebbe probabilmente anche indotto i commentatori a tenere nella debita considerazione le raccomandazioni che annualmente ci vengono rivolte dal Consiglio e dalla Commissione europea proprio sul versante della modernizzazione dei servizi per l’impiego e della intera strumentazione giuridica di

<sup>1012</sup> È quanto ho già cercato di argomentare, in termini generali, nel mio *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 3 ss., e cioè nell’articolo di apertura del primo volume della Collana ADAPT-Fondazione “Marco Biagi” dedicato appunto alla riforma del mercato del lavoro (2004, n. 2). Volume che, sul piano metodologico e programmatico, si è volutamente limitato ad alcune prime interpretazioni e proposte di lettura, coinvolgendo sia i principali protagonisti del nostro sistema di relazioni industriali sia gli operatori direttamente impegnati sul piano amministrativo nella attuazione della riforma, e soprattutto a definire con precisione il c.d. “diritto transitorio” e i “tempi” della riforma. E ciò nella consapevolezza della opportunità di evitare il tradizionale commentario analitico ed esegetico di una normativa, quella del decreto legislativo n. 276/2003, che era ancora tutta da definire e portare a compimento attraverso i molteplici rinvii alla contrattazione collettiva, alle leggi regionali e ai decreti ministeriali di attuazione. Operazione che invece è in larga parte possibile oggi, a riforma largamente implementata. Sullo stato di implementazione della legge n. 30/2003 e dei relativi decreti legislativi di attuazione, vedi *Schede riepilogative*, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1013</sup> *Supra*, nota 1.

<sup>1014</sup> Per le linee direttrici della evoluzione della normativa in materia di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nei principali Paesi europei, in Giappone e negli Stati Uniti rinvio al capitolo III del mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit. Per un quadro di sintesi del panorama comparato cfr. altresì, più recentemente, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *I servizi per l’impiego in Europa: un quadro comparato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l’impiego*, cit., 123-136, cui *adde*, M. P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l’impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1015</sup> L’arretratezza della dottrina italiana nell’accostare i problemi del mercato del lavoro nell’ottica della Strategia europea per la occupazione è evidente proprio nei commenti più critici del nuovo modello di governo dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, ancora fermi all’impostazione originaria del 1997 dei c.d. «quattro pilastri» (v. infatti M. RICCI, *Le finalità del d.lgs. n. 276/2003*, cit., 23-25 e V. FILI, *L’accesso al mercato del lavoro nella società dell’informazione*, in F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, qui 112), quando invece le politiche comunitarie sono oramai orientate, a partire della decisione del Consiglio n. 2003/578/CE/22 luglio 2003, su tre obiettivi strategici e dieci priorità d’azione. Cfr., sul punto, M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 93. Con specifico riferimento ai servizi per l’impiego sia consentito rinviare, per il quadro comunitario di riferimento, a M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l’impiego alla luce dell’articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l’impiego*, cit., spec. § 1.

governo del mercato del lavoro<sup>1016</sup>. Tanto più che, anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e in attesa della sua effettiva messa a regime nella prassi operativa, la Commissione ha perentoriamente ammonito, una volta di più<sup>1017</sup>, il nostro Governo «a dare immediata priorità (...) allo sviluppo di una effettiva rete di servizi per l'impiego in tutto il Paese, con particolare attenzione alle fasce giovanili e agli immigrati, incrementando – specie nelle aree meridionali del Paese – l'accesso a servizi personalizzati e la partecipazione a efficienti schemi di politica attiva del lavoro, implementando senza ulteriori ritardi la borsa continua nazionale del lavoro»<sup>1018</sup>.

Ma non è tutto. Nell'interpretazione del nuovo modello organizzativo del mercato del lavoro – e, più in generale, nella valutazione della coerenza sistematica e della stessa fattura tecnica dell'intero decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – pesa anche un diffuso risentimento da parte della intelligenza della comunità dei giuslavoristi; un risentimento probabilmente legato, questa volta, non tanto e non solo a (pre-)giudizi di segno politico e ideologico ma, più verosimilmente, alla convinzione che la riforma sia stata concepita e partorita a tavolino, da una cerchia ristretta di eletti e di burocrati, nel chiuso di una stanza ministeriale<sup>1019</sup>.

Dopo la dolorosa e traumatica scomparsa di Marco Biagi – è stato scritto con animo sicuramente disinteressato, ma forse senza sapere che gran parte del materiale poi confluito nel decreto legislativo n. 276 era già stato abbozzato dal giuslavorista bolognese a inizio di legislatura<sup>1020</sup> – per «evitare la redazione di un decreto legislativo a dir poco insufficiente nella sua coerenza sistematica e nella sua correttezza concettuale» il Governo avrebbe dovuto «apprestare una apposita *task force*»<sup>1021</sup>. E questo attingendo – presumibilmente – al ceppo più nobile della comunità scientifica dei giuslavoristi; a quella altrettanto ristretta aristocrazia – questa volta intellettuale – oggi largamente impegnata nell'opera, d'impronta tutta conservatrice, di demolizione del decreto legislativo n. 276/2003 e che pure sola pare essere ritenuta – o, più correttamente, si ritiene essa stessa – in grado di garantire «l'autorevolezza e competenza» necessarie in materia di riforme del mercato del lavoro e modernizzazione della relativa disciplina giuridica<sup>1022</sup>. Considerazione quest'ultima largamente scontata e quasi sprezzante verso gli autori ed estensori del progetto

<sup>1016</sup> Questo tema fuoriesce dai limiti del presente lavoro. Per i necessari approfondimenti cfr., se vuoi, M. TIRABOSCHI, *Riforma Biagi e Strategia Europea per la occupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 40-52.

<sup>1017</sup> La modernizzazione dei servizi per l'impiego nel nostro Paese è al centro della attenzione delle istituzioni comunitarie sin dalle fasi di avvio del c.d. processo di Lussemburgo. Cfr., tra gli altri, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001), 177-178 e anche T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>1018</sup> È questa una delle raccomandazioni adottate dalla Commissione il 7 aprile 2004, nell'ambito del processo di valutazione del rapporto congiunto sull'occupazione per il 2003, nei confronti del nostro Paese. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission – Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Bruxelles, 7 aprile 2004, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Strategia europea per la occupazione*.

<sup>1019</sup> La pensa così, tra gli altri, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in Id., (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., tomo I, XLIV. Nello stesso senso cfr. anche R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 8.

<sup>1020</sup> Cfr. infatti gli schemi di articolato normativo e le bozze elaborate da Marco Biagi tra aprile e novembre 2001 e ora raccolte nel numero speciale dei *Quaderni Agens*, cit.

<sup>1021</sup> Così: F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXV.

<sup>1022</sup> Ancora F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXV.

riformatore, solo se si considera che una vera e propria *task force* ha operato – in pieno raccordo con l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con Inps e Inail e con le agenzie tecniche strumentali del Ministero (Isfol e Italia Lavoro) – sin dalla stesura del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* proprio sotto la regia di Marco Biagi. Una *task force* che ancora oggi, nella delicata fase di gestione del «diritto transitorio» e della messa a regime della riforma, agisce alla stregua di una vera e propria «Cabina di regia» tanto da essere formalizzata e resa pubblica attraverso il decreto ministeriale 20 gennaio 2004<sup>1023</sup>.

Peraltro, proprio chi rileva con accenti marcatamente critici che la riforma è avvenuta «al prezzo di una rinuncia ad approfonditi confronti interistituzionali e con le forze sociali» e, dunque, «con un consenso limitato ed altalenante»<sup>1024</sup> non può tuttavia fare a meno di ricordare, nella ricostruzione del complesso *iter* di approvazione del provvedimento, il *Patto per l'Italia*<sup>1025</sup>, siglato il 5 luglio 2002 e dunque ben un anno prima della approvazione del decreto di attuazione delle deleghe di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30; quel *Patto per l'Italia* «con il quale Cisl e Uil, nonostante il vivace dissenso della Cgil, concordano con il Governo e con le Organizzazioni datoriali i principali contenuti della riforma del mercato del lavoro»<sup>1026</sup>. E questo a dimostrazione del fatto che l'impianto complessivo della riforma è stato definito, nelle sue linee essenziali e a partire dalla controversa revisione della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative<sup>1027</sup>, non da una ristretta tecnocrazia né tanto meno da un legislatore «onnipotente (che pretende di) muoversi senza i condizionamenti derivanti dalla storia e dal sistema in cui interviene»<sup>1028</sup>, ma bensì in un classico patto di concertazione. Un patto che, non va dimenticato, ha visto concordi addirittura ben trentasei organizzazioni sindacali su trentasette, e che dunque ha registrato un ampio e significativo consenso sociale; tanto più che la stessa legge delega ha previsto all'articolo 7, con una innovazione di non poco conto rispetto al tradizionale *iter* di approvazione dei decreti delegati nell'area del lavoro, anche una fase obbligatoria di confronto con le parti sociali che è stata quanto mai decisiva per individuare non solo le pietre angolari, sostanzialmente già indicate nell'accordo del 5 luglio 2002, ma anche la stessa architettura di dettaglio della nuova disciplina<sup>1029</sup>.

<sup>1023</sup> Il DM 20 gennaio 2004 è reperibile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Cfr. altresì il DM 18 novembre 2003 sulle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 (anch'esso reperibile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>1024</sup> Cfr. la *Premessa dei curatori* in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 9-10.

<sup>1025</sup> Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Concertazione*.

<sup>1026</sup> Ancora R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 7.

<sup>1027</sup> Come ho rilevato in altra sede (cfr. M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, cit., spec. 17-21) la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative è la pietra angolare dello scambio politico imminente al *Patto per l'Italia* su cui è stato poi costruito il decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>1028</sup> Così invece R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 9.

<sup>1029</sup> Questo profilo, per quanto importante per comprendere la genesi del decreto e valutarne i reali contenuti, fuoriesce dai limiti del presente lavoro. Ampia dimostrazione del peso decisivo della attività di concertazione sociale, nel passaggio dallo schema di decreto legislativo del 6 giugno 2003 al testo finale approvato dal Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2003, è nell'accurata ricostruzione proposta da V. D'ORONZO, *La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 747-771. A testimonianza del forte consenso delle parti sociali, con la sola esclusione della Cgil, cfr. altresì le opinioni dei protagonisti del nostro sistema di relazioni industriali che emergono dai contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., Parte II, Sez. (C).

Invero, proprio la (presunta) assenza di un registro dogmatico e normativo tecnicamente ineccepibile dovrebbe ampiamente testimoniare come il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sia stato oggetto – non soltanto riga per riga, ma anche parola per parola – di una laboriosa e complessa attività di concertazione particolarmente attenta, più che al formalismo giuridico fine a se stesso<sup>1030</sup>, alla mediazione “politica” e al temperamento di interessi contrapposti. Il linguaggio della concertazione che diviene proposizione normativa oggettivizzata in un testo di legge può essere indubbiamente impreciso, ma è innegabilmente dotato di un contenuto normativo che spetta ora all’interprete cogliere e ricondurre a sistema in coerenza con il quadro di valori, costituzionali e comunitari, che caratterizzano la gerarchia del sistema delle fonti del nostro diritto del lavoro. E questo soprattutto in considerazione del fatto che l’articolo 1 della legge delega contempla la possibilità di pervenire – entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore del decreto delegato – a una definitiva razionalizzazione della materia mediante uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di mercato del lavoro e incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La concertazione non ha peraltro riguardato solo le parti sociali. Con specifico riferimento alla definizione del nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, particolarmente rilevante è stato anche il confronto istituzionale con Regioni, Province e Comuni<sup>1031</sup> che ha portato, almeno in sede tecnica, alla condivisione dell’impianto complessivo del titolo II del decreto<sup>1032</sup>.

Si può e si deve ovviamente prescindere dai pur numerosi profili del nuovo modello organizzativo concordati in sede di confronto informale con i tecnici delle Regioni – soprattutto per quanto attiene al regime degli accreditamenti di cui all’articolo 7 del decreto e in generale ai meccanismi di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati<sup>1033</sup>. Non si può tuttavia non dare la giusta rilevanza alla intesa raggiunta il 2 luglio 2003, in sede di incontro tecnico Stato-Regioni-Enti locali, preliminare alla Conferenza unificata del 3 luglio 2003, che ha esteso alle Regioni le competenze in materia di autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione e, conseguentemente, in funzione del principio di polifunzionalità<sup>1034</sup>, alle attività di ricerca e selezione del per-

<sup>1030</sup> Per questo profilo il decreto è stato, e inevitabilmente sarà ancora nei prossimi mesi, oggetto di critiche da parte di quelli che Tiziano Treu chiama i «giuristi puri», e cioè quei «giuristi tradizionali come se ne producono ancora troppi». Cfr. T. TREU, *In ricordo di Marco Biagi*, in *DRI*, 2002, n. 3, qui 357.

<sup>1031</sup> Cfr. T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 4-7, che tuttavia parla più di «azione di protesta abbastanza vigorosa delle Regioni» che di costruttivo confronto istituzionale come invece è stato e come è dimostrato dalla disponibilità del Governo ad accogliere, senza alcuna eccezione, tutte le richieste di modifica e integrazione prospettate dalle Regioni. V. *infra* nel testo.

<sup>1032</sup> Sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, in *GLav*, 2003, n. 34.

<sup>1033</sup> Per questi profili, che si mostrano particolarmente coerenti con le politiche di governo del mercato del lavoro sviluppate dalle singole Regioni in vigenza della normativa di cui al decreto legislativo n. 469/1997, S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>1034</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

sonale e di ricollocazione professionale. Ulteriori modifiche, concordate in sede di incontro tecnico Stato-Regioni-Enti locali e recentemente recepite in Conferenza unificata<sup>1035</sup>, hanno poi riguardato, in particolare: a) l'opportunità di definire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni i parametri attraverso cui verificare, per i soggetti privati autorizzati, la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali<sup>1036</sup>; b) l'opportunità di circoscrivere l'autorizzazione *ope legis* alla intermediazione alle sole Università e Fondazioni universitarie, in modo da ricondurre ai meccanismi di autorizzazione – nazionale<sup>1037</sup> e regionali – i Comuni e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari<sup>1038</sup>; c) l'opportunità di precisare gli ambiti in cui si articolano i servizi della borsa continua nazionale del lavoro, il cui impianto concettuale e operativo, imperniato su una rete di nodi regionali tra loro autonomi, ma che condividono protocolli di comunicazione e dizionari terminologici a garanzia della effettività del sistema, è stato comunque interamente confermato in funzione delle intese già raggiunte nell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali dell'11 luglio 2002<sup>1039</sup>.

Il serrato confronto istituzionale tra Governo e rappresentanti delle Regioni – ma anche con i rappresentanti di Province e Comuni<sup>1040</sup> – ha dunque inciso profondamente sull'impianto complessivo del titolo II del decreto<sup>1041</sup>, nella consapevolezza di non poter prescindere in materia di mercato del lavoro da un modello organizzativo unitario<sup>1042</sup>, e in quanto tale condiviso nei suoi profili essenziali e caratterizzanti, al punto che anche gli assessori competenti per materia delle Regioni di opposizione si erano addirittura dichiarati disponibili – in una riunione informale preliminare alla seduta della Conferenza unificata del 3 luglio – a lasciar cadere i ricorsi presentati contro la legge delega se fossero state accettate integralmente le proposte di modifica allo schema di decreto del 6 giugno 2003 da loro presentate in sede tecnica<sup>1043</sup>. Proposte di modifica

<sup>1035</sup> Le intese raggiunte in sede tecnica nella seduta del 2 luglio 2003 sono poi state formalmente concordate nella seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003. Cfr. Repertorio Atti n. 668/C.U. del 3 luglio 2003, consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1036</sup> Cfr. il decreto ministeriale 5 maggio 2004, vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Anche in questo caso i contenuti del decreto erano stati integralmente concordati in sede tecnica tra Stato e Regioni.

<sup>1037</sup> Per questi profili, che si mostrano particolarmente coerenti con le politiche di governo del mercato del lavoro sviluppate dalle singole Regioni in vigenza della normativa di cui al decreto legislativo n. 469/1997, S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>1038</sup> Rispetto alle intese in Conferenza unificata, volte a circoscrivere i regimi particolari di autorizzazione a Università, Comuni e istituti scolastici, il testo finale del decreto ha incluso, su indicazione delle Commissioni parlamentari, le Camere di commercio. Inoltre, è stato precisato che possono essere autorizzate alla attività di intermediazione le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale non solo la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali e del lavoro ma anche delle disabilità. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1039</sup> In materia è recentemente intervenuto il decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 giugno 2004, di modifica e integrazione del decreto legislativo n. 276/2003 che ha opportunamente ricondotto l'autorizzazione di Comuni e scuole alla competenza regionale. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>1040</sup> Non a caso, nella seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, i rappresentanti di UPI e ANCI hanno espresso parere favorevole al decreto.

<sup>1041</sup> Per i profili che non attengono alla organizzazione del mercato del lavoro, e su cui si è raggiunta una posizione condivisa in sede tecnica con tutte le Regioni, rinvio a M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge 30/2003*, cit. Cfr. anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., spec. 4-7.

<sup>1042</sup> *Amplius infra*, § 3.

<sup>1043</sup> Ampia testimonianza di ciò è negli interventi pubblici dell'Assessore al lavoro della Regione Emilia Romagna, Mariangela Bastico, nei mesi immediatamente successivi al passaggio in Conferenza unificata e alla definitiva approvazione del decreto, che parlava infatti

che sono poi state effettivamente – e puntualmente – accolte dal rappresentante del Governo, nella Conferenza unificata del 3 luglio 2003, invero più per convinzione circa la ragionevolezza delle richieste che in ragione di un affidamento politico sul ritiro dei ricorsi.

L'ampia e positiva convergenza, maturata in sede tecnica, sull'assetto complessivo di riforma della organizzazione del mercato del lavoro e della relativa disciplina giuridica non si è in effetti tradotta in un unanime consenso politico; ma questo per ragioni legate alle logiche della politica e che prescindono tuttavia da un giudizio di merito sulla validità tecnica dell'impianto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. E già in sede di Conferenza unificata, pur a fronte dell'accoglimento di tutti gli emendamenti proposti unitariamente dalle Regioni, i Presidenti delle Regioni Emilia Romagna e Marche hanno espresso, anche a nome delle Regioni Campania e Umbria, parere negativo<sup>1044</sup>.

I ricorsi presentati da queste Regioni contro il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, confermano indubbiamente, pur nella loro debolezza contenutistica e argomentativa<sup>1045</sup>, l'assenza di una convergenza "politica" sulla riforma del mercato del lavoro nel suo complesso, ma di per sé non valgono a mettere in discussione un modello organizzativo coerente con le innovazioni introdotte già nello scorso decennio e largamente condiviso dall'UPI, dall'ANCI e da tutte le restanti Regioni, nonché dalle parti sociali (ancora una volta con l'unica rilevante eccezione della Cgil) che, non a caso, hanno richiesto e ottenuto di operare esse stesse come attori del nuovo mercato del lavoro mediante un regime di autorizzazione agevolato<sup>1046</sup>.

Indubbiamente, in materia di mercato del lavoro non servono affatto riforme simbolo<sup>1047</sup>. È altrettanto vero, tuttavia, che l'ostilità pregiudiziale intorno al decreto rischia ora di pregiudicare – a partire proprio dal momento interpretativo – un progetto di revisione delle tecniche di tutela del lavoro largamente sperimentale<sup>1048</sup> e che, almeno per quanto attiene alla organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, non ha altra aspirazione che contribuire, portando a maturazione le riforme del passato, alla definitiva creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente ed efficiente<sup>1049</sup>. Obiettivo su cui tutti concordano e che non avrebbe senso pregiudicare proprio ora per mere resistenze di segno politico e/o ideologico.

---

di «testo largamente concertato» e di «disponibilità a ritirare i ricorsi». In questo senso si è espressa l'Assessore Bastico, per esempio, nel corso del convegno modenese del 31 ottobre 2003 davanti a una platea di 600 persone e nel convegno modenese del 15 luglio 2003 organizzato dalla Fondazione "Marco Biagi" su *Università e mercato del lavoro*.

<sup>1044</sup> Il verbale della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, come già ricordato alla nota 52, è consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1045</sup> *Infra*, § 3.

<sup>1046</sup> Sulle competenze delle organizzazioni sindacali e degli enti bilaterali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>1047</sup> Così, condivisibilmente, R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 10.

<sup>1048</sup> Secondo il metodo del *try and go*. Così: P. ICHINO, *La "legge Biagi" sul mercato del lavoro: continuità o rottura col passato?*, cit. Sul carattere sperimentale e aperto della riforma rinvio al mio *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, cit.

<sup>1049</sup> Così recitava l'articolo 1 della legge delega n. 30/2003. Per una prima valutazione delle reali finalità della riforma e del modello organizzativo sottostante sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 477-491. Sul punto cfr. altresì P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, in questa sezione.

Come efficacemente rilevato da chi, per primo, ha tracciato la strada della riforma del sistema di collocamento nel nostro Paese<sup>1050</sup>, il processo di modernizzazione dei servizi all'incontro effettivo tra domanda e offerta di lavoro, quantunque avviato nel corso dello scorso decennio, non si è ancora tradotto in un significativo miglioramento della efficienza del collocamento pubblico non tanto per l'inadeguatezza del dato normativo di riferimento, quanto perché «struttura, personale, attrezzature materiali, mentalità e metodi di lavoro sono rimasti per la maggior parte invariati rispetto all'epoca del regime fortemente vincolistico»<sup>1051</sup>. Se questo è vero, proprio la dottrina non può allora rinunciare a svolgere in modo costruttivo e leale il delicato compito di incidere su quelle culture e quei comportamenti legati agli assetti del passato<sup>1052</sup>: culture e comportamenti che spesso, paradossalmente già a partire dal momento interpretativo, condizionano negativamente i processi normativi reali o comunque ne rallentano lo sviluppo imbrigliando irrimediabilmente i progetti di modernizzazione sollecitati e promossi dall'attore pubblico<sup>1053</sup>.

Al di là di quello che può essere il giudizio complessivo sull'intero decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – giudizio che fuoriesce dai limiti di questo lavoro e di questo commentario – alimentare da parte della comunità dei giuslavoristi una operazione di demolizione ermeneutica e formalistica del titolo II del decreto non significa davvero «riaffermare nei fatti la propria indipendenza» intellettuale e scientifica<sup>1054</sup> ma, assai più facilmente, concorrere a sabotare in modo strisciante, ma non per questo meno dannoso, un percorso riformatore *bipartisan* che pure appare oggi quanto mai vicino all'obiettivo finale, facilitato com'è dalla evidente «continuità tra le nuove disposizioni e quelle introdotte nel 1997»<sup>1055</sup>. Un percorso riformatore che, come detto, ancora recentemente l'Unione europea ci sollecita nell'ambito del processo di coordinamento aperto per obiettivi della Strategia europea per la occupazione<sup>1056</sup> e che, soprattutto, potrebbe consentire di «sviluppare e diffondere senza eccessive fratture le buone pratiche, organizzative e istituzionali, che sono state realizzate negli ultimi anni in alcune Regioni e Province»<sup>1057</sup>.

<sup>1050</sup> Cfr. P. ICHINO, *Il collocamento impossibile*, De Donato, Bari, 1982.

<sup>1051</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 83. Nello stesso senso cfr. anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3-4.

<sup>1052</sup> Come auspicato in termini generali da R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 10.

<sup>1053</sup> Per l'imprescindibile ruolo dell'attore pubblico, non solo nella erogazione dei servizi ma soprattutto con riferimento alla definizione e al governo del modello organizzativo, cfr. P. SESTITO, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 75-93. Cfr. altresì A. SCIALDONE, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, *ivi*, 57-74 e E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: ruoli e funzioni professionali*, in *DRI*, 2003, n. 4, 649-659.

<sup>1054</sup> È quanto ritiene invece, sia in termini generali, sia con riferimento alla paventata destrutturazione dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit., che pure, dopo aver sistematicamente demolito – sul piano formale e sostanziale – ogni riga del decreto legislativo n. 276/2003, invita bonariamente e paradossalmente l'interprete a emanciparsi «dalla alternativa, distruttiva anzitutto per la libertà di pensiero, tra identificazione delle leggi qui commentate come una sorta di nuovo testo biblico a cui non si può che giurare fedeltà ovvero, al contrario, come una specie di specchio del diavolo».

<sup>1055</sup> Così, emblematicamente, T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3-4.

<sup>1056</sup> Cfr. ancora recentemente, COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission – Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, cit. Per questo specifico profilo cfr., in generale, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, cit., 177-178.

<sup>1057</sup> Ancora T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3-4.

Arrivati a questo punto è possibile chiudere il cerchio del ragionamento sin qui sviluppato e tornare alle considerazioni espresse in apertura di questo paragrafo per ribadire come ogni progetto complessivo di riforma della organizzazione del «mercato del lavoro» e della relativa disciplina giuridica è operazione che solleva notevoli difficoltà interpretative e di valutazione a partire dagli indirizzi di politica legislativa e di politica del diritto effettivamente perseguiti e oggettivizzati in un testo di legge. È dunque inevitabile che su un determinato progetto di riforma si registri una massa più o meno cospicua di consensi e dissensi. Come pure è inevitabile che dietro a ogni giudizio, consapevole o comunque non superficiale sui contenuti della riforma, si nasconda una teoria e una ideologia o, più correttamente, un programma di politica del diritto<sup>1058</sup>.

Nessuno, per contro, può chiedere all'operatore del diritto e all'interprete di sacrificare – come ai tempi in cui imperava il positivismo giuridico<sup>1059</sup> – i propri orientamenti morali, ideologici e politici, nell'interpretare il nuovo dato normativo, a vantaggio degli orientamenti morali, ideologici e politici ispiratori della legge e ad essa incorporati. Così come nessuno può realisticamente immaginare di tornare alle concezioni tradizionali del positivismo giuridico a sostegno della presunta neutralità della scienza giuridica; concezioni che, nell'ambito della teoria generale del diritto, sono state magistralmente – e, ritengo, definitivamente – confutate da uno dei maggiori esponenti della filosofia analitica come Uberto Scarpelli<sup>1060</sup> e, in ambito lavoristico, da Gino Giugni<sup>1061</sup>.

Ciò detto non si può tuttavia non auspicare che il dibattito scientifico torni a diventare sede eletta per coltivare la verità<sup>1062</sup>. Una verità relativa o storica, ovviamente, ma che pur sempre deve essere ricercata e praticata in funzione di programmi di politica del diritto al servizio della società e delle istituzioni e non invece in asservimento a questa o quella specifica ideologia o fede politica che, per contro, devono rimanere confinate nelle valutazioni soggettive e personali proprie di ciascun interprete senza confondersi con il dato normativo di riferimento che va ricondotto a sistema unicamente in funzione del suo contenuto precettivo<sup>1063</sup>.

<sup>1058</sup> Utilizzo il termine «politica del diritto» nella accezione proposta da G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *RTDPC*, 1970, 370, con riferimento a quella che G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Ed. Comunità, Milano, 1967, chiamava l'ideologia della dottrina giuridica, «con riguardo alla funzione da essa obiettivamente esplicata, per distinguerla dalla ideologia politica cui si ispira il singolo autore.

<sup>1059</sup> Cfr. U. SCARPELLI, *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, in *L'Etica senza verità*, il Mulino, Bologna, 1982, qui 253. Cfr. altresì, sul piano della conoscenza del diritto come conoscenza «storica o individuale», e dunque, «la interpretazione», G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 1941), qui 95.

<sup>1060</sup> Ancora U. SCARPELLI, *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, cit., 251-285 e Id., *Cos'è il positivismo giuridico*, Ed. Comunità, Milano, 1965.

<sup>1061</sup> Cfr., tra i numerosi contributi, G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, cit., 369-406.

<sup>1062</sup> L'appello a coltivare la «verità» con riferimento alla riforma del mercato del lavoro è già in A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, cit., IX.

<sup>1063</sup> Per un auspicio a che l'interprete continui a esercitare la sua capacità di ricondurre le singole disposizioni a «sistema» cfr. anche M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *DLRI*, 2002, 90.

## 2. I tratti caratterizzanti del modello organizzativo: la coesistenza attiva pubblico/privato governata dal regime delle autorizzazioni e dai canali di raccordo pubblico/privato imperniati sul sistema degli accreditamenti e delle convenzioni

È unicamente in un contesto interpretativo e *lato sensu* culturale programmaticamente volto a disconoscere ogni continuità col passato che si possono spiegare letture tanto drastiche quanto devianti del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; letture che, anche quando non si spingono a parlare di «liberalizzazione indiscriminata e frantumazione dei soggetti legittimati alla intermediazione»<sup>1064</sup>, collocano comunque al centro del nuovo modello organizzativo «i privati, in una specie di nuovo naturalismo per cui gli uffici pubblici sarebbero incapaci»<sup>1065</sup>.

Le critiche più radicali e massimaliste, che raffigurano i moderni servizi privati per l'impiego alla stregua di *nouveaux marchands d'hommes*<sup>1066</sup>, non meriterebbero invero particolare considerazione, in quanto ampiamente confutate non solo sul piano scientifico<sup>1067</sup>, ma già nel corso della passata legislatura, in sede di approvazione della legge 24 giugno 1997, n. 196 e del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. È in questa fase che si prende definitivamente atto, in linea con l'evoluzione del quadro internazionale, comunitario e comparato<sup>1068</sup>, che il discrimine tra lecito e illecito non può più essere aprioristicamente collocato – ammesso che ciò sia mai stato davvero possibile nel passato<sup>1069</sup> – sulla linea di confine tra pubblico e privato<sup>1070</sup>. Una volta confermata la gratuità del servizio per il lavoratore<sup>1071</sup>, detto discrimine può semmai coincidere, nei moderni

<sup>1064</sup> Così invece, espressamente, L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit. e già Id., *Le fonti del diritto del lavoro ecc.*, cit. 146. Sostanzialmente nello stesso senso, quantunque in un contesto argomentativo meno raffinato e suggestivo di quello di Luigi Mariucci, cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., spec. 36.

<sup>1065</sup> M. MISCIONE, *op. cit.*, qui 120 e anche 151. Nello stesso senso cfr. anche F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., spec. XL.

<sup>1066</sup> Toni pesanti e giudizi drastici sono stati espressi anche nell'ambito del dibattito parlamentare relativo alla approvazione della legge delega di riforma del mercato del lavoro, ove con riferimento alle agenzie per il lavoro è tornato a far capolino il semplicistico e fuorviante richiamo al caporalato. Cfr. verbali della Commissione Lavoro, Previdenza sociale delle sedute del 15 e 22 luglio 2003, consultabili all'indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1067</sup> Cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 85-95. Sul punto sia anche consentito rinviare, per una argomentazione che non è possibile sviluppare nei limiti del presente lavoro, al mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit., 99-204, e ivi gli opportuni riferimenti bibliografici.

<sup>1068</sup> Cfr., per tutti, A. LASSANDARI, *Le agenzie di collocamento nel diritto internazionale, comunitario e comparato europeo: elementi di disciplina; modelli di intervento*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 169 ss. Cfr. altresì i contributi raccolti in R. BLANPAIN (ed.), *Private Employment Agencies*, in *BCLR*, 1999, n. 36.

<sup>1069</sup> Si pensi, infatti, alla gloriosa esperienza di organizzazioni caritative e di beneficenza e associazioni a carattere filantropico, come la Società Umanitaria fondata a Milano nel 1893 da Prospero Moisè Loria, e alla variegata schiera di società di mutuo soccorso, di miglioramento e di resistenza che hanno operato sin dall'inizio della rivoluzione industriale nell'ambito del collocamento. Per non parlare poi delle associazioni padronali finalizzate alla stabilizzazione del mercato del lavoro e al controllo della manodopera locale e alle primitive forme di controllo unionistico del mercato del lavoro. In dottrina cfr., tra gli altri, S. HERNANDEZ, *Lineamenti storici del collocamento*, in ISLE, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Giuffrè, Milano, 1963, spec 90-91 e A. BRUN, H. GALLAND, *Le placement des travailleurs et le controle de l'embauchage*, in A. BRUN, H. GALLAND, *Traité de Droit du travail*, Sirey, Parigi, 1958, 362. Cfr. altresì S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale*, La nuova Italia, Firenze, 1972, I, 581-630; per il Regno Unito Lord W. BEVERIDGE, *L'azione volontaria. L'iniziativa libera nello Stato sociale moderno*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954 (ma 1948), 75; per la Francia, G. AUBIN, J. BOUVERESSE, *Introduction historique au droit du travail*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1995, 89122-123 e 136 per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>1070</sup> Cfr. *amplius* il contributo di P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>1071</sup> Cfr. V. FORTI, *Divieto di oneri in capo ai lavoratori*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione e ivi una indicazione delle limitate eccezioni al principio di gratuità, che nel quadro del

mercati del lavoro, «con la distinzione fra chi opera per il mercato regolare in modo trasparente e visibile, rendendo immediatamente conoscibili le informazioni su domanda e offerta, e chi no»<sup>1072</sup>.

È appunto in questa prospettiva che si colloca il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Non a caso, compiendo un significativo passo in avanti rispetto alla riforma del 1997, il decreto prevede ora come requisito essenziale per l'autorizzazione – anche nei regimi particolari e persino nelle ipotesi di autorizzazioni *ope legis*<sup>1073</sup> – l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, l'utilizzo di sistemi informativi integrati con i servizi pubblici per l'impiego e l'invio puntuale di ogni informazione strategica che possa consentire un più razionale ed efficace funzionamento del mercato del lavoro<sup>1074</sup>. E coerentemente vieta invece drasticamente, con disposizione sostenuta sul piano della effettività da una robusta sanzione amministrativa nei confronti di editori, direttori responsabili e gestori di siti internet<sup>1075</sup>, tutte quelle comunicazioni effettuate – a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione – in forma anonima o comunque da parte di soggetti non autorizzati che oggi invece concorrono in modo determinante a rendere ineffettivi i canali ufficiali di incontro tra domanda e offerta di lavoro e, in generale, le strategie di governo attivo e trasparente del mercato del lavoro<sup>1076</sup>.

Chiara indizio della negazione di una logica da taluno invece ritenuta pan-privatistica<sup>1077</sup> è, peraltro, anche la disposizione che, a completamento del quadro appena descritto, impone a tutti i soggetti abilitati – mediante l'autorizzazione e/o il regime degli accreditamenti – a operare sul mercato del lavoro addirittura l'obbligo di conferire alla costituenda borsa continua nazionale del lavoro tutti i dati informativi acquisiti sull'offerta e sulla domanda di lavoro, con il solo limite della riservatezza del prestatore di lavoro riguardo l'ambito temporale e territoriale prescelto<sup>1078</sup>.

È in questa prospettiva, infatti, che è possibile non solo aumentare sensibilmente l'efficienza allocativa degli intermediari – pubblici e privati – ma anche rispondere in modo più efficace alle istanze di equità e trasparenza per contrastare quelle che, con locuzione particolarmente felice, sono state definite «nuove fonti di disuguaglianza sui mercati del lavoro»<sup>1079</sup>: l'eterogeneità della

---

decreto legislativo n. 276/2003 assumono invero una portata ancora più circoscritta rispetto a quanto consentito dalle fonti comunitarie, in considerazione del controllo sociale sulla sua concreta operatività.

<sup>1072</sup> P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 86.

<sup>1073</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>1074</sup> Cfr. S. PIRRONE, *Borsa continua nazionale del lavoro: standard tecnici, flussi informativi di scambio, implementazione e messa a regime*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1075</sup> Cfr. l'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1076</sup> Cfr. l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. C. BIZZARRO, *Comunicazioni a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione*, cit.

<sup>1077</sup> Cfr., in particolare, gli autori citati alle note 81 e 82.

<sup>1078</sup> Per l'impostazione teorica del problema rinvio al mio *La borsa nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss. Sull'importanza di definire meccanismi di integrazione e cooperazione informativa tra operatore pubblico e intermediari privati cfr. P. SESTITO, *Il monitoraggio delle politiche del lavoro in Italia: profili generali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1079</sup> A. ACCORNERO, *Nuove fonti di disuguaglianza sui mercati del lavoro*, in L. GALLINO, *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Einaudi,

manodopera, *in primis*, ma anche le differenze tra gli *skills*, la complessità delle prestazioni, la diversificazione di condizioni e trattamenti, la separatezza tra mercati esterni e interni, la disparità di conoscenze disponibili, la disarticolazione delle informazioni sui mercati del lavoro e sulle occasioni di occupazione disponibili, ecc. Il corretto funzionamento del mercato lavoro impone dunque, in primo luogo, una adeguata circolazione delle informazioni sulla domanda e offerta di occasioni di lavoro. Senza che questo si traduca, tuttavia, in discriminazioni più o meno palesi nei confronti delle fasce più deboli ovvero in funzione di motivazioni legate all'orientamento sessuale, alle opinioni politiche, religiose e sindacali, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, all'età, all'handicap, alla razza, al colore, all'ascendenza o comunque con riferimento ad ogni altra circostanza non rilevante ai fini della valutazione della attitudine professionale del lavoratore<sup>1080</sup>.

Come dimostra infatti l'analisi comparata, ma anche la stessa esperienza registrata nel nostro Paese in vigore del monopolio statale del collocamento, non è certamente con una disciplina vincolistica e repressiva che si può realisticamente immaginare di governare il mercato del lavoro. Piuttosto, è la perdurante assenza di una rete nazionale di collegamento informatico dell'insieme dei fruitori dei servizi (sia dal lato della domanda sia da quello della offerta), in grado di standardizzare, elaborare, condividere e convogliare tutte le informazioni in possesso dei singoli operatori (pubblici e privati) radicati sul territorio, che condiziona fortemente la possibilità per il nostro Paese di costruire un vero e proprio mercato del lavoro e, conseguentemente, indirizzare il comportamento dei soggetti abilitati a operare al suo interno<sup>1081</sup>. È questa lacuna – e non certo l'apertura a soggetti privati che, di fatto, hanno sempre operato più o meno clandestinamente nel mercato del lavoro – che impedisce in radice «la possibilità di mettere in campo strumenti efficienti di sostegno alla mobilità e di poter disporre di basi conoscitive indispensabili per il miglioramento o il ri-orientamento delle azioni per il mercato del lavoro»<sup>1082</sup>.

Ciò che davvero rileva, per un governo attivo e trasparente del mercato del lavoro, non è tanto il numero – più o meno rilevante – di operatori abilitati; ciò che risulta decisivo, piuttosto, è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro – e dunque i privati, ma anche soggetti pubblici come Enti locali, scuole e Università – operano o meno in una logica di rete e di sistema, secondo standard qualitativi e infrastrutture di scambio informativo e di dialogo reciproco determinati dall'attore pubblico a livello nazionale (autorizzazioni, borsa nazionale del lavoro) e regionale (autorizzazioni, accreditamenti, nodo regionale della borsa nazionale del lavoro). Sino a oggi questa condizione non si è mai avverata. Sia in vigore del regime di monopolio pubblico sia anche dopo le prime aperture a soggetti privati accuratamente selezionati, mediante

---

Torino, 1993, 237-263.

<sup>1080</sup> Si preoccupa di questo specifico profilo, relativo al divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori l'articolo 10 del decreto legislativo n. 276/2003 su cui cfr. I. DI SPILIMBERGO, *Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1081</sup> Oltre alle norme di struttura, il decreto legislativo n. 276/2003 pone infatti particolare attenzione alle c.d. norme di indirizzo. Per l'impostazione teorica del problema rinvio al mio *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, cit., 573 ss.

<sup>1082</sup> D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego – Rapporto di monitoraggio 2001*, ISFOL, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2002, n. 3, 26. Cfr. anche A. ACCORNERO, *Ma riuscirà a nascere il SIL?*, in *NRS*, 1999, n. 2, 4 ss. e, più recentemente, D. GILLI, *Il percorso di attuazione della riforma: principali elementi rilevati attraverso il monitoraggio nazionale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 95-110.

il rigido criterio dell'oggetto sociale esclusivo, il funzionamento del mercato del lavoro è stato condizionato dalla presenza di una moltitudine di soggetti che, non solo senza autorizzazione, e dunque più o meno clandestinamente, ma anche fuori da una logica di rete, hanno di fatto svolto attività di intermediazione e, spesso, anche di somministrazione di lavoro<sup>1083</sup>. Col risultato di assimilare grossolanamente operatori qualificati ed efficienti a mediatori truffaldini indubbiamente assimilabili alla forme, tanto deprecabili quanto diffuse e spesso anche tollerate<sup>1084</sup>, di caporalato e di mercificazione del lavoro.

L'ampliamento dei soggetti privati – e anche pubblici – che possono ora essere abilitati al ruolo di operatori del mercato non ha dunque una valenza disgregatrice di un sistema che, peraltro, non ha mai operato a regime e che, conseguentemente, non ha mai condotto a risultati minimamente soddisfacenti in termini di sostegno attivo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>1085</sup>. All'opposto, esso pare finalizzato, in termini di efficacia ed effettività, a porre una linea di confine maggiormente sostenibile tra ciò che è illecito e ciò che invece, in una logica di sussidiarietà e trasparenza, può rappresentare un servizio positivo per il buon funzionamento del mercato e che, conseguentemente, va incentivato ad emergere e a operare nel sistema.

Non si deve dimenticare, a questo proposito, che un numero sempre maggiore di osservatori ritiene non solo irrealistico, ma anche inutile che i servizi pubblici per l'impiego realizzino la gran parte di quei cinque milioni di incontri tra domanda e offerta di lavoro che avvengono annualmente nel mercato del lavoro dipendente nel nostro Paese<sup>1086</sup>. Ma proprio per questa ragione è evidente l'invasione di una regolamentazione pubblicistica largamente ineffettiva e, dunque, volta unicamente a irrigidire, per regole imperative e non per obiettivi o norme premiali e incentivanti, le fasi relative all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Così come particolarmente evidente è la gravità della perdurante assenza di un sistema efficace e razionale di strumenti intesi a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione e a garantire, in generale, trasparenza e maggiore efficienza al nostro mercato del lavoro. Una applicazione corretta dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà c.d. orizzontale impone piuttosto al soggetto pubblico di assumere unicamente quei compiti che i privati non possono o non sono in grado di svolgere secondo determinati standard qualitativi e quantitativi<sup>1087</sup>.

<sup>1083</sup> Sul punto rinvio al M. TIRABOSCHI, *Il lavoro temporaneo in Italia*, in *DRI*, 1992, n. 1.

<sup>1084</sup> Si pensi alle logiche, spesso poco trasparenti, degli appalti di servizi e alla difficoltà politica e culturale di aggredire il fenomeno mediante una rigorosa legittimazione della somministrazione di manodopera a tempo indeterminato, che sicuramente offre al prestatore di lavoro – ma anche all'attore pubblico – più garanzie rispetto a cooperative e pseudo-agenzie di ricerca e selezione del personale. Cfr., sul punto, per i dovuti approfondimenti M. TIRABOSCHI, *"Agenzie di servizi" e cooperative di produzione e lavoro*, in *LG*, 1994, 559 ss. e ora, con riferimento alle soluzioni adottate nel decreto legislativo n. 276/2003, *Id.*, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 205-229.

<sup>1085</sup> È sufficiente limitarsi a ricordare, in proposito, che mentre nei principali Paesi europei la quota complessiva di collocamento intermediato dai servizi pubblici oscilla tra il 10 e il 30 per cento del totale degli avviamenti complessivi, in Italia la media nazionale non supera il 4-5 per cento con punte del 7-10 per cento unicamente nelle aree più avanzate del Paese. Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 1997 – 2001*, Commissione dell'informazione, Roma, luglio 2002, qui 183 cui *adde* il contributo di DIANA GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, che segue.

<sup>1086</sup> Cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., e *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

<sup>1087</sup> Ancora P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego* che precede.

La polemica sulla «privatizzazione» del mercato del lavoro, oltre a reggere su presupposti e su dati normativi inesistenti, è dunque anche male impostata. Vero è, tuttavia, che proprio un siffatto e grossolano travisamento del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nel promuovere un generale quanto allarmistico messaggio politico-culturale di «liberalizzazione indiscriminata» e «destrutturazione» dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, potrebbe anche contribuire a indebolire, sul piano della effettività della norma e soprattutto a livello di prassi operative e processi normativi reali, la portata restrittiva della nuova disciplina<sup>1088</sup>. Col risultato, invero paradossale e certo non meritorio, che proprio chi denuncia ora, a fini strumentali, i limiti di un (presunto) disegno riformatore incentrato sulla pura e semplice privatizzazione del collocamento diventa di fatto il primo paladino di una linea di pensiero che – in un settore dell'ordinamento tradizionalmente caratterizzato per un bassissimo livello di effettività della norma giuridica<sup>1089</sup> – potrebbe avere facile presa proprio su coloro che sino ad oggi hanno liberamente operato sul mercato del lavoro in spregio ai divieti della legislazione vincolistica di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modifiche<sup>1090</sup>, e pregiudicare con ciò, in ultima istanza, la messa a regime di un sistema, realistico e sostenibile, di controllo pubblico degli operatori privati e, più in generale, la stessa strategia di sostegno attivo alla implementazione delle politiche del lavoro<sup>1091</sup>.

Al di là di questi possibili effetti perversi e paradossali, indotti da incaute quanto arbitrarie manipolazioni della lettera e dello spirito della legge, pare comunque davvero ai limiti dell'impudenza parlare di «liberalizzazione indiscriminata» con riferimento ad attività – l'intermediazione di manodopera e la somministrazione di lavoro subordinato altrui – che, ancora oggi, restano vietate e (anche) penalmente sanzionate<sup>1092</sup>, in assenza di apposita autorizzazione amministrativa concessa a livello nazionale o, ma per la sola intermediazione, anche a livello regionale<sup>1093</sup>. Le nuove agenzie per il lavoro e gli altri soggetti (pubblici e privati), abilitati alla attività di intermediazione solo in presenza di rigorosi requisiti giuridici e finanziari (articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003, ma già sulla stessa linea anche l'articolo 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e l'articolo

<sup>1088</sup> È questa la giusta preoccupazione di A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., 395, che tuttavia non si spinge a imputare il messaggio-politico culturale di "liberalizzazione" proprio a coloro che, non sempre in buona fede, hanno travisato il senso della riforma.

<sup>1089</sup> Cfr., tra gli altri, G. GIUGNI, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*, 1986, 331, ove già a metà degli anni Ottanta, in piena vigenza del monopolio statale del collocamento, constava la situazione di sostanziale deregolazione presente in materia di assunzioni «in ordine alle quali il sistema normativo non ha quasi mai operato a regime» e dove «eversioni, erosioni e negli anni più recenti eccezioni stabilite dalla stessa legge, ne hanno quasi demolito il meccanismo». Ma cfr. altresì, lo stesso L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, F. Angeli, Milano, 1979, 20, 25, che giustamente ricordava come nel campo del cosiddetto lavoro debole, marginale e non-istituzionale, «la storia reale del diritto del lavoro coincide largamente con la ricostruzione storica delle ragioni della sua ineffettività».

<sup>1090</sup> Sulla presenza nel nostro mercato del lavoro di una pletera di pseudo agenzie di ricerca e selezione del personale e di servizi che, di fatto, hanno sempre operato sul terreno della intermediazione e della interposizione nei rapporti di lavoro cfr. E. GRAGNOLI, *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in *DML*, 1999, 281 ss. e anche, se vuoi, M. TIRABOSCHI, *L'intermediazione privata nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: un mercato ancora poco trasparente*, in *DPL*, 2000, n. 9.

<sup>1091</sup> Cfr. sul punto, P. SESTITO, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, cit., 75-93 e anche A. SCIALDONE, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit., 57-73.

<sup>1092</sup> Cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della l. n. 1369/1960 e contenzioso in atto* e A. TUFFANELLI, *La somministrazione di lavoro altrui: il nuovo quadro legale e il regime sanzionatorio*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1093</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469), non paiono davvero assimilabili a quei «rapaci parassiti (che) s'infiltrano fra il datore di lavoro vero e proprio e l'operaio» di cui parlava Karl Marx ne *Il Capitale*<sup>1094</sup> e che ancora oggi inquinano massicciamente il mercato del lavoro proprio per l'incapacità dell'ordinamento di distinguere con ragionevolezza tra attività fraudolente e servizi professionali utili tanto per il mercato che per gli stessi lavoratori. E, poi, che dire allora di realtà come Olanda, Svezia, Regno Unito e Germania che hanno da tempo abolito persino il vincolo della autorizzazione alla attività di intermediazione?

Ma anche la stessa enfasi sul ruolo pervasivo se non addirittura destrutturante degli operatori privati appare ancorata a un quadro di elementi letterali e sistematici non esauriente e finisce, dunque, per risultare largamente fuorviante su un piano sistematico e ricostruttivo. A ben vedere, infatti, il progetto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro contenuto nel decreto legislativo prescinde dal "pubblico"<sup>1095</sup> unicamente per quegli osservatori che, con maggiore o minore consapevolezza teorica<sup>1096</sup>, rimangono ancorati alla concezione, da tempo superata, del collocamento come «funzione pubblica»; osservatori che, forse, non riescono ancora oggi a concepire che anche un privato – debitamente autorizzato e/o accreditato in base a parametri di solidità finanziaria, consistenza organizzativa e professionalità – possa efficacemente concorrere alla erogazione di un «servizio pubblico»<sup>1097</sup> per soddisfare esigenze sul lato dell'offerta e della domanda di lavoro<sup>1098</sup>. Esigenze che, in una società economicamente avanzata ma anche estremamente complessa, «necessitano per lo più di canali specializzati e di luoghi di incontro profondamente differenziati»<sup>1099</sup>. Eppure, buone pratiche presenti nell'esperienza comparata<sup>1100</sup> e in alcune realtà evolute del Paese dimostrano come sia per certi aspetti fondamentale per l'efficienza e trasparenza del mercato del lavoro l'apporto dei soggetti intermedi, istituzionali o no, e anche delle parti sociali nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale<sup>1101</sup>.

<sup>1094</sup> K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, I, Einaudi, Torino, 1954 ma 1867, 172.

<sup>1095</sup> In questa prospettiva, oltre agli autori citati *supra* alla nota 82, cfr., altresì, V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit., 102, che rileva nella riforma «un'assenza eccellente: quella dei servizi pubblici per l'impiego».

<sup>1096</sup> In dottrina v'è persino chi ha sostenuto che «Stato e Regioni sono gli unici custodi dell'interesse collettivo» (sic!) e devono rimanere arbitri del funzionamento dei mercati regionali e infra-regionali» (corsivo mio). Così V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, I, 337. Per la distinzione, che dovrebbe appartenere al bagaglio concettuale e terminologico di ogni giuslavorista, tra «interesse collettivo», di cui è portatore il sindacato, e «interesse generale», di cui è portatrice l'intera comunità eretta a Stato, cfr., per tutti, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 58.

<sup>1097</sup> Cfr. infatti V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., spec. 197, dove si comprende chiaramente che per l'A. il servizio pubblico non può che essere quello direttamente erogato dall'operatore pubblico.

<sup>1098</sup> Così P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 85 che, per rendere l'idea dell'offerta di manodopera sul mercato, richiama efficacemente l'immagine del formicaio, nel quale milioni di individui sono ciascuno alla ricerca della propria occupazione ideale e nel quale milioni di potenziali datori di lavoro perseguono politiche di reclutamento in funzione della propria specifica struttura organizzativa.

<sup>1099</sup> Sul passaggio del sistema di collocamento da funzione pubblica a servizio pubblico cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit. e anche M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, cit., 82.

<sup>1100</sup> Cfr., J. DE KONIG, J. DENIS, U. WALWEI, *Deregulation in Placement Services: A comparative Study for Eight Countries*, Commissione Europea, Lussemburgo, 1999 e recentemente, il Rapporto Marimbert del 15 gennaio 2004: *Rapporto al Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà sul mercato del lavoro e i servizi per l'impiego*, spec. parte I, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1101</sup> Cfr. P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit. e G. CAVAVESI, *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, in questa sezione. In ambito comunitario, cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio COM (98) 641def. *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea*, cit.

È appunto nell'ottica della sussidiarietà che il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si propone di superare definitivamente – e non più solo formalmente o comunque parzialmente, come accaduto con la riforma del 1997 – il regime del monopolio pubblico del collocamento eliminando, per un verso, il requisito dell'oggetto sociale esclusivo<sup>1102</sup> e, per l'altro verso, definendo regimi di autorizzazione agevolati<sup>1103</sup> per l'abilitazione all'attività di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro. L'obiettivo è, infatti, quello di potenziare e definire in modo più coerente alla realtà e alle dinamiche del mercato la rete degli operatori del mercato del lavoro, incentivando all'emersione e alla condivisione di una logica di sistema soggetti che già oggi operano informalmente e, per lo più, illegalmente proprio in ragione del vincolo dell'oggetto sociale e dei rigidi requisiti giuridico-finanziari imposti dalla normativa del 1997.

L'abilitazione di Università, scuole, Enti locali, Camere di commercio, associazioni datoriali e sindacali, enti bilaterali, associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, consulenti del lavoro<sup>1104</sup>, non andrà dunque a danno ma anzi a sostegno della effettività e della funzionalità complessiva del «servizio pubblico»<sup>1105</sup>. Un servizio pubblico che resta in ogni caso centrale nel modello organizzativo che andrà progressivamente a definirsi nei prossimi mesi con l'intervento integrativo della normativa di livello *sub*-nazionale.

L'ingresso formale e trasparente di tutti questi nuovi operatori nel sistema dei canali ufficiali di incontro tra domanda e offerta di lavoro consentirà dunque maggiore trasparenza, la condivisione di un numero maggiore di informazioni e, in definitiva, la stessa messa a regime di quella borsa continua nazionale del lavoro che sino a oggi è rimasta sulla carta non certo per volontà di questo o quel Ministro ma per l'oggettiva difficoltà di individuare e mettere in rete gli operatori del mercato. Mentre il rigoroso apparato sanzionatorio<sup>1106</sup> potrà, per contro, consentire, in uno con la più recente riforma delle attività ispettive e di vigilanza<sup>1107</sup>, di concentrare massicciamente l'azione repressiva contro le vere forme parassitarie e speculative di intermediazione nei rapporti di lavoro rendendo maggiormente effettivo il sistema delle autorizzazioni e dei relativi controlli.

È certamente vero che, al fine di portare a compimento una riforma oramai avviata e risolvere la situazione di stallo dovuta alla problematica messa a regime del nuovo sistema di servizi per l'impiego, il Governo aveva in un primo tempo previsto, con il disegno di legge n. 848 del novembre 2001, di incidere in modo sostanziale anche sul segmento pubblico del mercato del lavoro. L'ar-

<sup>1102</sup> Nella legge n. 196/1997 e nel decreto legislativo n. 469/1997 la gradualità del superamento del principio del monopolio pubblico era infatti ben evidenziata dalla regola della esclusività dell'oggetto sociale da parte degli operatori privati abilitati alla attività di intermediazione nel mercato del lavoro. In questo senso cfr. T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., qui 3 e anche 7. Cfr. anche M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 41, 43.

<sup>1103</sup> Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>1104</sup> Cfr. l'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 su cui il contributo di S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit., e anche A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., 397-398.

<sup>1105</sup> In questa prospettiva cfr. anche P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., 90.

<sup>1106</sup> Cfr. P. PENNESI, *Interposizione nelle prestazioni di lavoro, abrogazione della l. 1369/1960 e contenzioso in atto*, cit.

<sup>1107</sup> Sul decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, di attuazione dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, cfr. i contributi raccolti in C. L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi*, Giuffrè, Milano, 2004.

articolo 1 di questo disegno di legge, da cui è poi scaturito il titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, contemplava, infatti, anche una delega per concorrere al completamento della semplificazione delle procedure di collocamento e per «potenziare le azioni di prevenzione e della massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private»<sup>1108</sup>. In questo quadro, oltre alla abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova concezione del collocamento, ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264, sarebbero state individuate e razionalizzate «le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici per l'impiego e strutture convenzionate (pubbliche e private)», mentre al libero mercato sarebbero state affidate «le attività di servizio, in un regime di competizione e concorrenza tra i servizi pubblici e gli operatori privati autorizzati»<sup>1109</sup>. Ebbene, questa delega non è stata coltivata in modo sistematico nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, unicamente perché alla ridefinizione delle funzioni pubbliche e alla semplificazione delle procedure di collocamento si era già precedentemente provveduto attraverso il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297<sup>1110</sup>, – dopo ampio confronto con le Regioni e le Province in sede di Conferenza unificata<sup>1111</sup> e con le parti sociali<sup>1112</sup> – in una ottica di sostanziale e consapevole manutenzione dell'esistente<sup>1113</sup>.

Valutata l'assoluta urgenza di una riforma organica del sistema di collocamento, il Governo si era infatti convinto, poco tempo dopo la presentazione del disegno di legge delega n. 848, della necessità di una ulteriore accelerazione del processo di trasformazione in atto e aveva conseguentemente approvato, in data 11 aprile 2002<sup>1114</sup>, uno schema di decreto legislativo di correzione del decreto legislativo n. 181/2000, di attuazione della delega contenuta nell'articolo 45, comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, e comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144. La legge n. 144/1999, come noto, aveva conferito al Governo il potere di ridefinire, nel rispetto degli indirizzi dell'Unione europea e delle competenze previste dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, il sistema degli incentivi alla occupazione, ivi compresi quelli relativi alla autoimprenditorialità e all'autoimpiego, con particolare riguardo alla esigenza di migliorarne la efficacia nelle aree

<sup>1108</sup> Cfr. la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge 15 novembre 2001, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*, vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1109</sup> *Ibidem*.

<sup>1110</sup> In tema cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, cit., e A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., spec. 393, dove si segnala come il decreto legislativo n. 297/2002 costituisca sanzione definitiva di un indirizzo riformatore presente ormai da tempo nell'ordinamento». Per un commento sistematico al decreto legislativo n. 297/2002 cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., spec. 233-332.

<sup>1111</sup> Sul punto cfr. *infra*, § 3. Il parere della Conferenza unificata, le osservazioni e gli emendamenti dell'Unione delle Province d'Italia, e i pareri di Camera e Senato nelle sedute del 30 luglio 2003, pubblicati in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1112</sup> Il preambolo del decreto legislativo n. 297/2002 richiama il confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori del 13 e del 20 febbraio 2002, anche se in realtà le sedi di concertazione informale sono state numerosissime e hanno dato luogo a un testo normativo largamente condiviso da tutti gli attori sociali.

<sup>1113</sup> Cfr. M. BIAGI, *Collocamento e somministrazione di manodopera: appunti per una riforma*, cit., spec. 42, ove, nel definire la linea di azione della delega sul mercato del lavoro, si rilevava: «non appare al momento opportuno intervenire in modo massiccio sul sistema pubblico di collocamento, se non con provvedimenti volti ad accelerare il processo di riforma in atto».

<sup>1114</sup> Per un primo commento rinvio al mio *La riforma della disciplina dell'incontro domanda-offerta di lavoro: un cantiere ancora aperto*, in *Osservatorio Lavoro - AREL*, 2002, n. 8.

del Mezzogiorno, e degli ammortizzatori sociali, valorizzando contestualmente il ruolo della formazione professionale, ciò al fine di «realizzare un sistema efficace ed organico di strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione». Tale delega, il cui termine per l'esercizio era previsto per la data del 30 aprile 2000, così come modificato dalla legge 2 agosto 1999, n. 263, era stata esercitata con riferimento alla materia di nostro interesse attraverso appunto il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Il comma 5 dell'articolo 45 della legge n. 144 del 1999 prevedeva la possibilità di emanare, entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega, norme correttive e modificative degli stessi. Occorre peraltro ricordare che con l'articolo 78, comma 26, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), era stato modificato l'articolo 45, comma 1, lettera a), numero 2, della legge n. 144/1999, includendo espressamente tra le materie oggetto di delega anche la «revisione e razionalizzazione del collocamento ordinario, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e con valorizzazione degli strumenti di informatizzazione»<sup>1115</sup>.

Con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, il primo segmento della riforma del mercato del lavoro, e precisamente quello pubblico, è così giunto a compimento, almeno sulla carta, con quasi un anno di anticipo rispetto al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che si è dunque logicamente limitato a ridisegnare i criteri di abilitazione degli operatori privati, attraverso i regimi di autorizzazione e accreditamento, nonché a consolidare e rilanciare le forme di raccordo e di cooperazione tra il "pubblico" e il "privato".

Stralciata la parte sul segmento pubblico dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro il disegno di legge n. 848, approvato dal Parlamento nella seduta del 5 febbraio 2003<sup>1116</sup>, ha comunque mantenuto pressoché invariata l'originaria prospettiva di razionalizzazione e semplificazione della normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>1117</sup>. Sostanzialmente immutate – rispetto alla versione originaria dell'articolo 1 del disegno di legge n. 848 – sono anche, come visto, le disposizioni in tema di potenziamento della diffusione e del controllo del circolo delle informazioni; aspetto quest'ultimo infatti non compiutamente regolamentato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Nel corpo del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, par-

<sup>1115</sup> Dubbi, in dottrina, sull'iter normativo che ha consentito di coltivare una delega concessa nel 1999 sono espressi da P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 420. Cfr. altresì V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, cit., 347-348, che ritiene oramai interamente superato il modello di cui al decreto legislativo n. 469/1997 e i relativi decreti di attuazione (tra cui il n. 297/2002) alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, che lascerebbe nelle mani delle Giunte e dei Consigli regionali il governo del sistema dei servizi per l'impiego.

<sup>1116</sup> Cfr. la legge 14 febbraio 2003, n. 30, pubblicata in *GU*, 26 febbraio 2003, n. 47 (vedila anche al sito internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>1117</sup> Non la pensa così V. FILI, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M. T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 50-54, secondo cui la delega di cui alla legge n. 30/2003 si sovrappone al decreto legislativo n. 297/2002, con norme che «paiono in ritardo o superflui rispetto a quanto è stato appena realizzato». In questo senso cfr. anche M. MISCIONE, *op. cit.*, qui 120 e anche 151. Ma come detto questi due autori non sembrano tener conto di quanto già realizzato mediante il decreto legislativo n. 297/2002. Cfr., sul punto, C. RIVIELLO, *Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., spec. 290, ove ampia illustrazione delle misure di semplificazione delle procedure di collocamento e del potenziamento delle azioni di prevenzione in una ottica di gestione per obiettivi più che per regole.

ticularmente rilevante è poi, come detto, la incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici<sup>1118</sup>, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nonché la ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, al fine di evitare oneri aggiuntivi e ingiustificati rispetto alle esigenze di monitoraggio statistico, prevenzione delle forme di esclusione sociale e vigilanza sugli operatori.

Questo è il recente quadro evolutivo della disciplina in materia di organizzazione del mercato del lavoro, che si pone decisamente nel solco del processo riformatore avviato nel corso della passata legislatura<sup>1119</sup>. Solo rinunciando pregiudizialmente a collocare la nuova disciplina di cui al titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nell'alveo del processo di riforma della organizzazione del sistema dei servizi pubblici e privati per l'impiego, avviato con l'accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 e, a seguire, con la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, e il relativo decreto di attuazione del 23 dicembre 1997, n. 469<sup>1120</sup>, è dunque possibile giungere a sostenere l'assenza del soggetto pubblico nel modello organizzativo del mercato del lavoro proposto dalla riforma Biagi. Ma è evidente che, in questa prospettiva, i risultati del processo interpretativo non sono soltanto fuorvianti ma prima ancora incoerenti con il dato offerto dal sistema normativo che, nel suo complesso, governa oggi la materia del mercato del lavoro.

In effetti, è soltanto alla luce della disciplina definita già nel corso della passata legislatura – disciplina integralmente confermata, per quanto attiene al ruolo dell'operatore pubblico, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – che pare possibile comprendere il nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Un modello che, in linea con i più recenti orientamenti dell'Organizzazione Internazionale del lavoro<sup>1121</sup> e gli indirizzi della Unione europea in materia di modernizzazione dei servizi per l'impiego<sup>1122</sup>, adotta lo schema della coesistenza e integrazione attiva tra pubblico e privato. Una coesistenza che vuole certo essere competitiva, ma anche – e auspicabilmente – collaborativa<sup>1123</sup>, come dimostra il robusto potenziamento delle logiche di accreditamento<sup>1124</sup> e il sistema delle convenzioni, per la promozione selettiva

<sup>1118</sup> *Contra* V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, tomo I, cit., 99 e 102, che tuttavia non assegna il giusto valore ai regimi di accreditamento di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003. Sul punto, per l'esatta impostazione del problema, oltre a quanto si dirà a seguire nel testo, cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>1119</sup> Pur evidenziando taluni profili di criticità, rileva come il decreto legislativo n. 276/2003 integri, da questo specifico punto di vista, il quadro normativo previgente, anche A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, cit., *passim*.

<sup>1120</sup> Su cui cfr., per tutti, P. A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *DRI*, 1998, n. 2. Per l'evoluzione del quadro legale, dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59, alla legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, rinvio a M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., § 2.

<sup>1121</sup> P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>1122</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Modernizzare i servizi per l'impiego per sostenere la strategia europea*, COM(98)641def., in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>1123</sup> Questo aspetto rispecchia le recenti tendenze degli Stati europei relativamente al rapporto fra servizi pubblici e privati per l'impiego, cfr. J. NAKAYAMA, A. SAMORODOV, *Public and Private Employment Services: From Co-existence to Co-operation*, in R. BLANPAIN, R. GRAHAM (ed.), *Temporary Agency Work and the Information Society – Bulletin of Comparative Labour Relations*, Kluwer, The Hague, 2004, n. 50, 19-44.

<sup>1124</sup> Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

dell'accesso al lavoro in favore degli appartenenti alle categorie svantaggiate, volte a incentivare e rendere effettivo il raccordo tra operatori privati e operatori pubblici<sup>1125</sup>.

Un modello misto, dunque, e forse anche policentrico; ma non certo un modello frammentato «dove tutti fanno tutto (o quasi)»<sup>1126</sup>. Il decreto legislativo n. 276/2003 punta, all'opposto, alla specializzazione e qualificazione degli operatori presenti sul mercato del lavoro, secondo una logica di vera sussidiarietà non solo verticale (*infra*, § 3) ma anche orizzontale. Solo pochi soggetti, rigorosamente selezionati<sup>1127</sup>, potranno del resto svolgere l'attività di somministrazione di lavoro<sup>1128</sup>, e cioè l'attività che storicamente ha sempre destato maggiori preoccupazioni sul versante delle tutele del lavoro, mentre il regime degli accreditamenti (regionali), in uno con quello delle autorizzazioni (nazionali e regionali), si ispira a un governo e indirizzo della attività di tutti gli operatori – privati ma anche pubblici – presenti sul mercato del lavoro nazionale e/o locale.

Il sistema degli accreditamenti, in particolare, da taluni visto come un oggetto misterioso<sup>1129</sup> altro non è che uno strumento – già sperimentato dalle Regioni in materia di formazione professionale e strutture sanitarie – per selezionare secondo determinati standard di efficienza e affidabilità operatori, indifferentemente privati o pubblici, da integrare in rete con i centri per l'impiego, al fine di realizzare – come insegna l'esperienza comparata<sup>1130</sup> – una offerta qualitativamente e quantitativamente adeguata di servizi per l'impiego su un determinato territorio<sup>1131</sup>. L'accreditamento designa dunque, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, una modalità di erogazione dei servizi al lavoro in linea di continuità con gli indirizzi adottati dalle Regioni in materia di impiego ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo

<sup>1125</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato: le agenzie sociali per il lavoro*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1126</sup> In questo senso v. invece B. MAIANI, *Le agenzie per il lavoro. I requisiti soggettivi, i regimi di autorizzazione e gli accreditamenti. Commento agli artt. 4, 5, 6, 7, 11, 18 e 19*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, qui 75. Sulla presunta frammentazione del modello cfr. anche L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, cit.

<sup>1127</sup> Invero, secondo V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., 31, il regime di autorizzazione «non sembra predisporre un sistema di verifiche amministrative e pubblicitiche acconcio». Sorprende questa affermazione a fronte di un regime sostanzialmente identico a quello dell'articolo 2 della legge n. 196/1997 e dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 e rispetto al quale venivano invece sollevate semmai accuse di eccesso di rigidità, al punto da consigliare, con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 276/2003, di prevedere regimi particolari e agevolati di autorizzazione.

<sup>1128</sup> Sulla nuova disciplina della somministrazione di lavoro rinvio al mio *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit., 205-229.

<sup>1129</sup> Cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX e anche V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 192; V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit., 34-35.

<sup>1130</sup> Cfr. J. NAKAYAMA e A. SAMORODOV, *Public and Private Employment Services: From Co-existence to Co-operation*, cit.; *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, OECD, Parigi, 1997; R. FAY, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18/1996, OECD, Parigi. Cfr. anche gli atti del convegno WAPES/ILO su *Strategies developed by the Public Employment Service in response to structural changes in the Labour Market*, Ginevra 23-24 gennaio 1997, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Document n. 50/1998).

<sup>1131</sup> Cfr., al riguardo, B. MAIANI, *Le finalità dell'intervento e gli aspetti definitori. Commento agli artt. 2 e 3*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, cit., 63, che giustamente rileva come nell'accreditamento regionale saranno definite le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori pubblici e privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro – articolo 3, comma 2, lettera c).

19 dicembre 2002, n. 297. Solo chi non conosce – o sottovaluta<sup>1132</sup> – la più recente evoluzione dei canali di cooperazione tra servizio pubblico e soggetti privati – in quella ottica di sussidiarietà che, con la riforma del titolo V, ha oggi assunto dignità di principio costituzionale<sup>1133</sup> – può dunque immaginare di porre una questione ontologica e terminologica sul significato dell'espressione «accreditamento»<sup>1134</sup>.

Contro le degenerazioni e i rischi di un vuoto nominalismo, basato sulla analisi dei concetti giuridici come se fossero realtà esistenti in *rerum natura*<sup>1135</sup>, non resta in effetti che sviluppare una interpretazione ancorata al dato storico e, dunque, alla più recente esperienza di alcune nostre Regioni in materia di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati, che già conoscono l'affidamento dei servizi mediante meccanismi negoziali, in virtù dei quali vengono definiti, in via convenzionale, finalità, obiettivi, oggetto delle intese, modalità di esecuzione e relativi impegni finanziari<sup>1136</sup>.

In questa prospettiva<sup>1137</sup>, risulta palese che i regimi regionali di accreditamento costituiscono una delle leve attraverso cui gestire e alimentare una politica dei servizi per l'impiego, secondo una logica di programmazione e ottimizzazione delle risorse presenti in un determinato territorio. Di questo si occupa – e preoccupa – il legislatore nazionale, per un verso attraverso la definizione di alcuni principi fondamentali e, per l'altro verso, mediante l'esercizio di quella competenza trasversale contenuta nell'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione<sup>1138</sup>; tanto è vero che questa disposizione, costruita in sede di concertazione informale con le Regioni, non è stata oggetto di richieste di modificazione e/o integrazione in sede di Conferenza unificata perché largamente condivisa<sup>1139</sup>. Riguardo ai principi fondamentali si richiede semplicemente «la garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio»<sup>1140</sup>. Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni si richiede invece: 1) «la salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale

<sup>1132</sup> Pare essere questa la posizione di F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX.

<sup>1133</sup> Cfr. l'articolo 118 della Costituzione.

<sup>1134</sup> Così: V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 192, che pone persino il dubbio – davvero improponibile in presenza dell'opzione definitiva di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 e soprattutto del regime di autorizzazione regionale di cui all'articolo 6, commi 7 e 8 – che l'accreditamento di cui all'articolo 7 possa essere «sinonimo di autorizzazione territorialmente limitata».

<sup>1135</sup> Si rammenti, in proposito, l'insegnamento di Gino Gorla che da tempo ha magistralmente confutato le argomentazioni del concettualismo, richiamando l'interprete alla ricerca della verità storica, che è appunto la interpretazione di un determinato diritto. A quanti pongono ora una questione ontologica, si può dunque riproporre con il Gorla, che nella scienza giuridica un nome è semplicemente un nome, che non va affatto elevato «a espressione di un concetto esistente al di fuori di questo stesso diritto». Così: G. GORLA, *op. cit.*, qui spec. 97.

<sup>1136</sup> Cfr. M. BASSI, *op. cit.* Cfr. altresì G. RAZZOLI, *L'esperienza della Provincia di Modena*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 349 ss.; R. LEONI, *op. cit.*, 357 ss.

<sup>1137</sup> Ma vedi *amplius infra* S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, cit.

<sup>1138</sup> *Contra*, ma non si capisce sulla base di quali deduzioni, V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 197. Sul profilo della ripartizione di competenze in materia di mercato del lavoro cfr. comunque *infra*, § 3.

<sup>1139</sup> Cfr. il verbale della seduta della Conferenza unificata del 3 luglio 2003, cit., consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>1140</sup> Articolo 7, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 276/2003.

nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro»<sup>1141</sup>; 2) la «costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse»<sup>1142</sup>; 3) l'obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro (...), nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro»<sup>1143</sup>; e infine il necessario «raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione»<sup>1144</sup>.

È stato invero sostenuto che «l'art. 7 non restituisce affatto un ruolo alla regione, se non quello di poter mettere nella sua rete di servizi anche gli operatori del "canale privato" tramite accreditamenti difficili da definire»<sup>1145</sup>. A ben vedere, tuttavia, se anche questo fosse il solo risultato raggiunto tramite il regime degli accreditamenti sarebbe di per sé non poca cosa soprattutto per chi, in un recente passato, ha apertamente denunciato la realtà di un collocamento caratterizzato, nel nostro Paese, da una struttura burocratica, fortemente «standardizzata, poco o niente modulabile, ricca di autorizzazioni e povera di servizi»<sup>1146</sup>; una struttura ancora oggi largamente condizionata da mentalità e metodi di lavoro spesso antiquati e che paiono impermeabili alle logiche di trasparenza ed efficienza. Ma così non è, come conferma il comma 2 dell'articolo 7 che, coerentemente all'assetto di competenze in materia di mercato del lavoro<sup>1147</sup>, affida alle Regioni, in sede di istituzione degli albi dei soggetti accreditati, la definizione delle linee di politica attiva del lavoro mediante la declinazione sul territorio delle «forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati (...) o accreditati (...), per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro»<sup>1148</sup>. Compito che, in una logica di gestione per obiettivi, impone tra l'altro la definizione dei «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»<sup>1149</sup>, nonché delle «modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati»<sup>1150</sup>.

<sup>1141</sup> Articolo 7, comma 1, lettera b).

<sup>1142</sup> Articolo 7, comma 1, lettera c).

<sup>1143</sup> Articolo 7, comma 1, lettera d).

<sup>1144</sup> Articolo 7, comma 1, lettera e).

<sup>1145</sup> Così: F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXIX.

<sup>1146</sup> Cfr. infatti F. CARINCI, *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, in F. CARINCI (a cura di), *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, qui 9 per la citazione, con considerazioni ancora oggi largamente attuali. Più recentemente, e nella stessa prospettiva, P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, cit., spec. 80-82.

<sup>1147</sup> Cfr. *infra*, § 3. Si può tuttavia già anticipare come sia paradossale accusare, per un verso, il decreto legislativo di eccesso di centralismo e poi criticarlo perché, una volta definita la linea di azione a tutela dei livelli essenziali e in coerenza con i principi fondamentali della materia, non entra in dettaglio nella regolazione del raccordo tra pubblico e privato. Per le accuse di centralismo cfr., in particolare, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit.; V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit.

<sup>1148</sup> Articolo 7, comma 2, lettera a).

<sup>1149</sup> Articolo 7, comma 2, lettera b).

<sup>1150</sup> Articolo 7, comma 2, lettera d).

Nell'ambito della programmazione regionale il raccordo tra pubblico e privato va dunque ben oltre le pur importanti misure sperimentali di incentivazione – economica e normativa<sup>1151</sup> – di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 11 settembre 2003, n. 276<sup>1152</sup>; misure che, coerentemente all'impianto del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297<sup>1153</sup>, operano in una logica pro-attiva e promozionale di superamento della situazione di svantaggio di questi gruppi di lavoratori<sup>1154</sup> e che solo riduttivamente e semplicisticamente possono essere intese alla stregua di una «esternalizzazione dei servizi per l'impiego ad operatori diversi dai centri per l'impiego»<sup>1155</sup>. L'ambizione dell'articolo 13 è, piuttosto, quella di co-responsabilizzare gli operatori privati, e segnatamente le agenzie di somministrazione di lavoro, nella c.d. «presa in carico» di lavoratori appartenenti ai gruppi c.d. svantaggiati<sup>1156</sup>, secondo modelli convenzionali già collaudati – con maggiore o minore successo – nella esperienza comparata<sup>1157</sup> e anche in via di riconoscimento a livello comunitario<sup>1158</sup>.

### 3. Governo del mercato del lavoro e unitarietà del modello organizzativo alla luce del nuovo titolo V della Costituzione

Il modello organizzativo definito con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, rifugge dunque da sterili e controproducenti guerre di religione su «pubblico» e/o «privato» nella gestione del mercato del lavoro e pone invece al centro del sistema il lavoratore. «Lavoratore» per la prima volta inteso, da un testo di legge con efficacia precettiva e non meramente programmatica, in una accezione assai ampia, come «persona che lavora o che è in cerca di un lavoro»<sup>1159</sup>, e a cui si intende garantire una pluralità di risposte in funzione di esigenze specifiche e concrete di lavoro e, attraverso il lavoro, di inclusione sociale. L'apertura al mercato si spiega e si comprende, in

<sup>1151</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato: le agenzie sociali per il lavoro*, cit.

<sup>1152</sup> In questo senso cfr. invece M. MISCHIONE, *op. cit.*, e V. FILI, *op. cit.* Nello stesso senso cfr. C. CORBO, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro*, F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, 276*, tomo I, cit., 269, che addirittura nega l'esistenza di un raccordo pubblico-privato nello stesso articolo 13.

<sup>1153</sup> Cfr. l'articolo 5 del decreto legislativo n. 297/2002, che dispone la perdita dello stato di disoccupazione qualora il lavoratore rifiuti, senza giustificato motivo, una congrua offerta di lavoro. Cfr., sul punto, S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi all'impiego*, cit., 295-306.

<sup>1154</sup> Sul punto, con riferimento alle politiche legislative di inserimento nel mercato del lavoro proprio dei gruppi più svantaggiati anche in deroga a determinati standard economici e normativi, come appunto nel caso dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003, cfr., per l'impostazione del problema, P. ICHINO, *Il dialogo tra economia e diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2001, spec. 183-187.

<sup>1155</sup> Così invece V. FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, cit., 196.

<sup>1156</sup> Per una corretta ricostruzione del meccanismo di cui all'articolo 13 cfr. L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 592-600. In tema cfr. altresì: C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *op. cit.*, spec. 135-145.

<sup>1157</sup> Sul concetto della co-responsabilizzazione, sviluppatosi nella realtà olandese, cfr. L. STRUYVEN, G. STREURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 146. Un modello simile a quello della "presa in carico" è rappresentato in Germania dalle c.d. agenzie di *personal service*, su cui cfr. S. SPATTINI, *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, *ivi*, 181-197.

<sup>1158</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 3, della proposta di direttiva comunitaria sul lavoro interinale (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro (interinale)*) che recita: «Member States may, after consulting the social partners, provide that this Directive does not apply to employment contracts or relationships concluded under a specific public or publicly supported vocational training, integration or retraining programme». Cfr. M. COLUCCI, *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 171-180.

<sup>1159</sup> Cfr. l'articolo 2, comma 1, lettera j), del decreto legislativo n. 276/2003.

questa prospettiva, in una logica di adeguatezza e sussidiarietà orizzontale, in piena coerenza con le più recenti linee di tendenza evolutive dell'ordinamento; e non risponde invece a una scelta – più o meno consapevole – per mettersi «al riparo da eventuali ricorsi delle regioni e delle province autonome, assai più e assai meglio di quanto (fatto) con le rituali affermazioni di rispetto delle competenze regionali»<sup>1160</sup>.

Ciò non toglie, tuttavia, che il giudizio di compatibilità del nuovo modello organizzativo del mercato del lavoro con il titolo V della Costituzione rappresenti uno dei profili di maggiore criticità della riforma, come sembrerebbero del resto confermare le posizioni della dottrina maggioritaria<sup>1161</sup> e anche i ricorsi presentati da alcune Regioni sulla legge delega<sup>1162</sup> e, ora, anche sul decreto delegato<sup>1163</sup>. E che, conseguentemente, l'apertura al mercato – *rectius*: agli utenti dei servizi per l'impiego – possa aver in taluni casi consentito, come per esempio con riferimento alla borsa continua del lavoro, di superare in radice il problema delle competenze Stato-Regioni e con esso quella della titolarità dei dati, perché in questa ottica il vero *dominus* del mercato è il mercato stesso e questo nella prospettiva di massima libertà e sussidiarietà del sistema<sup>1164</sup>.

Non pare certamente il caso di riprendere e alimentare, in questa sede, la *querelle* interpretativa sulla ambigua locuzione «tutela e sicurezza del lavoro», che pure tanto ha condizionato il dibattito in materia di riforma del mercato del lavoro in termini di rigida ripartizione di competenze tra Stato e Regioni<sup>1165</sup>. Come è stato giustamente osservato, impegnarsi ad oltranza in una *actio finium regundorum* sulla base di un dato normativo tanto oscuro, quanto suscettibile di letture contrapposte approderebbe, in questa materia, a risultati alquanto improduttivi e largamente insoddisfacenti, come pare del resto confermare l'imponente dibattito attualmente in corso<sup>1166</sup>. Lo stesso decreto delegato, quantunque oggettivamente condizionato da una delega deficitaria sul punto, in quanto apparentemente incentrata sulla definizione dei soli principi fondamentali in

<sup>1160</sup> La pensa così, invece, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XLIV.

<sup>1161</sup> Cfr., tra i tanti, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit.; V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, cit.; V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, cit. Tra le poche voci fuori dal coro, cfr. l'attenta ricostruzione proposta da A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, spec. 430, ove rileva come il decreto legislativo n. 276/2003 si muova, almeno per quanto attiene al modello di organizzazione del mercato del lavoro, in una prospettiva di sostanziale conformità a materie e ambiti attribuiti alla competenza esclusiva statale dall'articolo 117, comma 2.

<sup>1162</sup> Contro la legge n. 30/2003 sono stati presentati i ricorsi delle Regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e Basilicata e della Provincia autonoma di Trento (vedili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>1163</sup> Contro il decreto legislativo n. 276/2003 sono stati presentati i ricorsi delle Regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e della Provincia autonoma di Trento (vedili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>1164</sup> In questo senso, con riferimento alla borsa del lavoro, rinvio al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego*, cit., qui 32-33 e anche *La borsa nazionale del lavoro*, cit., qui 577.

<sup>(1165)</sup> Ampia ricostruzione dell'intero dibattito e dei principali nodi problematici, specie per i profili che qui rilevano, anche se con opzioni che non sempre si condividono, è in A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *RGL*, 2002, 231-294. In tema cfr. altresì, anche per ulteriori riferimenti dottrinali e per importanti sollecitazioni interpretative sul tema oggetto della nostra indagine, P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, relazione presentata alle Giornate di studio su *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, Napoli, 3-4 maggio 2002 (in [www.sole.unina.it](http://www.sole.unina.it)); P. A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl.; E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *DLM*, 2003, 1, 9-23; A. TROISI, *Prime indicazioni su "tutela e sicurezza del lavoro" nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *DLM*, 2003, n. 1, 194-208.

<sup>1166</sup> Così: M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 7.

materia di «tutela e sicurezza del lavoro»<sup>1167</sup>, pare invero aver affrontato la questione in termini alternativi, e cioè in una prospettiva di sinergia funzionale tra competenze statali e competenze regionali ai fini della garanzia di un livello di prestazioni ritenute essenziali a tutela del lavoratore sul mercato<sup>1168</sup>. E questo, almeno a nostro avviso, con approdi decisamente più convincenti – e certo meno influenzati «dal risultato atteso o, meglio, dalla volontà di evitare di pervenire a un determinato risultato, pur plausibile sul piano logico»<sup>1169</sup> – di quelli che, in una ottica di mera concorrenza ordinamentale, sarebbero potuti derivare dalla «defatigante comparazione tra le nozioni di “ordinamento civile” e di “tutela e sicurezza del lavoro”»<sup>1170</sup>.

Sono del resto le prime pronunce della Corte costituzionale sul nuovo titolo V a suggerire di leggere nella locuzione «tutela e sicurezza del lavoro» non tanto una “materia” in senso stretto, ma piuttosto un “valore” costituzionalmente protetto<sup>1171</sup>: valore che, nell’ambito della disciplina dei servizi per l’impiego e delle politiche per l’occupazione, può proficuamente tradursi in un sistema integrato pubblico-privato<sup>1172</sup> funzionale al perseguimento, in una ottica di sussidiarietà orizzontale ma anche verticale, del diritto costituzionale all’accesso al lavoro<sup>1173</sup>.

Al legislatore statale compete, a ben vedere, non solo la determinazione dei principi fondamentali in materia di mercato del lavoro, ma anche dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>1174</sup>, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non potendosi certo negare «che tale sia il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), o meglio la sua

<sup>1167</sup> Rileva efficacemente il punto A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l’impiego*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 423-424, che giustamente ritiene come questa opzione del legislatore delegante, quantunque in linea – e certo anche influenzata – con quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria non fosse corretta. Cfr. altresì P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 420, che puntualmente rileva le incongruenze della legge delega in punto di ripartizione di competenze Stato-Regioni.

<sup>1168</sup> Per l’impostazione del problema rinvio al mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l’impiego*, cit., 25 ss.

<sup>(1169)</sup> Così evidenziando il rischio di interpretazioni teleologicamente orientate, E. ALES, *Diritto all’accesso al lavoro e servizi per l’impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del “livello essenziale di prestazione”*, cit., 18.

<sup>1170</sup> Ancora M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, cit., 7.

<sup>1171</sup> Ampia e puntuale ricostruzione, con riferimento a Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in A. TROISI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” ecc.*, cit., spec. 199-205. Cfr. altresì A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l’impiego*, cit., spec. 424-430 e già ID., *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, interventi al I Seminario di studi “Massimo D’Antona”, *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa. Una riflessione sul cambiamento*, cit. Questa A. è, in effetti, uno dei pochi giuslavoristi sensibile più agli orientamenti della Corte costituzionale che agli avvistamenti della dottrina in punto di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Sul punto cfr. anche M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al titolo V della Costituzione*, in *DRI*, 2002, n. 3, spec. 362, dove giustamente rileva che «le ipotesi interpretative, specialmente dei testi costituzionali, acquistano significato soltanto se sono avallate da prassi che le fanno proprie».

<sup>1172</sup> Sull’importanza della integrazione del sistema cfr., in chiave comparata, le importanti notazioni contenute nella parte finale del Rapporto Marimbert del 15 gennaio 2004: *Rapporto al Ministero degli affari sociali, del lavoro e della solidarietà sul mercato del lavoro e i servizi per l’impiego*, cit., 157 ss.

<sup>1173</sup> Immediato è l’accostamento con il sistema integrato dei servizi sociali di cui alla legge n. 328/2000 che precede di poco l’approvazione del nuovo titolo V della Costituzione. Cfr. A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo assetto autonomistico*, relazione al convegno annuale del Gruppo di Pisa su *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, Pavia, 6-7 giugno 2003, in corso di pubblicazione, qui 12 della versione provvisoria, e anche, con specifico riferimento alla «necessità di un nuovo “sistema integrato” di servizi per l’impiego», E. ALES, *Diritto all’accesso al lavoro e servizi per l’impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del “livello essenziale di prestazione”*, cit., spec. 21-23.

<sup>1174</sup> Articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. In dottrina cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *GCost*, 2002, 1182-1199; C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (ar. 117,*

quota di effettività, che appunto deve essere promossa con l'organizzazione di un efficiente mercato»<sup>1175</sup>. La disciplina del mercato del lavoro persegue, come efficacemente rilevato, «l'obiettivo della tutela dell'interesse collettivo (...) dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione. Questo interesse collettivo è (...) costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro (...) alla cui tutela è finalizzato l'intervento attuativo del legislatore»<sup>1176</sup>. È quindi possibile affermare che tutta la disciplina del mercato del lavoro costituisce lo strumento di concreta attuazione e di diretta garanzia del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione; di modo che la riconduzione di questo diritto nel novero dei diritti sociali rende doveroso per lo Stato porre in essere azioni positive, ivi compresa una efficiente organizzazione amministrativa e istituzionale del mercato, al fine di garantire ai cittadini la soddisfazione di un vero e proprio diritto soggettivo – per taluno azionabile in giudizio<sup>1177</sup> – a godere di prestazioni idonee a offrire loro una reale possibilità di trovare opportunità di impiego<sup>1178</sup>.

Del resto, se l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro dipende dallo standard di efficienza dei servizi (pubblici e privati) per l'impiego<sup>1179</sup>, particolare attenzione nella regolazione della materia non può che essere posta, innanzi tutto, sulla definizione di un modello organizzativo complessivo e integrato, che per sua natura è indisponibile a ogni ipotesi di differenziazione territoriale *in peius*; un modello organizzativo che, coerentemente alle linee di azione definite nell'ambito della Strategia europea per la occupazione<sup>1180</sup>, garantisca cioè a tutti i lavoratori, nell'ampia accezione sopra ricordata, i livelli essenziali delle prestazioni poste a presidio, in una logica di eguaglianza e solidarietà nazionale, del diritto costituzionale al lavoro. Quei livelli essenziali che peraltro, come giustamente osservato<sup>1181</sup>, non sono necessariamente da intendersi alla

co. 2, lett. m), Cost.), in DP, 2002, 881-906; V. MOLASCHI, «Livelli essenziali delle prestazioni» e Corte Costituzionale: prime osservazioni, in FI, 2003, I, 398-406; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, in PD, 2002, 345-365. Cfr. altresì CNEL, *La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del titolo V – Osservazioni e proposte*, Assemblea, 18 luglio 2002.

<sup>1175</sup> Così, efficacemente, M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in ADL, 2002, n. 1, qui 176. In tema cfr. altresì M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in RGL, 1999, n. 3, suppl., spec. 19 e 21 dove parla del diritto al lavoro alla stregua di uno di quei diritti sociali che caratterizzano – o dovrebbero caratterizzare, sul piano della effettività – una Repubblica fondata sul lavoro.

<sup>1176</sup> Così: E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, cit., 103.

<sup>1177</sup> In questa prospettiva cfr. S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 111-121, sulla scorta della elaborazione di M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto ecc.*, cit., 37 ss. e P. LAMBERTUCCI, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in ADL, 2000, 244 ss.

<sup>1178</sup> In questa prospettiva cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 525.

<sup>1179</sup> In questo senso cfr., in particolare, la comunicazione della Commissione al Consiglio dell'11 novembre 2002 – *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2002*, Bruxelles, COM (2002) 621def., spec. 30-31, nonché la comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 – *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM (2002) 416def., spec. 11 e 23.

<sup>1180</sup> Cfr., in proposito, E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, cit., 657, che solleva il profilo della compatibilità di uno spinto decentramento con le logiche di coordinamento delle politiche per l'occupazione definite a livello comunitario.

<sup>1181</sup> Ampiamente condivisibile, sul punto, l'impostazione di E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, cit., spec. 10, nota 6, secondo cui la norma di cui al nuovo articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, non si riferisce ai livelli minimi. Cfr. altresì, nella dottrina costituzionalista, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, cit., 1190 e anche la posizione del CNEL, *La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del titolo V ecc.*, cit., qui 8. *Contra*: M. PERSIANI, *Devoluzione e diritto del lavoro*, in ADL, 2002, 14, e, con specifico riferimento ai servizi per l'impiego, anche P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici*

stregua di livelli minimi<sup>1182</sup>, ma piuttosto come contenuto essenziale delle prestazioni poste a presidio – in termini quantitativi ma anche qualitativi – della effettività di tale diritto al lavoro in funzione di obiettivi di uguaglianza sostanziale<sup>1183</sup>.

Coerentemente a questa impostazione, la determinazione dei livelli essenziali in materia di servizi per l'impiego e garanzia del diritto al lavoro non può che muoversi «lungo un tracciato 'mobile' e al tempo stesso 'indeterminabile' e 'rideterminabile'»<sup>1184</sup> rispetto al quale i contenuti della legislazione statale e la scelta dello stesso modello organizzativo dovranno essere valutati, più che in termini di competenza *ratione materiae*, in funzione dei parametri di «ragionevolezza» – e precisamente di proporzionalità, congruità, adeguatezza<sup>1185</sup> – rispetto alle reali *performances* del mercato del lavoro, al funzionamento del sistema dei servizi per l'impiego e dei beni costituzionalmente protetti. Vero è, peraltro, che il tema dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali attiene a pieno titolo al profilo centrale della unità della Repubblica: una unità che – come è stato efficacemente rilevato – l'articolo 120 della Costituzione «qualifica come *giuridica oltre che economica*. E l'unità giuridica riguarda le discipline legislative, i contenuti regolativi e non solo le prestazioni dei diritti, tanto più che per alcuni diritti (...) i profili quantitativi o tecnico-prestazionali possono essere effettivamente assai labili<sup>1186</sup>.

Conseguentemente, le competenze del legislatore statale si estendono non soltanto alla garanzia dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni, ma anche alle strutture organizzative e materiali necessarie per garantirli nel loro contenuto essenziale<sup>1187</sup>. Così come pare altrettanto evidente, in questa prospettiva, che i livelli essenziali finiscono al tempo stesso per diventare criterio di valutazione delle scelte allocative del legislatore statale, compiute in relazione a un determinato modello organizzativo, alla stregua non solo del principio di sussidiarietà verticale ma anche orizzontale<sup>1188</sup>.

---

per l'impiego, cit., 6 e 8.

<sup>1182</sup> Si ricordi, a questo riguardo, che nel progetto della Commissione lotti si parlava invece espressamente di «prestazioni minime» e nel progetto «Speroni» di «minimi inderogabili delle prestazioni sanitarie, dell'istruzione, del trattamento normativo dei rapporti di lavoro». In tema cfr. A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 12.

<sup>1183</sup> In generale, per la tesi secondo cui il concetto di «livelli essenziali» non starebbe semplicemente a indicare una soglia standard di prestazioni garantite in modo uniforme sul territorio nazionale, bensì esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 771-813; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, 2001, 191-243; R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 613-630; S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma "federale"*, in *QC*, 2001, 351-353. In ambito lavoristico cfr. E. ALES, *Diritti di cittadinanza sociale e "livello essenziale di prestazione" nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'"uguaglianza sostanziale"*, in *RDSS*, 2002, 319 ss.

<sup>1184</sup> Così: A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 17.

<sup>1185</sup> In questa prospettiva cfr., con riferimento alla definizione del concetto di «livelli essenziali», A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 17.

<sup>1186</sup> Ancora A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 26 (corsivo dell'A.).

<sup>1187</sup> In questo senso, per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, qui 208.

<sup>1188</sup> Per un importante spunto in questa prospettiva cfr. C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ecc.*, cit., qui 893.

Anche a prescindere dalla dubbia capacità di molte Regioni di gestire in modo efficace le funzioni progressivamente loro assegnate in materia di mercato del lavoro<sup>1189</sup> esistono dunque forti argomenti – confermati tra l'altro anche dalle fonti internazionali e comunitarie<sup>1190</sup> – a sostegno della unitarietà del sistema e del relativo modello organizzativo in funzione di livelli di tutela da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Così come esistono altrettanto forti argomenti per concorrere alla determinazione dei livelli essenziali e delle eventuali prestazioni integrative e/o supplementari su base territoriale per stadi progressivi e, dunque, in una linea di continuità col passato<sup>1191</sup>, confermando con ciò una logica di integrazione e di collaborazione tra i diversi attori istituzionali<sup>1192</sup> che sola può consentire di non rallentare ulteriormente il processo di ridefinizione di un sistema integrato di servizi al lavoro avviato con le riforme del 1997.

Ed è appunto in questa prospettiva – accolta integralmente dalla legge delega e dal relativo decreto di attuazione – che si sono da tempo mossi Stato-Regioni-Province nella ricerca di standard minimi e condivisi di funzionamento dei servizi per l'impiego coerenti con il modello organizzativo e gestionale definito nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469<sup>1193</sup>. In un primo tempo con l'accordo sancito nella Conferenza unificata Stato-Regioni del 16 dicembre 1999 sugli standard dei servizi<sup>1194</sup>. A seguire con: 1) la definizione delle linee guida per l'avvio della funzionalità dei servizi, sancite dalla Conferenza unificata del 26 ottobre 2000<sup>1195</sup>; 2) la determinazione delle competenze relative alla definizione degli standard tecnici e dei flussi di informativi di scambio tra i sistemi ai fini della messa a regime del sistema informativo lavoro, attraverso l'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali dell'11 luglio 2002<sup>1196</sup>; 3) la costruzione di un *Masterplan* nazionale e di relativi *Materplan* regionali finalizzati alla progettazione coordinata della allocazione delle risorse del Fondo sociale europeo da indirizzare a sostegno del rilancio dei servizi pubblici per l'impiego<sup>1197</sup>. E infine, ancora più recentemente, con la messa a punto del modello organizzativo del collocamento pubblico attraverso la condivisione – ratificata nella Conferenza unificata del 30

<sup>1189</sup> Cfr. con specifico riferimento alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro nelle aree meridionali del Paese, G. FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismi e localismi*, in *Working Paper* C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2002, n. 5, qui 20-21. Come dimostrano i recenti rapporti Isfol le differenze di fatto esistenti tra i diversi sistemi regionali restano in effetti marcate e rischiano anzi ancora di aumentare. D. GILLI, R. LANDI, G. PERRI, *Servizi per l'impiego ecc.*, cit., altresì D. GILLI, *Verso nuovi modelli organizzativi del mercato del lavoro: processi di cambiamento nei servizi pubblici*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>1190</sup> Cfr., in proposito, E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, cit., 656, che giustamente ricorda come «sia la Commissione Europea sia l'OCSE, pur molto favorevoli ai processi di decentramento dei servizi per l'impiego in corso in molti Paesi, hanno sostenuto che rimangono forti ragioni a favore del mantenimento di un sistema nazionale unitario».

<sup>1191</sup> *Supra*, § 1.

<sup>1192</sup> Cfr., a questo proposito, A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ecc.*, cit., 37, che rileva come la determinazione dei livelli essenziali è «un interesse (nazionale in quanto interesse) della Repubblica collegato all'attuazione di lavori costituzionali indeclinabili, di quella Repubblica di cui le Regioni sono (...) elementi costitutivi; il che significa che le Regioni non sono "terze" rispetto a questo interesse, e il dovere di cooperare alla sua piena realizzazione è "rafforzato" dalla partecipazione ai processi che ne definiscono la fisionomia concreta».

<sup>1193</sup> Cfr. C. RIVIELLO, *Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata*, cit., qui spec. 285-293.

<sup>1194</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>1195</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>1196</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

<sup>1197</sup> Consultabile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

maggio 2002<sup>1198</sup> – del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che, come detto (*supra*, § 2), rappresenta il punto di raccordo normativo e istituzionale tra il disegno riformatore tracciato nel 1997 e quello di cui alla legge n. 30/2003 di riforma del mercato del lavoro.

Con riferimento allo scenario appena descritto il legislatore nazionale avrebbe certamente potuto cambiare drasticamente rotta rispetto alla evoluzione della disciplina in materia di mercato del lavoro maturata nella stagione del c.d. decentramento amministrativo a Costituzione invariata<sup>1199</sup>, procedendo in via unilaterale nella determinazione, in particolare, dei livelli essenziali relativi alla regolazione del mercato del lavoro; tanto più che – anche stando ancorati alla classificazione dominante in dottrina in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni – taluni profili, ed in particolare quelli relativi al regime autorizzatorio<sup>1200</sup>, attengono sicuramente anche

<sup>1198</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 30 maggio 2002 (vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*). Contrariamente a quanto sostenuto, il decreto legislativo n. 297/2002 non sconfinava dunque nell'area delle competenze regionali (così invece V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego ecc.*, cit., 348), proprio perché è frutto di un ampio confronto tra Stato e Regioni. Solo un punto proposto dalle Regioni in sede politica – e precisamente quello relativo al comma 1 dell'articolo 1, rispetto al quale si chiedeva di sostituire le parole «le disposizioni contenute nel presente decreto stabiliscono» con le seguenti: «i principi desumibili dal presente decreto costituiscono» – non è stata accolta dal rappresentante del Governo in quanto limitativa delle competenze statali alla sola determinazione dei principi fondamentali e non anche dei livelli essenziali come pure prevede l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. Tutte le altre proposte delle Regioni – espresse in sede tecnica e politica – sono invece state accolte e condivise dal rappresentante del Governo.

<sup>1199</sup> Per gli opportuni approfondimenti cfr., per tutti, P. CHIARI, N. VECCHIONE, D. VENTURI, *Il decentramento istituzionale del collocamento*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 177-193. Cfr., altresì, P. A. VARESI (a cura di), *I servizi per l'impiego*, F. Angeli, Milano, 1997.

<sup>1200</sup> Quello del regime autorizzatorio è forse il profilo più delicato. Non a caso tutti i ricorsi richiamati alle note 179 e 180 impugnano l'articolo 1, comma 2, lettera l) della delega e, conseguentemente, l'articolo 4 del decreto, che prevede l'attribuzione al Ministero del lavoro della potestà autorizzatoria nei confronti delle Agenzie per il lavoro, la regolazione della stessa e la istituzione di un apposito Albo. Contestano le Regioni che, vertendosi in tema di organizzazione amministrativa del mercato e quindi di tutela e sicurezza del lavoro, lo Stato potrebbe soltanto dettare i principi fondamentali e non dettare norme di dettaglio. Di conseguenza, lo Stato, come precisa la ricorrente Toscana, avrebbe potuto prevedere la necessità di una autorizzazione ed anche i requisiti omogenei per ottenerla, ma non regolare nel dettaglio la procedura per l'esercizio della funzione amministrativa di autorizzazione, ciò che spetterebbe invece alle Regioni con proprie leggi. La sola Regione Emilia Romagna impugna anche l'articolo 2 del decreto, nella parte in cui – comma 1, lettera e) – definisce l'autorizzazione come un provvedimento *statale* abilitante alle attività di intermediazione definite dallo stesso decreto. Le difese delle Regioni Emilia Romagna e Toscana prevedono altresì una possibile obiezione riguardo alla possibilità per lo Stato di invocare la sussistenza di esigenze unitarie e quindi l'esercizio delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà, affermando che mancano i requisiti cui la Corte costituzionale, con sentenza n. 303/2003, ha subordinato l'assunzione di funzioni amministrative (e correlativamente competenze normative) da parte dello Stato in nome del principio di sussidiarietà. Quest'ultima eccezione è tuttavia inconferente in quanto il tema del regime autorizzatorio, e della unicità dello stesso, esula dalla materia "tutela e sicurezza del lavoro" e chiama in causa la competenza statale, come dimostrabile con tre ordini di argomentazioni. In primo luogo, bisogna considerare che l'autorizzazione concessa alle Agenzie per il lavoro è, secondo lo schema tipico, l'atto amministrativo con cui viene resa lecita una attività, quella di intermediazione e/o interposizione nei rapporti di lavoro, che altrimenti ricadrebbe in un generale divieto. Ora, se in generale le autorizzazioni rimuovono un ostacolo posto nel pubblico interesse, nel caso specifico questo atto è finalizzato a rimuovere un divieto la cui *ratio* va individuata nella esigenza di evitare l'insorgere di situazioni elusive dei diritti soggettivi dei lavoratori, garantire la responsabilità patrimoniale del datore di lavoro, il pagamento degli oneri sociali, l'esercizio dei diritti sindacali, l'osservanza dei contratti collettivi, ecc. Dunque, la fissazione del regime autorizzatorio per le agenzie del lavoro, benché certamente agisca nella fase di accesso al mercato, non mira a tutelare il lavoratore *sul mercato*, bensì tutela il lavoratore *nel rapporto*, come d'altronde la stessa proposta di direttiva comunitaria, già citata alla nota 175, relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei induce a ritenere (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Lavoro (interinale)*). In secondo luogo, si deve rilevare che l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione e interposizione è sanzionato penalmente: da ciò ne discende che soltanto l'unicità dei requisiti richiesti e del relativo regime autorizzatorio (configurandosi come atto necessario per escludere l'antigiuridicità dell'attività) possono garantire l'uguaglianza delle condotte sanzionabili sull'intero territorio nazionale. Di conseguenza anche la funzione autorizzatoria, che ha indubbiamente natura amministrativa, deve essere esercitata a livello statale, di modo da garantire l'unicità e l'uniformità non solo della disciplina sostanziale, ma anche di quella procedurale e della concreta gestione ed applicazione; d'altra parte, è evidente che le modalità con cui viene esercitata la funzione esecutiva si riverberano sull'efficacia della disciplina

alla «tutela della concorrenza»<sup>1201</sup> e all'«ordinamento civile e penale»<sup>1202</sup>, non tollerando conseguentemente – se non con riferimento a condizioni specifiche<sup>1203</sup> – differenziazioni sul territorio nazionale<sup>1204</sup>. L'intensità dell'intervento in materia di livelli essenziali, come già rilevato nelle pagine che precedono, è infatti affidata a sottilissime valutazioni di ragionevolezza se non addirittura di vera e propria discrezionalità politica<sup>1205</sup>, mentre sul piano costituzionale non sono previste forme di necessaria determinazione concordata<sup>1206</sup> nel senso che la specificazione dei modelli organizzativi e delle norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il

---

substanziabile. Infine, viene in considerazione la tutela della concorrenza. Infatti, la previsione di regimi autorizzatori differenti potrebbe comportare un triplice effetto: a) una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, che, come espressamente previsto dall'articolo 120 della Costituzione, le Regioni non possono limitare in quanto aspetto del diritto al lavoro; b) il rischio derivante dalla attribuzione della potestà di regolazione normativa e autorizzatoria per gli operatori privati allo stesso soggetto cui spetta disciplinare l'organizzazione del servizio pubblico che concorre con i privati medesimi nella stessa attività; c) la possibilità che la diversità di regime autorizzatorio precluda l'effettività dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale e quindi l'efficacia che con l'apertura agli operatori privati la riforma del mercato ha inteso conseguire. D'altra parte, per scongiurare i rischi sopra indicati non vale sostenere che la necessità dell'autorizzazione ed i suoi requisiti sarebbero comunque unici e fissati a livello statale, perché anche le modalità procedurali, ove fossero diverse da Regione a Regione, potrebbero comportare uno squilibrio tra operatori di una Regione ed altri soggetti ad un iter burocratico diverso e più complesso, senza contare che un diverso regime autorizzatorio potrebbe comunque comportare problemi di circolazione tra le Regioni. Quanto poi al rischio indicato *sub b)* di attribuire la potestà di autorizzazione al soggetto che deve disciplinare l'attività dei servizi pubblici che concorrono con i privati sullo stesso mercato, questo non viene meno per il fatto che i requisiti siano fissati dallo Stato. A questo proposito è certamente vero che non basta affermare che vi sia potestà esclusiva statale per giustificare il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative, dal momento che non opera più il principio del parallelismo, ma è facile dimostrare che vi sono esigenze unitarie ulteriori rispetto a quelle già segnalate che giustificano l'operare "in senso ascendente" del principio di sussidiarietà. Infatti, già ora le agenzie di lavoro interinale per operare necessitano di una autorizzazione per ottenere la quale è previsto come requisito la presenza in almeno quattro Regioni (esattamente come nel decreto legislativo n. 276/2003) laddove la dimensione ultraregionale è finalizzata a garantire la maggiore professionalità dell'agenzia. Inoltre, non si vede come una Regione possa accertare un requisito come la presenza di sedi in altre Regioni: questo accertamento non può che essere svolto a livello centrale di modo che può affermarsi sussista un'ulteriore esigenza unitaria, rispetto alle altre già segnalate, per mantenere allo Stato le funzioni amministrative. Sul punto, oltre a quanto ho già sostenuto nel mio *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego ecc.*, cit., spec. 25-35, cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit.

<sup>1201</sup> Perplessità sulla utilizzabilità della disciplina della concorrenza ai fini della giustificazione di un accentramento del regime autorizzatorio sono tuttavia in P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 424. Sul punto cfr. anche L. CASETTI, *La Corte Costituzionale e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 5.

<sup>1202</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego ecc.*, cit., 28-31 e, in generale, *ex plurimis*, M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al titolo V della Costituzione*, cit.

<sup>1203</sup> Condizioni che sono poi quelle di cui all'articolo 6, commi 6, 7 e 8, là dove dispongono un regime di autorizzazione regionale con riferimento esclusivo al territorio regionale. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, cit.

<sup>1204</sup> Cfr. A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, cit. che va oltre e – richiamando F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2004, 1153 – afferma che lo stesso concetto di «materia», nonché di «criterio di competenza» non si adattano al "modello" sotteso all'articolo 117 della Costituzione, che presuppone l'integrazione e l'intreccio di competenze e non la netta "separazione" fra queste.

<sup>1205</sup> In questa prospettiva cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, cit., 1190-1192. Cfr. altresì M. LUCIANI, *op. cit.*, qui 353, dove rileva come la determinazione concreta di tali livelli è oggetto di una decisione politica riservata al legislatore statale. Una decisione, ovviamente, pur sempre sottoposta all'eventuale scrutinio del giudice costituzionale, che tuttavia, vista la notevole discrezionalità implicata dalla latitudine della formula, può estendersi soltanto sino a verificare il rispetto del limite della manifesta irragionevolezza o della manifesta contraddittorietà.

<sup>1206</sup> In questo senso, per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., 2003, qui 205.

godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, spetta al legislatore nazionale «senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>1207</sup>.

La scelta operata dal legislatore statale, per contro, è stata quella della continuità con i processi di riforma e con le intese istituzionali maturate dal 1997 a oggi, nella consapevolezza che i gravi ritardi nella messa a regime di un efficiente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro non dipendono tanto da lacune dell'impianto normativo nel suo complesso, rispetto al quale sono apparsi sufficienti alcuni correttivi dettati dalla esperienza<sup>1208</sup>, quanto dalla sua concreta e definitiva attuazione nella prassi applicativa e soprattutto dalla sua penetrazione nella cultura e nella mentalità degli operatori del settore. Come è stato evidenziato da uno degli osservatori più attenti dei processi di regolazione del mercato del lavoro<sup>1209</sup>, con la riforma del 1997 sono state introdotte nel nostro ordinamento misure e concezioni organizzative del collocamento alquanto innovative, i cui effetti non potranno essere compiutamente – e ragionevolmente – colti se non dopo qualche tempo. Di modo che sarebbe stato davvero nefasto per le sorti del già debole sistema dei servizi per l'impiego italiano fare *tabula rasa* del lavoro e degli indubbi progressi degli ultimi anni, per partire nuovamente da capo con un progetto tutto da inventare e mettere poi faticosamente a regime sul piano operativo.

In questo senso, e solo in questo senso, può dunque essere intesa la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 11 settembre 2003, n. 276 – oggetto di serrate quanto non condivisibili critiche da parte della dottrina<sup>1210</sup> – alla stregua della quale, nella definizione della organizzazione del mercato del lavoro, viene fatto salvo «il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni» e ciò – come pure viene seccamente rimarcato<sup>1211</sup> – non necessariamente in contraddizione con l'affermazione, contenuta nello stesso comma, secondo cui restano ferme «le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale». Invero, a chi dubita «non poco della sopravvivenza del d.lgs. 469/1997 al nuovo riparto di poteri legislativi tra Stato e Regioni previsto dall'art. 117 Cost.»<sup>1212</sup>, si può agevolmente rispondere che il decreto ripropone una disciplina dell'organizzazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego – quella di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che appunto prevede<sup>1213</sup> la «attribuzione alle province delle funzioni e dei

<sup>1207</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 282/2002 (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenze normative delle regioni*).

<sup>1208</sup> Così anche T. TREU, *La riforma del mercato del lavoro: prime notazioni*, cit., 3.

<sup>1209</sup> In questo senso cfr. le condivisibili osservazioni formulate, a margine della riforma, da P.A. VARESI (a cura di), *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, cit., qui 135.

<sup>1210</sup> Cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XXXVI e XLV; P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, cit., 421; V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101; ID., *Servizi per l'impiego e collocamento*, cit., 46-47. Si deve ricordare, in proposito, che i recenti ricorsi di Marche e Toscana (vedili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) impugnano proprio il comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 276/2003 nella parte in cui, riprendendo l'articolo 1, comma 2, lettera e) della legge delega, a sua volta impugnato (vedi i ricorsi raccolti in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), dispone che le Province mantengano le funzioni amministrative alle stesse attribuite con il decreto legislativo n. 469/1997.

<sup>1211</sup> Da V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101.

<sup>1212</sup> Ancora V. FILÌ, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101.

<sup>1213</sup> Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettere f), g) e h), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

compiti di cui all'articolo 2, comma 1<sup>1214</sup>, ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui al comma 1<sup>1215</sup>» – giudicata legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 74/2001<sup>1216</sup>.

A questo proposito, e in termini di puro ragionamento formale, qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale con il nuovo titolo V, può essere escluso, solo se si considera che la disposizione in questione non costituisce un *conferimento* di funzioni bensì una norma meramente dichiarativa – e non prescrittiva – di quanto avviene in forza del principio di continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative, per cui l'organo titolare della competenza la conserva fino a che una fonte competente (e quindi la legge regionale in base al nuovo riparto previsto dall'attuale titolo V della Costituzione) non intervenga a stabilire diversamente<sup>1217</sup>. Si tratta di una interpretazione conforme – ed anzi obbligata – alla luce del combinato disposto dell'articolo 97 e della VIII disposizione finale e transitoria della Costituzione; tanto più che essa è confermata, anche a livello di legislazione ordinaria, dall'articolo 7 della legge n. 131/2003 secondo cui le leggi statali e regionali possono conferire ulteriori funzioni, senza tuttavia intaccare quelle attualmente esercitate dagli enti locali. Anzi, la previsione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, lungi dal mortificare la competenza regionale<sup>1218</sup>, la conferma, nel senso che da essa può desumersi che il legislatore statale non intende procedere ad alcuna riallocazione di funzioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato per esigenze unitarie, ma mantiene provvisoriamente ferma la situazione preesistente, lasciando così ai singoli legislatori regionali il compito di valutare una eventuale diversa distribuzione delle funzioni, alla luce dei criteri indicati dall'articolo 118 della Costituzione e fermo restando la coerenza con il modello organizzativo deputato a garantire i livelli essenziali.

Ma a giustificazione di questa formulazione del comma 2 dell'articolo 3 si deve soprattutto richiamare – ancora una volta e su un piano sostanziale – il serrato e complesso dialogo istituzionale, che ha accompagnato il tentativo di definizione di un sistema integrato di servizi per l'impiego uniforme su tutto il territorio nazionale. Lungi dal rappresentare una soluzione salomonica del Governo – che, così facendo, avrebbe «scontentato tutti (...) cadendo in contraddizione in punto di diritto»<sup>1219</sup> – questa formulazione è, come può testimoniare un diligente lavoro di studio dei passaggi istituzionali propedeutici alla approvazione del decreto, il frutto progressivo del dialogo avviato in sede di Conferenza unificata sulla delega in materia di mercato del lavoro. Nella seduta

<sup>1214</sup> L'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 469/1997 attribuisce alle Regioni le funzioni e i compiti relativi al collocamento.

<sup>1215</sup> Il comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 469/1997 prevede che «l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto (...)».

<sup>1216</sup> Vedila in RIDL, 2002, 230 ss., con nota di M. TIRABOSCHI, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*.

<sup>1217</sup> Secondo F. S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, 407 e 408, anche al di fuori delle materie di competenza esclusiva, lo Stato potrebbe peraltro allocare, con norme cedevoli rispetto alle successive leggi regionali, le funzioni fondamentali degli enti locali nonché le funzioni statali. *Contra*, giustamente, S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit. 541, nota 60.

<sup>1218</sup> Così: V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101.

<sup>1219</sup> Così invece, ma senza conoscere il dibattito in sede di Conferenza unificata, e dunque sulla base di una mera e superficiale presunzione della volontà del Governo, V. FILI, *L'accesso al mercato del lavoro ecc.*, cit., 101.

del 24 ottobre 2002<sup>1220</sup>, su richiesta dell'Unione Province d'Italia, è stato in un primo tempo espressamente concordato «il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e dalle leggi regionali di attuazione», con parere favorevole delle Regioni subordinato, in particolare, alla introduzione nel testo della delega della seguente formulazione: «gli schemi di decreti legislativi di cui all'articolo 7 (della legge delega) in materia di competenza concorrente Stato/Regioni, siano adottati con l'intesa preliminare delle Regioni e delle Province Autonome». Cosa che puntualmente si è poi verificata: la lettera dell'articolo 7 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, dispone infatti il passaggio in Conferenza unificata dei decreti di cui all'articolo 1 della delega stessa. Anzi, è stato proprio in sede di valutazione dello schema di decreto legislativo ai sensi dell'articolo 7 della legge delega che la Conferenza unificata ha successivamente ribadito la disposizione in questione, con la richiesta, concordata in sede tecnica e ratificata in sede politica il 3 luglio 2003<sup>1221</sup>, di precisare che sarebbero comunque rimaste ferme anche le competenze delle Regioni in materia appunto di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale.

Consapevole della necessità per il nostro Paese di un sistema integrato di servizi per l'impiego e di governo del mercato del lavoro, il legislatore nazionale ha dunque riconosciuto che l'organizzazione del mercato del lavoro e la relativa disciplina non possono derivare da semplici determinazioni unilaterali dei soggetti istituzionali interessati. Indispensabile rimane, anche alla luce dell'assetto di competenze scaturito dal nuovo titolo V della Costituzione, il profilo della «leale collaborazione»<sup>1222</sup>, a sostegno di un modello federalista di tipo cooperativo, e dunque il rispetto di determinati oneri procedurali<sup>1223</sup>, quale il parere o l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, come del resto confermato dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>1224</sup>. Ciò peraltro non esclude, e anzi presuppone, che, una volta definiti e garantiti i livelli essenziali attraverso

<sup>1220</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 24 ottobre 2002 (vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*). Cfr. altresì Corte costituzionale sentenza n. 27/2004, reperibile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenze normative delle regioni*.

<sup>1221</sup> Cfr. il verbale della Conferenza unificata nella seduta del 3 luglio 2003 (vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*).

<sup>1222</sup> Occorre rilevare, in proposito che, contrariamente alla opinione espressa dalla dottrina (cfr., tra gli altri, A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo "duale"*, in A. ANZON, *op. cit.*, 195 ss.), la Corte costituzionale, nella sentenza n. 303/2003 (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenze normative delle regioni*), tratta ancora oggi il principio di leale collaborazione alla stregua di principio di rilevanza generale. Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, n. 1.

<sup>1223</sup> Oltre al rispetto delle intese maturate con riferimento alla implementazione del decreto legislativo n. 469/1997, nel decreto legislativo n. 276/2003 la determinazione di ciò che è essenziale avviene con atto avente forza di legge e, d'altra parte, per la concreta specificazione a livello *sub*-legislativo, sono previste procedure rispettose del principio di leale collaborazione. Basti ricordare che l'intesa con le Regioni o con la Conferenza Stato-Regioni è prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera c) per l'adozione del decreto ministeriale che definisce i requisiti logistici e di professionalità per l'autorizzazione alle Agenzie per il lavoro, dall'articolo 6, comma 8, per la definizione della sezione regionale dell'Albo delle Agenzie, dall'articolo 16, comma 1, per la definizione di standard tecnici e flussi di scambio in relazione alla borsa continua per il lavoro, dall'articolo 17, comma 5, per la definizione di un modello provvisorio di rilevazione, dall'articolo 51, comma 2, per la determinazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi, e dall'articolo 53, comma 3 per la definizione delle modalità di riconoscimento dei criteri di erogazione degli incentivi. Cfr., a questo proposito, F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica ecc.*, cit., XLVI, che rileva come rappresenti «una sorta di immunizzazione costituzionale del decreto l'aver spesso previsto, come condizione di efficacia dei provvedimenti ministeriali, l'"intesa" con la controparte Regioni-Autonomie locali».

<sup>1224</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 88/2003 (vedila in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenze normative delle regioni*).

la disciplina posta in essere dal decreto legislativo 11 settembre 2003, n. 276, possa poi trovare nuovamente espansione e piena applicazione la competenza concorrente delle Regioni in materia di mercato del lavoro, consentendo alle Regioni stesse di introdurre nuove e maggiori forme di tutela sul mercato, purché coerenti con i principi fondamentali e in funzione di innalzamento degli standard fissati a livello nazionale<sup>1225</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non si comprende allora davvero perché, se non ovviamente per mere ragioni politiche che tuttavia in questo caso prescindono dai diritti e dalle esigenze delle persone in carne e ossa, pur a fronte di un modello organizzativo integralmente concertato sul piano tecnico e che solo aspira a far finalmente funzionare le innovazioni introdotte già nello scorso decennio<sup>1226</sup>, si debba avviare una stagione di polemiche e incertezze; polemiche e incertezze che, alimentate dai dubbi della dottrina e da un preoccupante contenzioso tra Stato e Regioni, finiranno col rallentare gravemente il decollo e la definitiva messa a regime di un segmento del nuovo diritto del mercato del lavoro che pare davvero strategico per assicurare l'effettività delle tutele del lavoro e compensare le innovazioni introdotte, sempre dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sul versante delle tipologie di lavoro flessibile.

---

<sup>1225</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 307/2003 e sentenza n. 331/2003 (vedile in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenze normative delle regioni*). In dottrina cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., qui 159-160 e anche M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, cit.

<sup>1226</sup> Secondo l'auspicio – pienamente condiviso da chi scrive – di R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 10.