

Collana dell'Osservatorio **Centro Studi**

4

Pur essendo frutto di un lavoro comune, possono così distinguersi i contributi di:

Matteo D'Emilione: par. 4.1;

Mario Emanuele: introduzione, parr. 2.1, 2.2, 2.3, 3.61, 3.6.2, 4.2, 4.3, conclusioni;

Manuel Marocco: introduzione, capitolo I, parr. 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 4.1, conclusioni;

Emiliano Rustichelli: par. 3.5.

La ricerca è stata chiusa nel mese di ottobre 2006.

IL RUOLO DEL LAVORO IN SOMMINISTRAZIONE A TEMPO DETERMINATO PER L'OCCUPAZIONE DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI

di Marocco M. e Emanuele M.

Università degli Studi di Siena

indice

Introduzione	7
Capitolo 1	
La disciplina internazionale	9
1.1 Gli <i>standard Oil</i> in materia di agenzie private di collocamento: dal divieto ai “servizi resi alla società”	9
1.2 Le fonti di diritto comunitario: liberalizzazione e regolazione	15
Capitolo 2	
La disciplina comparata	21
2.1 Belgio	22
2.2 Francia	24
2.3 Regno Unito	27
2.4 Olanda	31
2.5 Germania	34
Capitolo 3	
La disciplina nazionale	41
3.1 Premessa: l’evoluzione della complementarità nella gestione dei servizi all’impiego in Italia	41
3.2 Il coinvolgimento delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo nella gestione di politiche nell’ordinamento ante riforma.	50
3.3 La nuova disciplina legale: novità ed operatività	53
3.4 La nozione di lavoratore svantaggiato	57
3.5 Caratteristiche dei lavoratori svantaggiati: stime sull’impatto dell’art. 13	64
3.6 Il regime premiale	72
3.6.1 <i>I chiarimenti dell’INPS</i>	76
3.6.2 <i>Regime premiale e disciplina degli aiuti di Stato</i>	80
3.7 Il regime di decadenza	87

3.8 Il Protocollo d'intesa del novembre 2004	93
3.9 La legislazione regionale	95
Capitolo 4	
Sperimentazioni, opinioni, proposte	101
4.1 Le sperimentazioni avviate prima della l. n. 80/2005: le evidenze	101
4.2 Una prima applicazione dell'incentivo di cui alla lett. b), 1° co., Decreto	110
4.3 Le opinioni degli attori	112
Conclusioni	119
Bibliografia	123

introduzione

Nel 2003, nell'ambito della riforma del mercato del lavoro (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, d'ora innanzi "Decreto"), e più in particolare nel Titolo II, Capo II, intitolato, "Tutele sul mercato e disposizioni speciali con riferimento ai lavoratori svantaggiati", è stata introdotta una misura, disciplinata all'art. 13 del medesimo decreto, per favorire l'inserimento/reinserimento di tali lavoratori nel mercato.

Lo schema della misura prevede il coinvolgimento diretto delle agenzie di somministrazione, chiamandole all'esercizio di funzioni sociali. Secondo il disegno del Legislatore delegato, le Agenzie, incentivate alla "presa in carico" dei soggetti svantaggiati, orientano socialmente alcune delle caratteristiche che hanno contraddistinto, negli anni, l'istituto della fornitura di manodopera.

Quest'ultimo, infatti, non solo rappresenta una misura di "flessibilizzazione" della organizzazione del lavoro, ma favorisce altresì un repentino ingresso nel mercato, anche grazie alla funzione di accompagnamento al lavoro svolta dalle agenzie, interessate a garantire alle aziende utilizzatrici personale formato e professionalmente qualificato.

Proprio a fronte di simili caratteristiche, la *ratio legis* dell'art. 13 si estrinseca nel tentativo di soddisfare finalità sociali valorizzando la capacità del lavoro somministrato di fluidificare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Obiettivo della presente indagine è dar conto delle modalità attraverso le quali in Italia è stato realizzato un simile tentativo, nonché di verificarne lo stato di attuazione e, ove possibile, gli esiti, anche in un'ottica *de iure condendo*.

Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione storico-normativa dell'ingresso della fornitura di lavoro nell'ordinamento internazionale, facendo in particolare riferimento alla evoluzione dell'atteggiamento della Organizzazione internazionale del lavoro (O.I.L.) in materia, nonché al tentativo, per ora solo parzialmente realizzato, di elaborare una disciplina unitaria, di livello comunitario, dello stesso istituto.

All'interno del successivo capitolo sono state esaminate alcune esperienze di diritto comparato (Belgio, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito) che hanno permesso di implementare schemi normativi di raccordo pubblico-privato, nonché modelli di politiche attive, che, seppure in modo differenziato, prevedono il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro.

La parte successiva dello scritto è stata dedicata, previo esame degli interventi di analogo contenuto adottati nel passato, alla esegesi della più recente regolamentazione italiana.

Si è, in particolare, studiato la nozione di “svantaggio” (accompagnata da una stima dell’impatto soggettivo calcolato sulla base della nozione stessa), il regime premiale e l’apparato sanzionatorio finalizzato a concretizzare i profili di *workfare* insiti nell’istituto.

Nell’ultimo capitolo, infine, passate in rassegna le sperimentazioni dell’art. 13 già avviate, si è focalizzata l’attenzione sulle opinioni delle parti sociali coinvolte nell’attuazione della medesima disposizione, soprattutto al fine di evidenziarne benefici, criticità e provare a tracciare le linee guida di un eventuale intervento legislativo di riforma.

LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

1.1 GLI *STANDARD OIL* IN MATERIA DI AGENZIE PRIVATE DI COLLOCAMENTO: DAL DIVIETO AI “SERVIZI RESI ALLA SOCIETÀ”

Spunti interessanti sul tema del rapporto pubblico e privato e sui possibili “spazi” di concreta inverazione dello stesso si ritrovano nell’ordinamento internazionale.

D’altro canto, l’evoluzione della posizione dell’ OIL¹ in materia di agenzie private di collocamento può essere considerata *sintomatica* di quanto avvenuto, nel corso degli anni, negli ordinamenti di molti Stati.

L’originario atteggiamento di tale organismo è racchiuso nell’adozione del principio - già fissato nel *Trattato di Versailles* (1919) - “Il lavoro non è una merce”. Tra i differenti significati assunti nel diritto internazionale e nel diritto interno dal divieto di mercificazione del lavoro, quello che qui interessa attiene alle implicazioni, teoriche e pratiche, in tema di organizzazione del mercato del lavoro. Così già nella *Unemployment Recommendation*, 1919 (n. 1), approvata all’indomani della costituzione della stessa organizzazione internazionale, si raccomandava espressamente agli Stati membri di adottare misure atte a proibire la nascita di “agenzie per l’impiego a pagamento o che svolgono la loro attività per profitto”, accompagnando tale opzione con l’ulteriore previsione, nel caso di preesistenza di tali agenzie, di sottoporre, nel frattempo, le stesse ad un sistema di licenze, per poi comunque procedere “al più presto possibile” alla loro abolizione.

Tale draconiana impostazione - che trovava riscontro nella *Fee-Charging Employment Agencies Convention*, 1933 (n. 34) e nella *Employment Agencies Recommendation*, 1933 (n. 42), ove era previsto l’obbligo di procedere alla ricordata abolizione entro tre



1. L’attività normativa della Conferenza internazionale si realizza a mezzo di: raccomandazioni, che possono equipararsi a proposte di legge; convenzioni (*rectius*, progetti di convenzione), che hanno il valore di trattati internazionali, in forza dei quali però, a differenza degli ordinari trattati, gli Stati sono vincolati all’emanazione, entro un anno, di una legge di ratifica. In conclusione, raccomandazioni e convenzioni sono, pertanto, “fonti mediate del diritto del lavoro dei singoli Stati” (così Scognamiglio, 1997, 23).

anni dall'entrata in vigore della stessa Convenzione, seppur con alcune eccezioni - ha robuste radici nella storia e riflette una valutazione negativa nei confronti dell'attività svolta dai privati che lucrano sulla altrui necessità di lavorare, non tanto e non solo per mere considerazioni di ordine morale, ma in quanto, nella pratica, tali attività hanno anche implicato fenomeni distorsivi in termini di elusione della disciplina del lavoro e, soprattutto nei mercati caratterizzati da un eccesso di offerta, hanno presentato tratti di pericolosità sociale (Liso, 2003). In particolare, diffidenze e resistenze hanno riguardato - e peraltro continuano a far presa, giustificando le restrizioni presenti in molti ordinamenti - tutte le forme di interposizione nei rapporti di lavoro, poiché realizzano una "scissione" tra soggetto titolare del rapporto contrattuale e quello destinatario materiale della prestazione di lavoro dedotta nel contratto medesimo, risultando, pertanto, in contrasto con una sorta di "principio connaturato" alla moderna organizzazione capitalistica: "Chi esercita una attività economica deve altresì assumere in proprio l'organizzazione della medesima ed i rischi che da essa conseguono, anche sul piano dei rapporti di lavoro" (Carabelli, 1999).

Correlativamente a tale divieto, gli *standard OIL* privilegiavano un sistema basato sul monopolio pubblico del collocamento, come si ricava fin dalla *Unemployment Convention*, 1919 (n.2) e poi dalla *Employment Service Convention*, 1948 (n. 88) la quale, tuttora vigente², obbliga tutti i Paesi aderenti ad assicurare un servizio pubblico per l'impiego gratuito, esaltando in tal modo la funzione più risalente assegnata al collocamento pubblico, vale a dire quella di difesa dei lavoratori nella fase di accesso al lavoro.

Peraltro, almeno formalmente, con la *Fee-Charging Employment Agencies Convention*, 1949 (n. 96), venne introdotta una disciplina più flessibile in quanto era riconosciuta ai paesi aderenti la facoltà di scegliere tra due sistemi: quello della progressiva abolizione delle agenzie private, ovvero della loro ammissibilità, ma sotto un rigido controllo statale. Tuttavia, l'ostilità nei confronti delle stesse era dimostrata dal fatto che 29 dei 41 paesi che avevano sottoscritto la Convenzione avevano comunque optato per un sistema di monopolio pubblico, accettando la Parte II dello strumento pattizio³.

Successivamente, mentre in particolare i paesi dell'area anglosassone non avevano ratificato la più volte richiamata Convenzione 96/49, consentendo l'attività degli intermediari privati, seppur sotto l'egida di un più o meno forte controllo statale, il diffondersi in particolare delle Agenzie di lavoro temporaneo (*Temporary work agencies*, TWAs) - le quali hanno costituito "la prima ondata di liberalizzazione nei paesi dove vigeva il monopolio pubblico" (Thuy, Hansen, Price, 2001) - diede luogo a problemi interpretativi. Difatti, mentre l'OIL riteneva che le TWAs rientrassero nel campo di applicazione della Convenzione da ultimo citata, molti paesi aderenti, pur optando per il monopolio, non intendevano contemporaneamente rinunciare a regolare il lavoro temporaneo⁴.



2. Ratificata dall'Italia nel 1952. Peraltro, dal sito Internet dell'Oil risulta che l'Italia ha denunciato tale accordo il 9/8/1971.

3. Si veda ILO, 1994, 8.

4. Si veda Lassandari, 1999; Blampain, 2005; Olivelli, 2005.

Avvicinandosi ai nostri giorni⁵, si aggiunga poi che negli anni '90, diversi paesi europei hanno deciso di avvalersi della possibilità di denunciare la Convenzione, a testimonianza dell'affievolirsi dell'avversione che prima aveva accompagnato la presenza di operatori privati nei mercati⁶.

Tale tendenza al superamento del monopolio pubblico ha trovato prima riscontro nel Rapporto presentato dal *Bureau International du Travail* (BIT) alla 81^a Conferenza internazionale del lavoro del giugno 1994, intitolato "*The role of private employment agencies in the functioning of labour markets*" e poi base giuridica nella Convenzione ILO n. 181 del giugno 1997, "*Private Employment Agencies Convention*"⁷, che revisiona la citata Convenzione n. 96/49 e nella Raccomandazione integrativa n. 188 del 19 giugno 1997, "*Private Employment Agencies Recommendation*".

Con approccio pragmatico, il Rapporto BIT constatando lo sviluppo, anche informale, delle agenzie di collocamento in numerosi paesi - tanto che si osservava la difficoltà di "garantire il rispetto di quelle scelte politiche che vietano alle agenzie private l'accesso al mercato" - suggeriva l'adozione di un sistema di "coesistenza attiva" tra servizio pubblico ed agenzie private, tale da assicurare la *convivenza* di tre concetti tra loro apparentemente incompatibili: quello di regolamentazione e di supervisione, di pertinenza esclusiva dello Stato, quello di competizione ed, infine, quello di complementarità, poiché - si affermava - entrambi i settori si svilupperanno dove l'altro concorrente viene meno.

Vale la pena precisare i concetti di "complementarietà e cooperazione", perché fondamentali ai fini della presente indagine. La prima nozione - nel Rapporto BIT - sembra costituire una specie del più ampio secondo concetto, nel quale vengono fatte rientrare varie forme di relazione tra servizio pubblico e operatori privati (quali ad es. costituzione di organismi comuni, classificazione comune delle professioni, risoluzione dei conflitti tramite organismi di conciliazione).

In particolare, nello specificare la "complementarietà"⁸, l'OIL richiama proprio il concetto di "pubblica amministrazione indiretta", sottolineando la diffusione, in molti paesi, di situazioni in cui lo Stato: "*No longer systematically mobilizes civil service resources to supply all its services but, whenever justifiable on grounds of efficiency,*



5. Per una ricostruzione storica Thuy, Hansen, Price, 2001, in particolare cap. 1.
6. Per l'esattezza Finlandia, Germania Olanda e Svezia hanno provveduto in tale senso nel 1992, la Spagna nel 1999, l'Italia nel 2000 ed, infine, Norvegia e Portogallo nel 2002.
7. Tale strumento è entrato in vigore il 10.5.2000 ed è stato ratificato dal nostro Paese l'1.2.2000.
8. Si noti che lo stesso termine è stato usato anche in documenti ufficiali della UE. Difatti, nel documento "*The future of the public employment services. Joint Mission Statement of PES in Europe (EU/EEA): a proposal of the High Level Prospect Group of the PES*" del 5 Dicembre 2000, i temi legati alla interazione con i privati erano ampiamente discussi. Erano ivi identificate, sulla base della prassi sviluppata nel continente, tre possibili tipi relazione: di cooperazione nel campo della informazione e dei servizi di intermediazione di base; di complementarità, appunto, per particolari segmenti del mercato del lavoro e per l'erogazione di particolari tipologie di servizi; ed, infine, di concorrenza nell'erogazione di servizi ai datori di lavoro, prevedendo la possibilità, in tal caso, dell'erogazione di servizi a titolo oneroso anche da parte del settore pubblico.

calls on private operators acting for its account and on its behalf to supply certain of State's services in exchange for a comprehensive fee”.

Si contrapponeva, poi, in senso negativo al modello della *coesistenza attiva*, quello della “coesistenza passiva”, vale a dire di indifferenza tra i due settori, quello “autoritario”, in cui il pubblico svolge un ruolo di supremazia e controllo ed, infine, quello di “sussidiarietà”, in cui cioè sono trasferite alle agenzie private quelle parti del mercato commercialmente appetibili, rimanendo in capo al pubblico i settori non *coperti* dai primi, in quanto non redditizi.

Come accennato, in primo luogo, si è inteso intervenire con la Convenzione n. 181/97, la quale ha stabilito *de jure* la fine del monopolio pubblico del collocamento, ribaltando completamente l'approccio tradizionale attraverso la piena legittimazione delle agenzie private di collocamento, la cui attività è, peraltro, sottoposta a dettagliata regolazione.

Assai sinteticamente⁹ si ricorda che essa stabilisce che gli Stati aderenti devono:

1. determinare la forma giuridica delle agenzie private, secondo la legislazione e la prassi nazionale e previa consultazione delle parti sociali, nonché le condizioni cui è subordinata la loro attività, per mezzo della concessione di licenze e di abilitazioni, salvo sia altrimenti disposto dal diritto interno;
2. prevedere misure a tutela della libertà di associazione e del diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori assunti dalle agenzie, in particolar modo quando si tratti di TWAs;
3. stabilire il divieto di utilizzare lavoro minorile, di discriminazione dei lavoratori e l'obbligo di protezione dei dati personali dei lavoratori;
4. disporre la gratuità del servizio per i lavoratori, pur ammettendo talune eccezioni, previa consultazione delle parti sociali, e solo “per alcune categorie di lavoratori e per taluni servizi specializzati forniti dalle agenzie”;
5. prevedere adeguate protezioni per evitare abusi a danno dei lavoratori migranti;
6. assicurare la cooperazione tra pubblico e privato, pur dovendo rimanere in capo al primo il potere di definire le politiche del lavoro e l'uso e controllo dei finanziamenti pubblici per l'implementazione di dette politiche;
7. ed, infine, in correlazione con il precedente principio, imporre agli operatori privati un obbligo di comunicazione di informazioni, per finalità di controllo ed esigenze statistiche.

Come è possibile evincere da questa elencazione, pur essendo ammessa l'attività dei “collocatori” privati, l'OIL continua a pretendere dagli Stati aderenti la predisposizione di una serie di vincoli alla loro attività, a testimonianza che, pur riponendo fiducia nella capacità delle agenzie di promuovere il buon funzionamento del mercato del lavoro¹⁰,



9. Per approfondimenti si veda Lassandari 1999, 170 e ss; Giannotti 2003, 62 e ss.

10. In tali documenti internazionali, “il soggetto privato interviene nella gestione dei servizi all'impiego non a rimedio dei *fallimenti* del servizio pubblico, ma in quanto esso (...) è riconosciuto abile a curare il superiore interesse (di natura pubblica) al pieno impiego”. Così Giannotti, Putignano 2005, 116.

la stessa Organizzazione ritiene imprescindibili le esigenze pubbliche di tutela dei lavoratori. Queste si realizzano sia mediante la previsione di idonee tutele relative ai rapporti lavorativi instaurati, e alle fasi prodromiche alla instaurazione stessa, sia attraverso la permanenza di un penetrante potere centrale di controllo, relativo alle caratteristiche ed alle attività degli operatori privati.

Come accennato, la Convenzione (art. 13) invita gli Stati a promuovere la “cooperazione” tra agenzie pubbliche e private; peraltro, al contempo si riserva alle autorità pubbliche la decisione finale in ordine alla formulazione della politica del lavoro ed alla utilizzazione e controllo dei fondi destinati alla implementazione della stessa politica. Pertanto, pur nella generalità del termine cooperazione - e comunque riservando allo Stato il ruolo di regia e controllo finanziario - resta che le politiche del lavoro costituiscono il terreno in cui favorire tale “agire comune”.

Tuttavia, nello stesso Trattato risulta esplicitato un potenziale campo di intervento delle agenzie private proprio nell’ambito della prescrizione relativa al divieto di trattamenti discriminatori nell’accesso al lavoro posto in capo alle stesse (art. 5).

Difatti, posto detto generale divieto, si afferma che la sua concreta implementazione non dovrebbe impedire alle dette agenzie di erogare “servizi speciali o programmi finalizzati all’assistenza di lavoratori maggiormente svantaggiati nelle attività di ricerca di lavoro”.

Tale norma - letteralmente ripresa nell’ordinamento italiano dall’art. 10, 2° co., del Decreto - testimonia la compatibilità con l’ordinamento internazionale non solo di azioni mirate ai lavoratori svantaggiati erogate da agenzie private, ma anche di trattamenti differenziati al fine di garantire “pari opportunità nell’accesso alle occasioni di lavoro” (Tullini, 2004b).

La stessa dottrina richiama giustamente in proposito l’art. 10 della su citata Raccomandazione n. 188/1997 - le cui prescrizioni devono essere applicate congiuntamente a quelle della appena analizzata Convenzione - il quale espressamente invita gli Stati aderenti a “promuovere la parità nel lavoro per mezzo di programmi d’azioni positive”¹¹.

L’intera terza parte della stessa Raccomandazione è proprio dedicata alle “Relazioni tra servizi pubblici per l’impiego e agenzie private per l’impiego” ed appare di particolare interesse perché risultano meglio specificati i possibili ambiti di “cooperazione” nel campo della “implementazione di politiche nazionali sulla organizzazione del mercato del lavoro”. Tra questi è rilevante, in connessione con la disciplina nazionale, quello previsto alla lett. d), dell’art. 17, e vale a dire: “Stipula di accordi tra servizi pubblici per l’impiego e agenzie private per l’impiego concernenti l’esecuzione di alcune attività, come progetti per l’integrazione dei disoccupati di lunga durata”¹². Va



11. Seppure con riferimento al citato art. 10, 2° co, del d.lgs. 276/2003, Di Spilbergo 2005, 544, afferma che gli “specifici servizi o azioni mirate per assistere le categorie di lavoratori svantaggiati nella ricerca di una occupazione” sono riconducibili ad “azioni positive, intese come quei piani volti ad offrire (...) una pari opportunità, ossia un identico punto di partenza per situazioni non riconducibili alle fattispecie tipiche”.

detto che, quanto alle forme di “partenariato pubblico-privato” (PPP)¹³ ammissibili in materia di “servizi al lavoro”, risulta così affidato agli Stati la scelta tra il cd. partenariato di tipo “puramente contrattuale” e quello “istituzionalizzato”. Mentre con il primo termine, nel linguaggio comunitario, si intende: “Un partenariato basato esclusivamente sui legami contrattuali tra i vari soggetti”, con il secondo ci si riferisce a quelle operazioni di partenariato che “implicano la creazione di un’entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato”.

In conclusione nelle pieghe delle fonti internazionali appare tratteggiato, accanto ai principi portanti della piena legittimazione delle agenzie private, della regolamentazione e supervisione statale e della enucleazione delle principali e peculiari forme di tutela dei lavoratori delle stesse agenzie, un potenziale ruolo gestionale degli operatori privati nell’ambito delle politiche occupazionali pubbliche, in particolare rivolte ora ai “lavoratori maggiormente svantaggiati nelle attività di ricerca di lavoro” ora ai “disoccupati di lunga durata”. Del resto, autorevole dottrina (Bamplain, 2005) nel classificare la molteplicità di attività svolte da operatori privati ha parlato di servizi rivolti, oltre che ai datori di lavoro e ai lavoratori, “alla società nel suo complesso”. Si intende così appunto sottolineare il ruolo della iniziativa privata nella promozione della “integrazione sociale” dei lavoratori svantaggiati.

Da ultimo poi l’OIL, quale osservatore ufficiale e co-fondatore dell’Associazione mondiale dei servizi pubblici per l’impiego (*World Association of Public Employment Services - WAPES*), ha nuovamente preso in esame il tema delle relazioni pubblico-privato nell’ambito del documento - “*Public-Private partnerships in Employment Service*” - presentato in occasione del Convegno del WAPES del marzo 2003. In tale *paper*, rassegnate le principali esperienze internazionali in materia di *partnership* pubblico-privato, veniva affermata la prevalenza - all’epoca - delle relazioni indirizzate allo scambio, a titolo gratuito, di informazioni relative alle *vacancies*, pur sottolineando che: “*The next most prevalent form of partnership appears to be the contracting out or outsourcing the delivery of labour market (or intensive assistance) programs to private agencies.*”. Ancora una volta insomma è evidenziato il ruolo della “complementarità” nel prossimo futuro nella relazione pubblico-privato nel campo dei servizi all’impiego.



12. A questa si aggiungono: condivisione delle informazioni ed uso di terminologie comuni al fine di migliorare la trasparenza del funzionamento del mercato del lavoro; scambio delle informazioni sulle offerte di lavoro; lancio di programmi comuni ad esempio nella formazione; formazione del personale; consultazione regolare ai fini del miglioramento delle prassi professionali.
13. Con tale termine si intende riferirci a “Forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un’infrastruttura o la fornitura di un servizio” Così Commissione UE, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 def., 30.4.2004, 3.

1.2 LE FONTI DI DIRITTO COMUNITARIO: LIBERALIZZAZIONE E REGOLAZIONE

Sempre in ambito internazionale, deve considerarsi pure l'attività normativa posta in essere in proposito dall'Unione Europea. Sotto questo profilo, appare indispensabile riconsiderare questa alla luce degli strumenti di regolazione adottati, di *hard* o *soft law*, a conferma della rilevanza acquisita dagli stessi strumenti negli ultimi anni in materia di occupazione¹⁴.

Limitando l'attenzione al primo ambito, devono essere considerate, innanzi tutto, le pronunce sul tema della Corte di Giustizia CE. È con riguardo ai monopoli nazionali dei servizi di collocamento che si sono fatti tangibili, infatti, due fenomeni al centro dell'attenzione degli studiosi: da una parte, la sempre maggiore importanza conseguita dalla giurisprudenza della Corte nell'interpretazione del diritto comunitario, tanto da far affermare la qualificazione di quest'ultimo quale *diritto giudiziario* (Filì, 2002, 241). e, dall'altra, il verificarsi, come vedremo, di interferenze fra le regole comunitarie in materia di concorrenza e mercato ed ordinamento lavoristico (Ricci, 2003, 152). Per l'Italia valga anche ricordare quanto avvenuto in materia contratti di formazione e lavoro, a seguito della decisione della Commissione europea 2000/128/CE del 11 maggio 1999¹⁵, vicenda che non fa che confermare l'affermarsi di tali due tendenze.

La Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in materia, innanzi tutto, attraverso due sentenze: la *Macrotton* (C-41/90) del 23.4.1991, con riguardo al monopolio pubblico del collocamento tedesco e la *Job Centre II* (C-55/96) del 11.12.1997, relativa a quello italiano¹⁶.

Assai sintetizzando¹⁷, le argomentazioni utilizzate dal Giudice comunitario per la risoluzione dei due casi sono perfettamente coincidenti: detti monopoli sono illegittimi per sfruttamento abusivo di posizione dominante non di per sé, ma al verificarsi di una serie di condizioni che valgono a qualificare l'attività degli uffici pubblici incompatibile con la disciplina comunitaria in materia di tutela della concorrenza. Difatti, poiché tale disciplina ammette l'esistenza di deroghe, in particolare in materia di riconoscimento alle imprese pubbliche di diritti di esclusiva e di c.d. aiuti di Stato, si trattava di vagliare se *misure anticoncorrenziali* - quali, ad esempio, quelle che impediscono ai privati l'esercizio della mediazione, sanzionando



14. Vedi in generale Kenner J., 1999 ed anche Zappalà L., 2003.
15. La Commissione ha disposto la illegittimità delle agevolazioni contributive previste all'interno dei contratti di tale tipologia, in particolare contestando la compatibilità degli sconti contributivi concessi a partire dal periodo successivo al 21.11.1995, rispetto alle disposizioni comunitarie in materia di aiuti all'occupazione. Tale atto da ultimo è stato confermato dalla Corte di Giustizia, con la sentenza n. 310/99 del 7 marzo 2002, che ha respinto il ricorso del Governo italiano avverso la stessa decisione. Vedi Emanuele, 2005.
16. Per un commento a tale pronuncia *ex multis* Roccella, 1998; Di Francesco, 1998, più di recente Gianotti, 2003.
17. Per una recente ricostruzione si veda Filì, 2002, Cap. II.

penalmente e civilmente chi contravvenga - fossero, nel caso concreto, accompagnate da una giustificazione oggettiva e ragionevole. Nello specifico, la posizione dominante riconosciuta ad una impresa diviene abusiva quando la stessa non sia manifestamente in grado di soddisfare la domanda presente sul mercato relativa al bene ceduto in esclusiva. In conclusione, nel caso di specie non si è ritenuto che i sistemi di collocamento pubblici dei due paesi oggetto di attenzione da parte del giudice comunitario fossero sufficientemente efficienti da giustificare l'*esclusiva* in loro favore.

La dottrina più attenta (Roccella, 1998) ha sottolineato gli aspetti più controversi delle decisioni, mettendo anche in rilievo una certa approssimazione della Giudice comunitario. In primo luogo, è stata contestato l'*incipit* della argomentazione della Corte, vale a dire la qualificazione dell'attività dell'ufficio del collocamento quale attività imprenditoriale, cosicché da giustificare l'applicazione al caso di specie delle norme sulla concorrenza. In particolare, è stato fatto notare l'atteggiamento ondivago della medesima Corte, quando in altri casi simili - il caso *Pouchet e Pistre* del 17/2/1993 (cause riunite C-159/91 e C-160/91) - non è stata riconosciuta la medesima qualificazione alla attività svolta dagli enti previdenziali pubblici francesi, in quanto - si è affermato - chiamati a svolgere una attività "basata sul principio della solidarietà nazionale, priva di ogni scopo di lucro"¹⁸. Resta, pertanto, legittimo il dubbio che altrettanto si sarebbe potuto dire relativamente alle funzioni esercitate dai servizi pubblici per l'impiego, prevalendo, con tutta probabilità, in materia previdenziale ragioni economiche e politiche, che hanno indotto la Corte di Giustizia a non intervenire sui monopoli statali esistenti.

Ha destato dubbi inoltre, l'aver affidato, in ultima analisi, la sanzione di illegittimità ad un giudizio di valore sulla efficienza del collocamento pubblico, non solo in quanto eccedente le competenze della Corte, ma anche perché, di per sé, un giudizio di efficienza economica, appunto, appare non sufficientemente stabile da essere cristallizzato in una pronuncia giudiziale (Filì, 2002, 53).

Comunque, aldilà delle incertezze interpretative destinate dal caso *Job Centre II*, e assai sommariamente ricostruite, non v'è dubbio che l'intervento della Corte di Giustizia ha sicuramente accelerato l'approvazione, di lì a poche settimane, del d.lgs. n. 469/97 che ha formalizzato l'ingresso dei privati nel mercato del lavoro italiano. Da questo punto di vista va anzi sottolineato che, ove non fosse intervenuto il provvedimento italiano da ultimo ricordato, in virtù del principio dell'efficacia diretta del diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati membri - espressamente affermato in mate-



18. In senso contrario Ricci, 2003,153. La tecnica definitoria relativa al concetto di impresa adottata in tale sede dalla Corte è di tipo empirico. Essa è cioè fondata sulla verifica, caso per caso, se l'attività svolta sia suscettibile di rilevanza economica, ossia se esista un mercato "attuale o potenziale" nell'ambito del quale la stessa possa essere svolta in regime di competizione. Pertanto, conclude l'A., lo spartiacque è la commercialità o meno del bene o servizio offerto. In conclusione, alla base di entrambe le decisioni considerate vi sarebbe tale concetto di impresa, il che giustifica l'adozione di decisioni solo apparentemente in contraddizione fra loro.

ria dal caso *Carra e altri* (C-258/98)¹⁹ - la pronuncia del 1997 avrebbe avuto l'effetto di liberalizzazione totale del sistema italiano, senza che l'attività di intermediazione privata potesse essere sottoposta ad alcun tipo di controllo²⁰.

Sempre per rimanere nell'ambito dell'*hard law*, deve essere anche considerata la disciplina comunitaria derivante dall'adozione di direttive volte a regolamentare il lavoro temporaneo e a garantire la protezione dei lavoratori coinvolti. Per la verità, nonostante i tentativi di introdurre siffatta disciplina siano piuttosto risalenti nel tempo²¹ - già nel 1980 il Consiglio riteneva, appunto, "opportuno intraprendere un'azione comunitaria che appoggi l'azione degli Stati membri al fine di assicurare, da un lato, il controllo del lavoro temporaneo e, dall'altro, la protezione dei lavoratori temporanei sul piano sociale"²² - al momento attuale, l'unica iniziativa che ha avuto seguito è quella relativa al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori temporanei (Direttiva n. 91/383/CEE)²³, disciplina quindi di settore, che manca tuttavia l'obiettivo di fissare una regolazione continentale di una fattispecie contrattuale che, per le sue peculiarità, meriterebbe una disciplina di portata generale²⁴.

In effetti, la Commissione europea per superare la mancanza di progressi in seno al Consiglio delle iniziative riguardanti tutto il cd. lavoro atipico, decideva di affidarsi, anche per il lavoro temporaneo, al Dialogo sociale europeo intersettoriale, vale a dire quella particolare procedura di formazione degli atti normativi comunitari in materia sociale prevista dall'Accordo sulla Politica Sociale, poi incorporato nel 1997 all'interno del Trattato che istituisce la Comunità Europea, ad opera del Trattato di Amsterdam²⁵. È ivi riconosciuto il diritto delle parti sociali ad essere consultate sulle proposte legislative in materia sociale e la facoltà di chiedere esplicitamente che una determinata misura, finalizzata allo sviluppo dell'occupazione, possa essere definita e perfezionata attraverso un procedimento di elaborazione di natura convenzionale piuttosto che legislativo. È così attribuita al Dialogo Sociale una funzione suppletiva o



19. Semplificando il giudice italiano, ricevendone poi conferma positiva, aveva chiesto, tra l'altro, alla Corte di Giustizia di pronunciarsi su l'efficacia diretta nell'ordinamento italiano degli effetti della sentenza *Job center II*, in particolare sulla possibilità di non applicare le sanzioni penali che accompagnavano l'esercizio della mediazione privata. Per un commento Suppiej, 2000.
20. Roccella, 1998, sottolinea che, del resto, una sentenza ispirata ai soli parametri del diritto comunitario della concorrenza avrebbe solo potuto disporre effetti di pura e semplice legittimazione della presenza dei privati. Suppiej, 2000, considera, pertanto, l'intervento legislativo del 1997 "non come una modifica liberalizzante", ma "un tampone vincolistico all'intervento liberalizzante della Corte di giustizia".
21. Per una ricostruzione si veda Rymkevitch, 2006.
22. Risoluzione del Consiglio del 18 dicembre 1979 sulla ristrutturazione del tempo di lavoro (GUCE C2 del 4.1.1980).
23. Si veda Tiraboschi M., 1999, Carollo, 2004.
24. Assai interessanti in proposito le considerazioni di Negrelli, 2002. L'A., con particolare riferimento al continente europeo, segnala una serie di rischi cui sono sottoposti i lavoratori temporanei, nella gran parte riconducibili al cd. sdoppiamento della figura del datore di lavoro. Si veda in proposito anche il recente studio della Fondazione europea di Dublino (Storrie, 2002), dal quale emerge il rimarchevole sviluppo del *temporary work* nell'ultimo decennio, seppur segnalando condizioni di lavoro dei lavoratori coinvolti considerevolmente peggiori di quelle dei lavoratori assunti con contratti *standard*.
25. Si rinvia a Treu, 2001.

sussidiaria degli ordinari strumenti di produzione normativa comunitaria, i quali vengono chiamati a recepire *ex post*, ed in funzione “autorizzatoria”, gli accordi delle parti sociali (Arrigo, 1998, 8).

Tuttavia, mentre tale iniziativa riscuoteva successo, tra l’altro, con riguardo al rapporto di lavoro a tempo parziale e quello a tempo determinato, entrambi oggetto di Accordi-quadro ad opera delle parti sociali, poi recepiti in apposite Direttive comunitarie (rispettivamente la n. 97/81/CE del 15 dicembre 1997 e la 99/70/CE del 28 giugno 1999), ciò non si è verificato per il lavoro temporaneo.

Infatti, il 21 maggio 2001 le organizzazioni intersettoriali a carattere generale - ovvero l’Unione delle confederazioni dell’industria e dei datori di lavoro dell’Europa (UNICE), il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP) e la Confederazione europea dei sindacati (CES) - hanno riconosciuto che i loro negoziati, formalmente iniziati nel 2000 e nonostante la proroga ottenuta dalla Commissione stessa, non avevano condotto ad un accordo, incagliandosi sulla definizione di “lavoratore comparabile”, ovvero di lavoratore dell’impresa utilizzatrice che occupa un posto identico o analogo a quello inviato in missione da parte dell’agenzia fornitrice. Anche su sollecitazione del dialogo sociale settoriale²⁶, la Commissione nel marzo del 2002 ha deciso di presentare una propria proposta di Direttiva²⁷, poi emendata dal Parlamento europeo nel successivo mese di novembre. Peraltro, anche tale tentativo non è andato a buon fine per l’impossibilità di raggiungere l’accordo neppure nell’ambito del Consiglio Lavoro ed Affari Sociali, tenutosi il 2 e 3 giugno del 2003. In tal caso, punti di frizione della trattativa erano stati, in primo luogo, la durata del cd. *grace period* - ovvero il lasso temporale durante il quale il principio di parità di trattamento dei lavoratori temporanei in materia retributiva non si applica - rispetto al quale la soluzione di compromesso proposta dalla Commissione (sei mesi di durata), non è riuscita a trovare il consenso tra chi (Parlamento e maggioranza degli Stati) era a favore di una applicazione del principio fin dal primo giorno del primo contratto e chi (una minoranza degli Stati), voleva che detto periodo fosse notevolmente più esteso. La negoziazione si è poi interrotta anche sulla *disponibilità* dei *partner* europei di rivedere le restrizioni all’uso del lavoro temporaneo vigenti nei rispettivi ordinamenti, in quanto la maggioranza di essi si opponeva ad accettare impegni troppo vincolanti in tale senso²⁸.

Dal successivo Consiglio Lavoro ed Affari Sociali del 4 ottobre 2004, in cui si era riconosciuto la necessità di ulteriori sforzi per raggiungere un compromesso accettabile, la proposta di direttiva non è stata più oggetto di discussione, mentre nel Settembre 2005, nell’annunciare l’iniziativa della Commissione finalizzata a semplificare la rego-



26. Nel 2001 sono state sottoscritte due “Dichiarazioni comuni” sul “*Temporary agency work*” da Euro-CIETT - il Comitato europeo della Confederazione Internazionale delle imprese di lavoro temporaneo - e da Uni-Europa - l’Organizzazione europea della *Union Network International* - proprio finalizzate a costituire una base per l’iniziativa legislativa. Si veda in proposito <http://www.eiro.eurofound.eu.int>

27. Per un commento Colucci, 2003.

28. Per una ricostruzione di tali vicende si veda anche Rymkevitch, 2006.

lamentazione comunitaria²⁹, si affermava che la stessa Commissione “riconsidererà la proposta sui lavoratori temporanei alla luce delle discussioni future su altre proposte”, abbandonando, per così dire, la proposta in una sorta di limbo.

Tale duplice *fallimento*, sia del Dialogo Sociale che delle Istituzioni comunitarie, non fa che confermare l'impressione di chi (Negrelli, 2002, 541) aveva segnalato che la difficoltà di raggiungere l'accordo, non era solo imputabile al contrasto tra le organizzazioni di rappresentanza degli interessi collettivi, ma anche alle forti diversità dei modelli sociali di regolazione adottati nei diversi paesi.

Ad ulteriore testimonianza di ciò può essere ricordato che le “agenzie di lavoro interinale” vengono espressamente considerate nell'ambito della nota Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno (cd. *Direttiva Bolkstein*), peraltro con riguardo alle specifiche barriere normative all'esercizio di tale attività. Anche in questo caso si è riconosciuta l'impossibilità di armonizzazione delle discipline nazionali. Infatti, nel testo approvato in prima lettura il 16 febbraio 2006 dal Parlamento Europeo (Posizione del Parlamento Europeo, definita in prima lettura il 16 febbraio 2006 in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) vengono esclusi dal campo di applicazione della direttiva i servizi erogati dalla “agenzie di lavoro interinale” [art. 2, 2° comma, lett. j)]. Al Considerando 25 si precisa che tale esclusione è giustificata dall'esistenza di “requisiti specifici imposti dagli Stati membri nel caso della creazione di agenzie di lavoro interinale”, derivandone, appunto, che “tali servizi non possono, nella fase attuale, essere inclusi nel campo d'applicazione della presente direttiva”. Sarebbe pertanto necessario “procedere a una totale armonizzazione delle norme in materia di creazione di tali agenzie, per creare il quadro giuridico necessario all'applicazione del mercato interno nel settore”.

Aldilà del giudizio sulla non positiva conclusione della iniziativa legislativa della Commissione sopra descritta³⁰, interessa qui sottolineare un aspetto della proposta di direttiva di diretto interesse rispetto alla materia qui tratta, come sottolineato dalla dottrina (Tiraboschi M., 2005a, 315).

Difatti, già all'art.1, 3° paragrafo, nel definire il campo di applicazione dello strumento legislativo, si afferma che: “Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, possono prevedere che la presente direttiva non si applichi ai contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionale erogato direttamente o patrocinato da enti pubblici”.

Anche in ambito comunitario, pertanto, vi è stato il tentativo di riconoscere a livello legislativo il ruolo “sociale” del lavoro temporaneo, in quanto potenzialmente capace di “contribuire alla creazione di posti di lavoro, nonché alla partecipazione e all'in-



29. Comunicato stampa del 27.9.2005.

30. Peraltro, Austria e Finlandia alla fine del 2005 hanno approvato un documento congiunto, dove sono indicate le comuni priorità politiche nel momento in cui assumeranno le rispettive Presidenze Ue. Va rilevato che in tale ambito è affermato l'intento di riprendere i lavori proprio sulla proposta di direttiva sul lavoro temporaneo.

serimento nel mercato del lavoro” (Considerando 11). Proprio tale ruolo, ove concordato con le parti sociali, rivolto all’ingresso/reingresso nel mercato del lavoro e comunque gestito, direttamente o indirettamente, da enti pubblici, giustificava la deroga alla applicazione dell’intera direttiva ed in particolare al principio della non discriminazione nei confronti dei lavoratori temporanei ivi stabilito.

Infine, il diritto comunitario rivela ai nostri fini altresì dall’angolo di visuale della disciplina in materia di parità di trattamento e repressione delle condotte discriminatorie. Sono state, infatti, approvate la direttiva n. 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (la cd. direttiva “*altre discriminazioni*”), nonché la direttiva n. 2000/43/CE relativa alle condotte discriminatorie relative al genere, alla razza e all’origine etnica. Entrambe le direttive sono state recepite nell’ordinamento italiano tramite, rispettivamente, il d.lgs n. 216/2003 e il d.lgs. n. 215/2003. Qui interessa sottolineare una eccezione al vasto campo di applicazione della direttiva n. 78 citata e, di conseguenza, del decreto di recepimento. Posto che la nuova disciplina “si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato”, con specifico riguardo ad alcune aree, individuali e collettive, dell’occupazione e delle condizioni di lavoro³¹, sono tuttavia previste un numero cospicuo di eccezioni. Nello specifico, sono ritenute ammissibili disposizioni che prevedono trattamenti differenziati, “dettati (...) dalle legittime finalità di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale”, relativi a “adolescenti, ai giovani, ai lavoratori anziani e ai lavoratori con persone a carico” (art. 3, 4° comma, d.lgs. n. 216/2003)³². È evidente l’assonanza con la disposizione sopra commentata contenuta nel citato art. 5 della Convenzione OIL n. 181/1997. Sebbene quelle considerate costituiscano categorie soggettive più mirate di quella dei “lavoratori svantaggiati” (Nicollai, 2005, 80), la dottrina (Gottardi, 2003, 41; Ricci, 2003, 244) concorda nel ritenere che, sulla scorta della direttiva comunitaria, il trattamento differenziato deve costituire “una azione positiva, cioè un trattamento di favore, destinato a «favorire l’inserimento professionale o assicurare la protezione» delle stesse categorie soggettive.



31. E cioè: accesso all’occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali; affiliazione e attività nell’ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni.
32. Si deve ritenere che, sulla scorta della direttiva comunitaria, il trattamento differenziato deve costituire “una azione positiva, cioè un trattamento di favore, destinato a «favorire l’inserimento professionale o assicurare la protezione» dei giovani, dei lavoratori anziani e dei lavoratori con persone a carico (art. 6, par. 1, lett. a). Vedi Gottardi, 2003.

LA DISCIPLINA COMPARATA

Occorre premettere che un'analisi dell'istituto in esame in chiave comparata non è semplice per la non diffusa presenza in altri ordinamenti giuridici di una simile articolazione del raccordo tra pubblico e privato.

Tuttavia, qualora non ricercassimo l'identità di regolamentazione, quanto, piuttosto, un'affinità di *ratio* e, ancor, più di finalità perseguite, ecco che il panorama di esperienze straniere in tema di supporto al reinserimento nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori svantaggiati si estende in modo significativo, riuscendo ad offrire all'interprete interessanti spunti di riflessione.

2.1 BELGIO

Con riferimento al Belgio, l'interazione tra agenzia per il lavoro e servizi pubblici all'impiego è oggi ad uno stato avanzato di consolidamento.

L'apertura al lavoro temporaneo in Belgio, infatti, deve farsi risalire ad un provvedimento normativo del 24 luglio 1987, dopo però che già nel 1976 era stata introdotta una prima deroga, valida per i lavoratori dello spettacolo, rispetto al generale divieto per i soggetti privati di occuparsi del collocamento e degli avviamenti al lavoro.

Ciò fermo, è con il provvedimento legislativo del 12 agosto 2000, adottato in attuazione del programma cd. *Supporto di Integrazione Sociale*, che l'ordinamento belga ha attribuito alle agenzie private per il lavoro un importante ruolo nel collocamento di categorie di persone in condizioni di svantaggio, come i disoccupati di lunga durata, ponendo, a date condizioni, a carico delle medesime agenzie l'obbligo di assumere tali lavoratori con contratti a tempo indeterminato (Arrowssmit, 2006, 16).

Più in generale, deve rilevarsi come il VDAB (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*), ossia il servizio pubblico di collocamento belga (in particolare, fiammingo), collabori ordinariamente con le agenzie private, che devono però essere state previamente riconosciute dal medesimo servizio pubblico.

La collaborazione, certamente non di carattere strutturale, si è estrinsecata prevalentemente in azioni volte a garantire la trasparenza del sistema pubblico *on line* di collocamento. Gli accordi conclusi con Federgon (Associazione belga delle agenzie private per il lavoro) nel 1999 e nel 2002 sono stati focalizzati sulla condivisione dei dati di comune interesse per i due soggetti contraenti: peculiarità dei percorsi formativi, interviste dei lavoratori in cerca di lavoro, scambio reciproco dei dati dei soggetti in cerca di lavoro, aggiornamento delle responsabilità inerenti il detto scambio, individuazione delle domande di formazione per i soggetti in cerca di lavoro rivolte alle agenzie private per il lavoro (ILO, 2003).

Particolarmente rilevante in Belgio si presenta, ai nostri fini, l'esperienza del *contrat de travail Agence Locale pour l'Emploi* (ALE), seppur la stessa presenti aspetti di forte differenziazione rispetto al modello adottato dal legislatore italiano con l'art. 13 del Decreto. In questo caso, infatti, l'attività a supporto delle categorie di lavoratori svantaggiati viene posta in essere, a differenza che in Italia, dalla suddetta agenzia (ALE) che è costituita, in forma di associazione senza scopo di lucro, ad iniziativa di uno o più comuni consorziati, "*per soddisfare la domanda di servizi, specie di cura, difficilmente reperibili nei circuiti del lavoro regolare e, dall'altro, di offrire opportunità occupazionali a disoccupati di lunga durata, che avessero o meno diritto all'indennità di disoccupazione*" (Nogler, Borzaga, 2003, 70). La dottrina ha rilevato che "*la soluzione localistica su cui si incentra il modello belga appare inoltre funzionale al fatto che il mercato di sbocco del lavoratore svantaggiato è spesso rappresentato dal mercato dei servizi che sono necessariamente provinciali o regionali anche perché rientrano nel cono d'ombra di competenze legislative regionali*" (Nogler, 2004, 176).

Il *contrat de travail Agence Locale pour l'Emploi* è, altresì, denominato *travail de proximité* perché destinato ai servizi alla persona, tanto che, per certi aspetti, appa-

re molto simile al contratto di lavoro accessorio di cui all'art. 70 e ss., del Decreto. In ogni caso, con un provvedimento legislativo federale del 1999, è stato in proposito stabilito che i disoccupati di lunga durata e gli aventi diritto ad indennità di disoccupazione instaurano con le agenzie locali per l'impiego un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sebbene si tratti di un rapporto disciplinato in modo affatto peculiare, dal momento che non viene meno lo *status* di disoccupato di lunga durata del lavoratore interessato dall'applicazione di questa misura, né questo stesso lavoratore perde le tutele economiche precedentemente riconosciutegli in considerazione del possesso del suddetto *status*; al contempo, però, durante l'eventuale sospensione del rapporto di lavoro per gravidanza, malattia ed infortunio, per ferie non viene riconosciuto in suo favore alcun trattamento retributivo. Regole particolari valgono anche per la risoluzione del rapporto di lavoro: è, infatti, sufficiente la comunicazione del recesso unilaterale con un preavviso di sette giorni, non essendo prevista alcuna forma di tutela per la conservazione del posto di lavoro.

L'agenzia locale per l'impiego potrà inviare il lavoratore così assunto presso privati cittadini, autorità locali, associazioni senza fini di lucro, istituzioni scolastiche ed imprese agricole, che ne abbiano fatto espressa richiesta ed ottenuto le previste autorizzazioni dalle competenti autorità locali. In questi casi la retribuzione viene erogata dal soggetto utilizzatore sotto forma di buoni nominativi, che danno diritto ad una riduzione d'imposta in favore del medesimo soggetto utilizzatore, o non nominativi. Tali buoni verranno dal lavoratore successivamente scambiati con danaro presso i soggetti a ciò autorizzati (sindacati o Cassa ausiliaria di pagamento delle indennità di disoccupazione).

La struttura del *contrat de travail Agence Locale pour l'Emploi* è dunque trilaterale, come per la somministrazione di lavoro disciplinata nell'ordinamento italiano. Non essendo stato perseguito l'obiettivo di costituire un modello uniforme su tutto il territorio belga, inoltre, le singole agenzie avranno la possibilità di "*retribuire i lavoratori - pur all'interno di una banda di oscillazione predeterminata - in maniera differenziata a seconda delle condizioni socio-economiche nelle quali l'agenzia stessa si trova a operare*" (Nogler L, Borzaga M., 2003, 77).

È, ancora, previsto che l'ALE curi la formazione del lavoratore così da assicurare costantemente un servizio di qualità. Da questo punto di vista, l'assunzione a tempo indeterminato dovrebbe costituire una garanzia, permettendo di programmare un percorso di crescita professionale di lungo periodo.

Appare, infine, interessante quanto argomentato da attenta dottrina in ordine all'esperienza belga del *contrat de travail Agence Locale pour l'Emploi*: "*È importante che non vengano ignorati proprio i due aspetti più virtuosi del modello belga: il fatto di individuare dei soggetti erogatori dei servizi fortemente ancorati al mercato locale e il fatto di instaurare un rapporto di lavoro diretto tra questi soggetti e i lavoratori di prossimità. In particolare, la natura pubblica o non profit dell'ente erogatore del servizio - oltre al fatto di collegare gli assegni pubblici all'erogazione del servizio stesso - contribuirebbe ad eliminare l'ostacolo più rilevante rispetto alla scelta del lavoro interinale: il profitto che la società interinale deve necessariamente realizzare rispetto alla gestione di un mercato a basse remunerazioni*" (Nogler, Borzaga, 2003, 78).

2.2 FRANCIA

In Francia, dove hanno iniziato ad operare sin dal 1972, le agenzie private di lavoro - a seguito della definizione del recente accordo di *Coesione Sociale* del 18 gennaio 2005 - sono state legittimate ad offrire lavoro con contratti indistintamente a termine o a tempo indeterminato e ad agire quali soggetti autorizzati per l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati.

Con questo accordo è stata disposta una deroga rilevante al ricorso al lavoro temporaneo, precedentemente consentito in un numero davvero ristretto di situazioni.

In quest'accordo, infatti, sono state previste due ulteriori ragioni giustificative del ricorso al lavoro temporaneo, tarate non sulle esigenze produttive delle aziende utilizzatrici, ma sulla condizione personale del lavoratore temporaneo; sono, così, state perseguite le seguenti finalità:

- a. facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori **disoccupati appartenenti all'area dello svantaggio** (come gli anziani, i disabili, i giovani e coloro che possiedano basse qualifiche professionali);
- b. garantire una formazione professionale mirata.

Fermo quanto sopra, nello specifico deve darsi atto di come sia stato sottoscritto in data 7.9.2005 un accordo, concluso dalla S.E.T.T. (per l'ambito datoriale) e dalle organizzazioni C.F.D.T., C.F.E.-C.G.C. e C.G.T.-F.O. (in rappresentanza dei lavoratori), per l'attuazione del già citato accordo di *Coesione Sociale*.

Questo nuovo accordo, in particolare, ha inteso legittimare nuove occasioni di ricorso al lavoro interinale, da una parte, per favorire la formazione professionale di coloro che devono completare un percorso di studi o sviluppare un patrimonio conoscitivo e professionale congruo rispetto alle esigenze delle imprese utilizzatrici; dall'altra, per stimolare l'inserimento lavorativo di soggetti in condizione di svantaggio (Tiraboschi P., 2006).

Nel perseguimento della **prima finalità**, il rapporto trilaterale tra l'agenzia, il lavoratore e l'utilizzatore viene formalizzato attraverso la sottoscrizione di una convenzione (*complement de formation*), in cui, con riferimento all'obbligo formativo, l'agenzia si obbliga ad erogare la formazione pattuita ed a garantire la presa in carico del soggetto coinvolto da parte dell'azienda utilizzatrice (*contrat de mission-formation*); l'azienda utilizzatrice, dal canto suo, si obbliga, invece, a garantire una permanenza in azienda del lavoratore non inferiore a 10 volte il periodo di formazione e comunque non inferiore ad un mese, così da verificare concretamente l'esperienza formativa precedentemente acquisita dal lavoratore; si impegna, inoltre, ad erogare quella parte di formazione che, secondo il suddetto *complement de formation*, le compete. Il lavoratore, infine, si impegna ad attuare ed a valorizzare l'impegno formativo profuso in suo favore sia dall'agenzia che dalla azienda utilizzatrice.

Durante il periodo di missione-formazione con l'agenzia privata per il lavoro, è previsto che il lavoratore temporaneo riceva una retribuzione non minore del salario minimo (*Salaire minimum de croissance*, SMIC), ma non gli è dovuta l'indennità di disponibilità per i periodi in cui non è in missione presso un'azienda utilizzatrice.

Dal punto di vista soggettivo, i soggetti interessati da questa misura di carattere formativo sono:

- a. i giovani che devono completare il loro percorso di studi;
- b. i lavoratori con meno di 45 anni;
- c. coloro che desiderano esercitare un mestiere tradizionalmente riservato o agli uomini o alle donne;
- d. coloro che, rispetto all'attività che dovranno svolgere durante la missione presso l'impresa utilizzatrice, necessitano di una formazione complementare rispetto a quella di cui hanno beneficiato, nei mesi precedenti, in costanza dell'esecuzione di un contratto per lo sviluppo professionale dei lavoratori interinali, come regolamentato in Francia con l'accordo dell'8.7.2004.

Con riferimento, invece, alla convenzione per **l'inserimento lavorativo**, le parti si impegnano al rispetto del *piano di accompagnamento* (di tutoraggio) che comprende la formazione, azioni di valutazione delle competenze, azioni di supporto alla definizione di un progetto professionale, sostegno professionale, misure specifiche di aggiornamento rispetto alle finalità delle missioni da realizzare.

Inoltre, in questa fattispecie, le agenzie private per il lavoro si impegnano, con il cd. *contrat de mission*, ad attivare le azioni descritte nell'allegato piano di accompagnamento in termini di acquisizione di conoscenza, di mantenimento del lavoratore in servizio per un periodo almeno 10 volte più lungo rispetto a quello del piano di accompagnamento e, comunque, non inferiore ad un mese ed, infine, ad attivare le azioni utili all'inserimento lavorativo del soggetto svantaggiato, in particolare per quanto riguarda l'adattamento alle mansioni lavorative e la formazione sui temi della sicurezza sui luoghi di lavoro.

I beneficiari dell'inserimento lavorativo sono stati individuati tra gli appartenenti alle seguenti categorie di soggetti svantaggiati:

- a. disoccupati di lunga durata (iscritti da almeno 12 mesi all'ANPE);
- b. i beneficiari di sussidi occupazionali, come il salario minimo di ingresso (cd. *revenu minimum d'insertion*), l'indennità di solidarietà, l'indennità per i genitori *single* e tutti gli altri istituti che rispondono alle medesime finalità di sostegno al reddito;
- c. giovani che abbiano terminato i loro studi ma che, dopo 6 mesi dal loro completamento, non abbiano ancora trovato un primo impiego per il loro ingresso nel mercato del lavoro;
- d. gli ultracinquantenni alla ricerca di un impiego da più di 3 mesi;
- e. coloro che abbiano dovuto interrompere da più di 6 mesi la propria precedente attività lavorativa per occuparsi dei propri familiari (figli, congiunti, ascendenti) non autosufficienti;
- f. i disoccupati che negli ultimi 6 mesi abbiano lavorato meno di 210 ore;
- g. coloro che precedentemente sono stati impiegati con un contratto per lo sviluppo professionale dei lavoratori interinali;
- h. coloro che l'ANPE ha appositamente riunito in gruppi al fine di valutare un loro impiego attraverso le agenzie di lavoro temporaneo.

Per sostenere l'attuazione di simili interventi, le parti sociali, nel loro accordo del 2005, hanno deciso di incrementare del 50%, rispetto a quanto inizialmente previsto in un accordo del 24 novembre 2004, il contributo che le imprese di lavoro temporaneo dovranno versare nel biennio 2006/2007 al Fondo professionale per l'impiego dei lavoratori temporanei (FPE-TT).

Come correttamente osservato in dottrina (Tiraboschi P., 2006), in tal modo, similmente a quanto avvenuto in Italia con l'art. 13 Decreto, l'ordinamento francese ha riconosciuto valore sociale al lavoro delle agenzie per il lavoro le quali, soprattutto con riferimento al contratto avente finalità formative (*complement de formation*), si impegnano a trasferire al lavoratore conoscenze e competenze che risulteranno determinanti per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Accanto alle misure contrattuali appena descritte, sono stati, inoltre, sottoscritti accordi tra l'ANPE e le agenzie private per il lavoro per la realizzazione di un sistema di sinergie organizzative che, in vista di una più energica azione di supporto all'occupazione, permettesse a tali agenzie anche di utilizzare gli uffici e gli strumenti di informazione nella disponibilità del servizio pubblico di collocamento.

In un contesto di questo tipo, deve ancora registrarsi l'avvio di una forma di *partnership* volta allo scambio di informazioni in merito alle dinamiche ed alle peculiarità del mercato del lavoro locale, così da individuare in modo più ponderato, sia per l'operatore pubblico che per quello privato, il rispettivo approccio da implementare per la migliore cura degli interessi di coloro che sono alla ricerca di lavoro e, soprattutto, delle categorie di soggetti svantaggiati (disoccupati di lunga durata, giovani, disabili) (ILO, 2003).

Inoltre, deve evidenziarsi come ormai, di prassi, le agenzie di lavoro interinali affidano all'ANPE *“circa il quindici per cento delle offerte di lavoro che essa gestisce, ovvero 400.000 assunzioni all'anno. L'ANPE collabora con le agenzie di lavoro interinale anche per affidare loro persone in cerca di lavoro affinché ne valutino le competenze”* (Italia Lavoro, 2005, 37).

2.3 REGNO UNITO

La regolamentazione delle agenzie per il lavoro nel Regno Unito risale al 1973, con l'Employment Agency Act¹.

In termini assolutamente sintetici, deve rilevarsi che il servizio pubblico all'impiego nel Regno Unito, che tra quelli europei è certamente il maggiore e più strutturato, ha, di fatto, diviso con le agenzie private per il lavoro il proprio terreno di intervento: il pubblico, infatti, cura tradizionalmente l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati o la ricollocazione dei soggetti privi di qualifiche elevate; le agenzie private, invece, sono prevalentemente occupate nella ricerca e selezione di personale con elevate competenze professionali e con profili più qualificati.

Occorre rilevare come nel Regno Unito, salvo quanto previsto in ordine al salario minimo, al trattamento di malattia ed all'indennità di maternità, non vige il principio di parità di trattamento tra lavoratore temporaneo e lavoratore comparabile in forza nell'azienda utilizzatrice, tanto che il primo può essere escluso dall'applicazione della normativa sull'indennità di preavviso, sui licenziamenti senza giusta causa, sui licenziamenti collettivi, sul diritto a riprendere il lavoro dopo l'astensione per maternità.

In un simile contesto, occorre inoltre aggiungere come il "New Labour" - ossia il manifesto programmatico del primo governo Blair - abbia contribuito a trasformare il tradizionale apparato burocratico pubblico in una struttura più snella in grado di dialogare in modo costruttivo e funzionale con operatori privati, anche appartenenti all'area del *non profit*. Questo ha permesso di attuare ancor più celermente il processo combinato di trasformazione del *Welfare State* (Finn, 2005, 101).

Ciò fermo, nel 2003 sono state introdotte in questo settore nuove disposizioni, volte a semplificare i presupposti per una maggiore flessibilizzazione dei rapporti di lavoro temporaneo, nonché per ridurre i costi a carico delle aziende che intendono fare ricorso a questo strumento negoziale.

Contemporaneamente, le agenzie private per il lavoro sono state rese solidamente responsabili con le imprese utilizzatrici in ordine al rispetto, da parte di quest'ultime, della legislazione sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, nonché sono state obbligate ad informare i lavoratori sulle condizioni e sulle disposizioni di legge inerenti la regolamentazione del rapporto di lavoro.

Ad ogni modo, già nel 2002, i *Job Centre Plus* - ossia i centri per l'impiego scaturiti da un vigoroso processo di ammodernamento amministrativo e strutturale che ha permesso la riunione della *Benefits Agency* (Agenzia per le prestazioni previdenziali) e degli *Employment Service* (Servizi per l'Impiego), al fine di perseguire obiettivi strategici di collocamento, formazione, selezione ed erogazione di servizi - avevano sottoscritto rapporti di collaborazione con oltre mille soggetti appartenenti al settore



1. Per un'analisi più approfondita dell'esperienza inglese dei servizi all'impiego e del ruolo delle agenzie private per il Lavoro, si rinvia a Putrignano, 2003, 81.

privato, al volontariato, al *non profit* per l'implementazione di programmi di impiego e di ricollocamento da sviluppare o da subappaltare ad altri soggetti.

Così, circa il 10% dei programmi di lotta alla disoccupazione individuati nel contesto del *New Labour* sono stati, a far data dal 2002, affidati al settore privato, permettendo in tal modo che potesse essere altresì verificata concretamente la gamma di programmi ed iniziative elaborate dal Ministero del Lavoro, soprattutto connessa allo sviluppo delle cd. "*Employment Zones*".

In alcune di queste "*zones*", caratterizzate da elevati tassi di disoccupazione, i Servizi per l'impiego collaborano direttamente con le agenzie per il lavoro e, tra queste, con Manpower in particolare.

Questa ultima società di intermediazione, secondo quanto ricavato dalla ricerca condotta da Dan Finn (Finn, 2005, 109), sarebbe, infatti, stata fortemente interessata ad instaurare un proficuo rapporto di collaborazione con le strutture pubbliche così da creare un servizio di ricollocamento migliore ed efficace, idoneo a creare condizioni di stabilità lavorativa per i disoccupati di lunga durata.

In tal senso, vi è stata una cooperazione tra Manpower ed i dirigenti pubblici finalizzata alla implementazione di un comune impegno, idoneo ad assicurare che le iniziative in tale sede assunte fossero, una volte attuate, effettivamente ed integralmente replicabili anche attraverso le sole organizzazioni del settore pubblico (Faulkner K., 2001, 81-86).

In concreto, non può trascurarsi come l'implementazione delle "*Employment Zones*" con il supporto sinergico di società private (individuate con gare d'appalto: Reed Personnel, Work Links, Pertemps Alliance, Work Direction), ha permesso di ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e dei disabili inoccupati.

Già nel 2000 sono state individuate 15 di queste "*Employment Zones*"; in otto di queste, è stata resa obbligatoria la partecipazione di disoccupati maggiori di 25 anni che godano da più di 18 mesi dell'indennità di disoccupazione (*jobseekers allowance*), pena la decadenza di quest'ultima; nelle rimanenti 7, invece, la partecipazione, alla stessa condizione, è stata resa obbligatoria solo per coloro che godano della medesima indennità da 12 mesi.

Nelle "*Employment Zones*", i soggetti privati responsabili dell'attuazione delle finalità prefissate devono considerarsi autonomi rispetto alla selezione ed alla gestione degli strumenti, tra quelli elaborati dal *New Labour*, maggiormente indicati per contrastare i problemi occupazionali dello specifico territorio di assegnazione ed operatività. In genere vengono combinati strumenti di flessibilità con il riconoscimento di indennità in favore dei soggetti in cerca di lavoro.

In particolare, alle agenzie per il lavoro coinvolte viene riconosciuto un compenso fisso per ogni lavoratore su cui intraprendono uno specifico lavoro di riqualificazione attraverso un percorso fatto di conoscenza, verifica delle capacità e comprensione delle difficoltà di inserimento: questo primo approccio può durare sino a 13 settimane e in questa fase il lavoratore riceve ancora l'indennità di disoccupazione; segue una fase in cui il *job account* dell'agenzia è direttamente responsabile perché chiamato, per un periodo sino a 6 mesi, ad erogare sia sussidi di disoccupazione che assi-

stenza formativa. Infine, in una terza fase, il medesimo *job account* si occupa di supportare nell'impiego, nel frattempo individuato, il lavoratore precedentemente selezionato, così da verificare se tale impiego possa o meno essere considerato stabile e sostenibile.

Come premesso, per ogni lavoratore preso in carico è previsto da parte del Governo, ed in particolare del Ministero del Tesoro, l'erogazione in favore delle agenzie di risorse economiche, ovviamente ben maggiori, se, dopo un numero determinato di settimane (21), viene effettivamente individuata una possibilità di impiego per questo lavoratore. Un compenso particolare spetta, inoltre, alle aziende che decidano di mantenere in servizio il lavoratore così reclutato per un periodo maggiore di tre anni (Finn, 2005, 111).

In termini più generali, è stata, ancora, stipulata una convenzione (cd. *Service Level Agreement*) tra il sistema pubblico di collocamento e l'associazione delle agenzie private che ha permesso di arrivare alla redazione di un documento, il cd. *A good practice guide for jobcentres and employment agencies*, in cui sono state raccolte tutte le migliori iniziative realizzate in materia di cooperazione tra pubblico e privato, specie con riferimento alla ricollocazione del personale in mobilità (Falasca, 2006, 112).

Particolarmente significativo, infine, tra le misure poste a tutela dell'occupazione attraverso il coinvolgimento degli attori privati, è certamente il servizio denominato di "Risposta Rapida"; obiettivo di questo servizio è riportare le persone al lavoro, così da evitare che le stesse finiscano, anche inconsapevolmente, per gravare sui servizi di assistenza alla disoccupazione per periodi eccessivamente lunghi.

Con il suddetto servizio, in particolare, si è cercato di porre rimedio a quelle situazioni conseguenti a crisi occupazionali derivanti da licenziamenti collettivi: in tal senso, vengono attuate iniziative consistenti nella realizzazione di attività di assistenza e consulenza in materia di ricerca di lavoro (*outplacement*) e, parimenti, vengono erogati sussidi a sostegno del reddito.

L'attuazione di queste iniziative, importanti soprattutto laddove la crisi occupazionale interessi un ambito locale in cui non sussistono condizioni socio-economiche favorevoli alla mobilità del lavoro, viene garantita attraverso la cooperazione delle agenzie private con le organizzazioni regionali e locali, sotto il coordinamento del *network* regionale dei *Job Centre Plus* (Italia Lavoro, 2005, 20).

In proposito, secondo un'indagine condotta nel biennio 2004-2005 ("*Jobcentre Plus and Private Sector Recruitment Agencies*"), gli uffici del *Jobcentre Plus* fanno frequentemente ricorso alle agenzie private, soprattutto in ambito locale, per il ricollocamento di soggetti che presentino difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro (disoccupati di lunga durata, minoranze etniche, over cinquanta, disabili, genitori single, ex detenuti).

Da quanto emerge da tale indagine, un'aperta comunicazione, la condivisione degli obiettivi e la disponibilità alla comprensione delle reciproche esigenze ha rappresentato la chiave dello sviluppo della sinergia tra questi soggetti giuridici.

Ad ogni modo, si è appreso che il 24% dei *Job Centre Plus* riceverebbero supporto dalle agenzie private per collocare soggetti con profili difficili e meno in linea rispet-

to alle richieste provenienti dalle aziende. La collaborazione più diffusa e proficua, inoltre, tra quelle attivate, sarebbe stata quella maturata con le società Adecco ed Hays.

Dalla suddetta indagine, tuttavia, si ricava che l'utilità maggiore del raccordo pubblico-privato è stata rinvenuta nell'utilizzo, da parte delle agenzie, dei locali dei *Job Centre Plus* per la realizzazione delle interviste e l'organizzazione di eventi per la promozione del lavoro, non certo per l'instaurazione di relazioni più strutturali, quali il *marketing* congiunto, il trasferimento di personale o lo svolgimento di attività di formazione.

In particolare, i responsabili dei servizi per l'impiego inglesi, intervistati durante l'indagine, hanno chiarito come abbia rappresentato un ostacolo ad una migliore sinergia tra *Job Centre Plus* e le agenzie private di collocamento la mancanza o il ritardo nella comunicazione da parte di quest'ultime in ordine ai profili dei candidati, nonché la non accurata individuazione delle *vacancies*.

Circa gli effetti della sinergia comunque sviluppata, i risultati più rilevanti in termini di reinserimento nel mercato del lavoro sono stati riscontrati con riferimento ai disoccupati di lunga durata ed alle minoranze etniche. La categoria per la quale, invece, sono state registrate le maggiori difficoltà è stata, certamente, quella degli ex detenuti.

Nella medesima ricerca, infine, sono state ancora prese in esame alcune singole esperienze di attuazione di una sinergia più strutturata nel raccordo pubblico-privato (con Reed per il reclutamento del personale relativo al call center della Lloyds TSB in Glasgow; con Blue Arrow per lo stabilimento di Burnaston della Toyota) in cui è stato effettivamente individuato un singolo, ed ovviamente congiunto, punto di contatto per imprese e lavoratori, tramite la definizione di un accordo che facesse chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità dei *partners* coinvolti. In questo contesto sono stati, altresì, programmati e realizzati incontri costanti tra i rappresentanti dei soggetti giuridici interessati, così da monitorare costantemente lo sviluppo dei progetti e delle iniziative selezionate.

Tra queste quella che, di certo, ha avuto maggiore successo e diffusione è stata realizzata dalla collaborazione tra il Job Centre Plus e Blue Arrow per incrementare i livelli di impiego in alcune tra le aree più depresse del Regno Unito, in particolare Manchester e Newcastle, che ha permesso di ricollocare positivamente oltre 500 soggetti nell'arco di due anni.

2.4 OLANDA

Il coinvolgimento di operatori privati nella gestione dei servizi all'impiego, ed in particolare in quelli di reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati, vanta in Olanda, oramai, diversi anni di pratica implementazione. Infatti, fin dal 2002, anno di entrata in vigore del *Work and Incombe Implementation Act* (legge sulla struttura di implementazione per il lavoro e il reddito, in tale nazione conosciuta con l'acronimo *SUWI*) si è, tra l'altro, stabilito che i programmi di reintegrazione (educazione, formazione e lavoro) fossero affidati, in via esclusiva, a fornitori privati individuati tramite procedure di evidenza pubblica (Sol, Hoogtanders, 2006, 143).

Tale misura si inserisce in un vasto processo di riforma dello *Welfare State* olandese avviato fin dagli anni '80, al fine di rispondere all'alto livello di dipendenza dalle prestazioni sociali e alla conseguente crescita della spesa per la sicurezza, che, nel tempo, si erano prodotte. Proprio in un fattore "istituzionale" fu individuata una delle cause di tali degenerazioni (Struyven, Steurs, 2003, 139). Alla base di tale profondo intervento strutturale vi è una sostanziale modifica dell'approccio politico al problema della disoccupazione ed ai sostegni economici per alleviare lo stesso. In Olanda ci si è mossi, difatti, da una prospettiva orientata alla domanda ad una rivolta all'offerta di lavoro: insomma la stessa disoccupazione è stata considerata non una conseguenza di problemi sociali ed economici, ma il risultato di una utilizzazione del sistema della sicurezza sociale da parte degli individui a proprio beneficio (Sol, Hoogtanders, cit., 141).

La riforma olandese della gestione e fornitura dei servizi pubblici all'impiego (SPI) si è realizzata in diverse fasi: prima del già citato *SUWI*, si è proceduto alla creazione di una Agenzia per la gestione dei servizi all'impiego, tripartita - con la partecipazione diretta cioè delle parti sociali all'interno di tale organizzazione - ed autonoma, in modo da rimuovere il controllo governativo diretto sulle strutture del collocamento e poi, stante l'insuccesso di tale esperienza, all'introduzione di forme di *internal marketisation* nella fornitura di detti servizi. Si è cioè stabilito che i soggetti responsabili della reintegrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati e dei lavoratori svantaggiati - i Comuni e l'Ente per l'implementazione dell'assicurazione dei lavoratori (UWV) - dovessero procurarsi l'80% dei servizi dedicati a detta reintegrazione acquistandoli dalle strutture pubbliche deputate, in veste di fornitori pressoché esclusivi degli stessi.

Il *SUWI* è, primo luogo, intervenuto modificando profondamente l'organizzazione del settore delle prestazioni sociali e del collocamento. Infatti, i vari enti dedicati alla gestione di tali funzioni sono stati rimpiazzati da due enti pubblici autonomi: il già ricordato UWV, che si occupa della raccolta dei contributi sociali, della valutazione delle domande per le indennità di invalidità e della corresponsione delle relative prestazioni e l'Organizzazione per il lavoro e il reddito (CWI), la quale, attraverso una rete nazionale di Centri, si occupa invece della intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro².



2. Va notato che con la riforma si è escluso un coinvolgimento diretto delle parti sociali nella amministrazione dei nuovi enti del sistema della sicurezza sociale. È stato invece istituito il Consiglio per il lavoro

Dal punto di vista, invece, dell'erogazione dei servizi per la reintegrazione nel mercato del lavoro, la stessa legge ha disposto che i disoccupati debbano rivolgersi solo al Centro per il lavoro e il reddito, il quale si occupa di orientare gli stessi verso l'UWV, ove si tratti di soggetto avente diritto ad una prestazione previdenziale, ovvero - in quanto non eligibili per l'assicurazione contro la disoccupazione - verso i Comuni, che garantiscono interventi di tipo assistenziale (cd. *one-stop-counter principle*). Tali ultimi enti (UWV e Comuni) si occupano di garantire, in favore dei soggetti con maggiori difficoltà, servizi per la loro reintegrazione nel mercato del lavoro. Tuttavia - è qui la novità di maggiore interesse anche per l'istituto italiano oggetto di indagine - gli stessi organismi pubblici non possono erogare direttamente tali servizi³, ma sono tenuti ad acquistarli sul mercato privato tramite gare di appalto. Il SUWI impone cioè l'obbligo per UWV e Comuni di esternalizzare a favore di fornitori privati la fetta maggiore dei progetti finalizzati alla attivazione ed al reingresso al lavoro dei disoccupati. Tale "privatizzazione" dei servizi di reintegrazione - secondo i promotori della riforma - non è solo finalizzata a realizzare un risparmio sulla spesa sociale, mettendo a frutto la maggiore efficienza degli operatori privati, ma anche a migliorare la qualità dei servizi (Sol, Hoogtanders, cit., 140).

Lungo la scia delle precedente riforma, nel 2004 con la nuova "Legge lavoro e assistenza sociale" (*Wet Werk en Bijstand*, WWB) è stata inoltre potenziata l'autonomia dei Comuni nella gestione dei sussidi sociali, anche dal punto di vista finanziario, facendo così degli stessi enti i "maggiori attori pubblici nella implementazione delle politiche per l'impiego" (Sol, Hoogtanders, cit., 145). Gli enti locali sono divenuti autonomi nell'allocare, secondo regole stabilite a livello territoriale, i fondi destinati dal Governo centrale alla assistenza sociale.

Tuttavia, ai nostri fini pare utile sottolineare che, sebbene anche le agenzie di lavoro temporaneo partecipano al *mercato* della reintegrazione sviluppatosi a seguito della ricordata *liberalizzazione*, detto coinvolgimento non appare aver stimolato l'interesse commerciale del settore. Infatti, risulta che (De Koch, 2005, 39) solo circa quattro o cinque agenzie hanno previsto una divisione dedicata alla erogazione di tali servizi e quindi sono fornitori a favore della UWV e dei Comuni, mentre la maggioranza delle società di reintegrazione (circa 500-600) si sono, invece, sviluppate da organizzazioni sanitarie o previdenziali. Sicché il *core business* rimane il lavoro temporaneo, "a partire del quale, poi, si sviluppa un secondo *business* e vale a dire la reintegrazione" (Keulen, 2005, 37).

Molto più sviluppato pare invece il coinvolgimento delle agenzie nelle attività di intermediazione svolte dal CWI (Keulen, cit. 36), tramite accordi con questo ente. Nel pas-



e il reddito (RWI), organismo consultivo tripartito diretto, appunto, a garantire la loro partecipazione (Struyven, Steurs, 2003, 151).

3. Gli uffici pubblici che prima si occupavano di erogare i servizi di reintegrazione sono stati costituiti in una impresa a capitale pubblico, nota come *Kliq*, la quale compete, su base paritaria, con le altre imprese sul mercato della reintegrazione.

sato sono state sottoscritte intese dirette a permettere l'accesso e l'utilizzazione della documentazione dello stesso CWI relativa alle persone in cerca di lavoro e sono state promosse *joint venture* per la ricollocazione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, che prevedevano "premi di collocamento" (circa 750 €) a favore dell'operatore privato per ogni persona collocata. Da ultimo la cooperazione si svolge tramite la predisposizione dei cd. "locali condivisi", ove l'agenzia pubblica offre alle agenzie di fornitura spazi in cui vengono forniti servizi sia alle persone in cerca di lavoro che alle aziende e l'assegnazione, tramite gare d'appalto, di incarichi relativi alla raccolta delle offerte di lavoro presso le aziende.

Infine, rilevante ai nostri fini è anche la strategia che accompagna le politiche di reintegrazione nel mercato del lavoro, la cd. *Work first strategy* ("il lavoro prima di tutto"). L'obiettivo è quello di attivare ogni persona in cerca di lavoro tramite un'offerta idonea di formazione e lavoro (Struyven, 2005, 11), al fine di garantirne il più veloce reingresso nel mercato del lavoro e la conseguente uscita dallo *status* di fruitore del *welfare*. Componente essenziale di tale strategia è pertanto l'uso di uno specifico apparato sanzionatorio (a proposito di quello italiano si veda il paragrafo 3.7), diversamente dall'approccio di *human capital development* (sviluppo del capitale umano). Scopo primario di quest'ultima strategia è quello di assistere i beneficiari di sussidi nell'innalzamento della loro educazione e competenze, cosicché il lavoro come prospettiva di breve termine non ha rilevanza, ma l'attenzione risulta focalizzata su una transizione al lavoro di lunga durata, che passa attraverso educazione, formazione e/o esperienze di lavoro. Insomma la disoccupazione, secondo l'approccio di *human capital development* è una conseguenza della scarsa qualificazione e competenza dei soggetti.

Diversamente, la strategia di *Work first* - cui si ispira il sistema olandese - considera la stessa disoccupazione come un "problema individuale di scarso incentivo economico al *make work pay*. La reintegrazione nel mercato del lavoro è garantita attraverso la richiesta di lavoro in cambio del sussidio, stressando le obbligazioni individuali alla autosufficienza economica e applicando delle sanzioni in caso di violazioni dei suddetti obblighi" (Sol, Hooglanders, cit., 148)⁴.



4. Gli stessi AA. sottolineano tuttavia come tale approccio "*can result in tension with the quality goals of responsiveness and equity*". Si pensi che ad es. ai sensi della citata WWB la definizione della offerta di lavoro al cui rifiuto consegue la perdita del sussidio assistenziale erogato dai Comuni, è stata modificata da *suitable work* in *generally accepted work*. Cosicché il disoccupato titolare di trattamento assistenziale non può rifiutare, fin dal primo giorno, "qualsiasi lavoro accettato nella società". Insomma, concludono: "*formal qualifications and jobs history no longer play a part in deciding whether or not work is acceptable* (cit., 164).

2.5 GERMANIA

Diversi autori italiani (Spattini, 2003, 189; Tiraboschi M., 2005a, 315, Ichino, 2005) hanno sottolineato - anche con specifico riferimento all'art. 13 del Decreto (ma vedi Nogler, 2004, 176 su tale ultimo punto) - la comune ispirazione tra la riforma del mercato del lavoro italiana e tedesca, quest'ultima attuata sulla base delle proposte formulate dalla cd. Commissione Hartz istituita nel febbraio 2002⁵ ed anche a seguito dello "scandalo" che coinvolse l'Ente federale per il lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*, BA)⁶.

Sulla base del rapporto presentato dalla Commissione su menzionata nell'agosto del 2002⁷ è stato implementato un profondo intervento sul *Welfare State* tedesco, tramite l'approvazione di quattro diverse leggi (*Hartz I-IV*), entrate in vigore tra il 2003 e il 2005⁸.

La riforma ha perseguito tre obiettivi fondamentali (Jacopi, Kluge, 2006, 7):

- innalzamento della effettività e della efficienza dei servizi per il mercato del lavoro e delle misure rivolte a detto mercato;
- "attivazione" delle persone in cerca di lavoro;
- "deregolazione" del mercato del lavoro al fine di sostenere la domanda di lavoro.

Senza soffermarsi sugli ultimi due punti indicati⁹, interessa qui ricordare le misure dirette al raggiungimento del primo di essi, perché in tale ambito - tramite una modifica apportata al terzo libro del Codice della Sicurezza Sociale (§ 37c SGB III) - è stato introdotto l'istituto delle agenzie di *personal service* (*Personal-Service-Agenturen*, PSA), il quale, si è affermato con efficace gioco di parole, abbia costituito "*the heart of Hartz*" (Konle-Seidl, 2005, 189). Va subito detto, tuttavia che, dalle prime evidenze disponibili, la misura pare non aver riscosso il successo sperato¹⁰, sicché nel 2005 era all'ordine del giorno una sua riforma.

Al fine di diminuire la durata della disoccupazione si è puntato sul miglioramento delle attività di *matching* della domanda ed offerta di lavoro; tuttavia tale generale obiettivo non è stato perseguito mediante la privatizzazione di alcuni dei servizi ero-



5. La commissione, denominata *Moderne Diesteitungen am Arbeitsmarkt* (Commissione "Servizi Moderni sul Mercato del Lavoro") è stata presieduta da Peter Hartz, membro del comitato direttivo della Volkswagen, da cui il nome informalmente acquisito, ed era composta da 14 esperti di diversa provenienza (economia, imprese, politica, associazioni rappresentative, *Länder*, Comuni).
6. All'inizio del 2002 tale Ente fu accusato di aver "edulcorato" le statistiche relative ai disoccupati che erano stati reintegrati nel mercato del lavoro (Konle-Seidl, Walwei, 2003).
7. Vedi in proposito Spattini, 2002.
8. Le leggi Hartz I e II sono entrate in vigore nel gennaio 2003, la III nel gennaio 2004 e la IV nel gennaio 2005.
9. Si veda in proposito Jacopi, Kluge, cit., 10 e ss., Leschke; Schmid, Griga, 2006; in Italia Spattini, 2004, 60 e ss.
10. Jacopi, Kluge, cit., 16, seppure sulla base di un periodo di osservazione di breve periodo, sostengono addirittura che l'assunzione del disoccupato da parte di una PSA abbia ridotto la probabilità per lo stesso di trovare un'occupazione: la "presa in carico" - si dice - abbia determinato un significativo effetto di "*locking in*" che ritarda la reintegrazione del soggetto in un'occupazione ordinaria. Nello stesso senso, si veda anche Leschke, Schmid, Griga, 2006, 12.

gati dagli SPI - come è avvenuto in altri paesi, vedi i paragrafi relativi a Inghilterra e Olanda - ma, invece, attraverso l'individuazione di "vie alternative per la reintegrazione dei disoccupati nel mercato del lavoro" (Jahn, Ochel, 2006, 2). Una privatizzazione del servizio pubblico non era nell'agenda del Governo tedesco, piuttosto ci si è orientati, da una parte, verso la riorganizzazione dei compiti, struttura e composizione della BA, in modo da promuovere la sua trasformazione "da autorità ad ente erogatore di servizi" (Konle-Seidl, Walwei, 2003)¹¹ e, dall'altra, verso una "cauta apertura ad accordi per la fornitura di servizi da parte di privati" (Konle-Seidl, 2005, 189). Insomma quest'ultimo A. ha sottolineato che: "*Privatisation has been a complementary option to improve the efficiency and the effectiveness of core employment service. The reorganisation of public employment services has been the starting point and the focus of comprehensive reforms*" (p. 204).

La riforma Hartz ha introdotto tre misure di esternalizzazione a privati della fornitura di servizi all'impiego, oltre alle PSA, il *Bildungsgutschein* (voucher formativi) e il *Vermittlungsgutschein* (voucher di intermediazione). Misure che intendono riprodurre delle condizioni di "quasi mercato" (Jacopi, Kluve, cit. 8), intendendosi per tale "*a market where independent agents compete with one another for custom from purchasers, but where, unlike in normal market, purchasing power comes not directly from consumers but from the State*" (Le Grand, 2001, 3, citato da Jahan, Ochel, 2005, 4).

La prima tipologia di *voucher* (§ 84f SGB III) è consegnata dall'ufficio pubblico alla persona in cerca di lavoro ed in essa è indicato l'obiettivo di formazione cui lo stesso soggetto ha diritto. Il disoccupato è libero di presentare detto titolo presso qualsiasi operatore i cui corsi siano stati riconosciuti e comunque siano diretti a raggiungere l'obiettivo formativo fissato nel *voucher*. Il fornitore privato quindi "riscatta" il titolo presso l'ufficio che lo ha emesso.

Allo stesso modo, il *placement voucher* (§ 421g SGB III) spetta alle persone in cerca di lavoro disoccupate da più di tre mesi o a quelle coinvolte in un programma di *job creation*. Sulla base di tale titolo detti soggetti, per un primo periodo di tre mesi (che può essere prolungato di ulteriori tre), possono individuare una agenzia privata per usufruire di servizi di intermediazione da essa offerti. Ove l'agenzia collochi con successo il possessore del *voucher*, essa potrà riscattare il titolo presso lo Spi: il valore dello stesso decresce a seconda della durata iniziale della disoccupazione (varia da meno di 1500 € se il soggetto era senza lavoro da meno di sei mesi, fino a 2500 se tale periodo è superiore ai nove mesi). Il "riscatto" del *voucher* da parte dell'agenzia non avviene in un'unica soluzione, ma in due *tranche*, per favorire comunque un ingresso duraturo del disoccupato nel mercato del lavoro (1000 € sono pagati al momento del collocamento del soggetto e la restante parte trascorsi sei mesi, solo se lo stesso soggetto è ancora occupato).



11. Per una ricostruzione della riforma dell'Ente federale del lavoro, ora denominato *Bundsagentur für Arbeit* (Agenzia federale per il lavoro), si veda Konle-Seidl, Walwei, 2003.

L'ultimo istituto è quello che ci interessa più da vicino, perché anch'esso - nel contesto di una liberalizzazione della disciplina del lavoro temporaneo¹² - intende promuovere una utilizzazione "sociale" di tale rapporto lavorativo. La *Hartz I* ha previsto l'obbligo, poi divenuto solo una facoltà (Spattini, 2006), per ciascuno degli 180 uffici locali per l'impiego di costituire una PSA e cioè una agenzia che si occupa di somministrare temporaneamente presso aziende utilizzatrici i lavoratori in cerca di impiego che gli siano stati indirizzati da parte dello stesso ufficio, ovvero di fornire agli stessi formazione professionale per i periodi in cui vi sia assenza di missioni.

La forma giuridica che può essere assunta da una PSA è di tre diversi tipi (Bruttel, 2005, 211):

- completamente privata; in questo caso l'ufficio pubblico, mediante una gara d'appalto, individua una impresa privata (TWAs, agenzie di collocamento, enti di formazione) chiamata a svolgere le funzioni di PSA;
- mista; in questo caso è costruita una *partnership* pubblico-privato;
- completamente pubblica, mediante la costituzione di una unità aggiuntiva all'interno dell'ufficio per l'impiego locale.

Tuttavia, va sottolineato che il Legislatore ha espresso una preferenza per la prima forma giuridica - ed in effetti nella pratica questa è stata l'unica sperimentata - in quanto le altre sono considerate quali mere alternative percorribili solo ove il soggetto pubblico dimostri l'impossibilità di individuare un operatore privato, cui affidare il servizio di reintegrazione nel mercato del lavoro. Pertanto, sebbene si tratti di una forma di esternalizzazione (*contracting out*) di un servizio prima pubblico, il quale ora invece viene acquistato su di un mercato competitivo, l'ufficio per l'impiego continua a definire il *design* istituzionale e a detenere la responsabilità "politica" della misura (Jahn, Ochel, 2005, 3). Questa pare una differenza rilevante dalla misura italiana, soprattutto a seguito delle modifiche apportate alla disciplina legale ad opera del cd. Pacchetto competitività (vedi paragrafo 3.3).

Dai dati disponibili riferiti al gennaio 2004 (Konle-Seidl, cit., 203) risulta che il 50% delle PSA sono state costituite da agenzie di lavoro interinale "tradizionali", il 20% da istituzioni di formazione *non-profit* ed un altro 20% da agenzie che si occupano sia di lavoro temporaneo che di *recruitment*. Tuttavia le più grandi agenzie di lavoro temporaneo hanno adottato un approccio di "*wait and see*", avendo partecipato in maniera modesta al primo periodo di sperimentazione della misura. Va segnalato che il 20% delle PSA istituite nel 2003 vedevano il coinvolgimento della agenzia di collocamento olandese Maatwerk - con 200 contratti di PSA stipulati, questa aveva assunto il ruolo di più importante fornitore del mercato - anche in virtù della consolidata esperienza pregressa di collaborazione con importanti istituzioni locali in programmi



12. In estrema sintesi sono stati superati tre diversi divieti previsti dalla precedente disciplina: quello relativo a contratti di fornitura di manodopera di durata superiore a 24 mesi; quello di riassunzione a tempo determinato dello stesso lavoratore; e quello cd. di sincronizzazione (vale a dire la coincidenza tra la durata del "contratto commerciale" e di quello di lavoro). Si veda in proposito Schier, 2004.

di politiche attive. Con un effetto piuttosto negativo sull'immagine dell'istituto, tale impresa all'inizio del 2004 ha dovuto dichiarare la propria insolvenza, a causa sia di una struttura insufficiente a sostenere una così ampia attività, diffusa su tutto il territorio tedesco, sia della scarsa dimestichezza con il lavoro interinale (Bruttel, cit., 221).

Come anticipato, per garantire che solo le imprese più efficienti risultino affidatarie del servizio e “prendano in carico” i disoccupati, la legge disciplina in maniera dettagliata la procedura per la loro individuazione, procedura la cui gestione è comunque decentrata a livello locale. Essa si svolge in tre distinte fasi: invito pubblico a presentare offerte; presentazione delle offerte per lo svolgimento del servizio; conclusione del contratto¹³.

Nella prima l'ufficio locale per l'impiego effettua una preselezione degli operatori privati, rendendo pubblica l'intenzione di procedere allo svolgimento di una gara per l'assegnazione del servizio di reintegrazione. Nel documento di invito l'ufficio, autonomamente, individua i termini e le condizioni per il contratto di PSA ed in particolare il numero e le caratteristiche dei disoccupati che dovranno essere “presi in carico”. Le imprese dovranno quindi esprimere il loro interesse a partecipare alla gara, presentando le proprie “credenziali” per lo svolgimento del servizio (esperienza pregressa, commerciale o meno, ma anche di coinvolgimento in altre forme di politiche attive del lavoro, ecc.). Dalla lista di coloro che hanno risposto all'invito l'ufficio pubblico seleziona le imprese candidate, le quali - così aprendo la seconda fase - devono offrire un prezzo per lo svolgimento del servizio. Proprio sulla base di tale offerta verrà fissato il “compenso base” e il “premio di collocamento”, che costituiscono il corrispettivo per lo svolgimento della attività (vedi *infra*).

In tale fase le imprese offerenti devono anche presentare un proposta dettagliata circa le modalità con cui la PSA verrà gestita. Dovrà essere specificato il personale e la struttura dedicata, il contratto collettivo applicato, le stime relative al periodo di invio in missione e di erogazione di formazione professionale per i periodi di non assegnazione, nonché il “tasso di integrazione” nel mercato del lavoro atteso. Le offerte vengono quindi valutate sulla base del prezzo proposto e della qualità del servizio¹⁴; nella terza fase quindi l'ufficio per l'impiego, avviata una negoziazione che può coinvolgere sino a cinque delle imprese che hanno presentato le offerte migliori, conclude il contratto di PSA con una di esse. Tale contratto non può avere una durata maggiore di 24 mesi e può essere rinnovato per un periodo corrispondente, nel caso l'attività sia stata svolta con successo.



13. Si veda in proposito Jahn, Ochel, 2005, 9 e ss.

14. Jahn, Ochel, 2005, 10 ricordano che nei bandi di gara svolti tra l'aprile del 2003 e lo stesso mese del 2004, era stato assegnato un “peso” del 60% al prezzo offerto, che quindi è risultato il parametro prevalente ai fini dell'affidamento dell'incarico. Tuttavia la già ricordata bancarotta della Maatwerk ha consigliato di invertire il peso dei due parametri sopra ricordati, dando così preferenza alla qualità del servizio offerto. Gli stessi AA. segnalano che si tratta di una nozione piuttosto indefinita, in ultima analisi affidata alla discrezionalità dell'ufficio appaltante.

A seguito della conclusione del contratto di PSA, l'ufficio locale per l'impiego individua, sulla base del *target* fissato nel bando di gara, i soggetti candidati alla assunzione da parte della PSA stessa. Tuttavia, non esiste un obbligo di assunzione in capo a quest'ultima; difatti questa, motivando la sua scelta, può rifiutare il soggetto proposto dall'ufficio (Spattini, 2003, 192). In effetti, da interviste svolte nel corso del 2003 risulta che solo il 22% dei disoccupati preselezionati dall'operatore pubblico sono stati poi "accettati" dalla PSA (Jahn, Ochel, 2005, 14).

Ove il soggetto venga in effetti "accettato", viene stipulato - a tutti gli effetti - un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato tra l'agenzia e il soggetto in cerca di lavoro, cui si applica il contratto collettivo del settore del lavoro temporaneo. La legge fissa la durata del rapporto che, di regola, non può essere inferiore ai 9 mesi e superiore ai 12; per favorire l'assunzione "diretta" del lavoratore, è stabilito che - in modo simile alla disciplina italiana - tale contratto può essere sempre risolto in caso di conclusione di un altro, senza conseguenze negative per il lavoratore (Spattini, 2003, 193).

Dai dati disponibili al febbraio 2005 risultavano essere stati stipulati 1.235 contratti di PSA, di questi 414 non erano all'epoca più efficaci, sicché sempre alla stessa data ne risultavano funzionanti 821 (Jahn, Ochel, 2005, 11).

Dalla tabella 1 (tratta da Leschke, Schmid, Griga, cit., 12), relativa invece alle 412 PSA in vigore al Dicembre dello stesso anno risulta che, a far data dall'aprile 2003, nel complesso 128.975 disoccupati sono stati coinvolti nella misura (trattati). Di questi 39.435 hanno trovato una occupazione fuori dalla PSA, pari ad un tasso di integrazione nel mercato del lavoro del 30% (tale tasso è pari al rapporto tra il numero di soggetti che hanno trovato un'occupazione regolare e il numero di trattati), peraltro con una evidente differenziazione territoriale tra Germania occidentale e orientale, con 10 punti percentuali di differenza (rispettivamente 34% e 24%).

Tabella 1 PSA attive, Disoccupati e tasso di integrazione nel mercato

	PSA attive	Disoccupati				Tasso di integrazione nel mercato (a/d)
		trattati (a)	in trattamento (b)	fuoriusciti (c)	di cui in occupazione regolare (d)	
Tot. Germania	412	128.975	10.058	118.773	39.435	30%
Est	104	42.917	3.054	39.791	10.300	24%
Ovest	308	86.058	7.004	78.892	29.135	34%

Fonte: Lescheke, Schmid, Griga, 2006, 12

Quanto alla destinazione dei fuoriusciti dalla misura, alcuni dati si ricavano dallo studio di Jahn e Ochel, cit., 17, relativo al periodo tra l'aprile del 2003 e il febbraio del 2005. In tale scorcio temporale 81.000 soggetti non risultavano più coinvolti nella misura. Di questi 26.000, pari al 32%, avevano trovato un'occupazione e il 25% era stato collocato dalla Agenzia di *personal service*, ovvero risultavano occupati presso l'azienda utilizzatrice. Dallo stesso studio si ricavano anche notizie sulle caratteristiche delle persone assegnate alle PSA (vedi Tabella 2).

Gli AA. hanno proceduto ad una comparazione tra le caratteristiche di questi ultimi lavoratori e quelli delle "tradizionali" agenzie di lavoro interinale, desumendo che potrebbe essersi prodotto un effetto di *creaming* ("discriminazione contro gli utenti più dispendiosi"), sicché i soggetti in cerca di lavoro più facili da collocare sono stati assegnati alla PSA. Confrontati con i lavoratori assunti dalle TWA, difatti i primi risultano in media più giovani, più formati e disoccupati da meno tempo; tuttavia i dati disponibili non danno indicazione circa il caso in cui un unico soggetto "cumuli" più fattori di svantaggio, restando così sempre possibile che tale situazione di "cumulo" si possa essere verificata più frequentemente tra i dipendenti delle PSA.

Tabella 2 Caratteristiche dei lavoratori delle PSA e delle TWA in Germania (%)

Caratteristiche lavoratori	PSA	TWA
Genere (femmine)	33.3	27.2
Con problemi di salute	11.7	n.d.
<i>Età</i>		
< 20 anni	3.9	2.1
20-24	33.0	20.9
25-34	23.8	30.9
35-49	30.4	35.1
>50	8.9	11.1
<i>Formazione professionale (FP)</i>		
Senza FP	27.2	30.2
Con FP (esterna)	9.6	—
Con FP (interna)	60.5	52.4
Laurea	1.7	14.6
<i>Durata della disoccupazione in mesi</i>		
Meno di 6 mesi	45.8	50.8
6-dic	28.8	
Disoccupati di lunga durata	14.4	11.2

Fonte: Jahn, Ochel, 2005, 17

Come anticipato, l'affidamento del servizio di reintegrazione alla PSA è remunerato da parte dello SPI: la prima, infatti, riceve sia un compenso su base mensile (*base subsidy*) per ogni disoccupato "preso in carico"/assunto, sia un "premio di collocamento" (*placement premium*); l'ammontare dei premi è definito sulla base del prezzo offerto dall'impresa privata nel corso dello svolgimento del bando di gara (cfr. *supra*). Il sistema premiale adottato in Germania è modulato in maniera da garantire il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale della misura e vale a dire "far rientrare all'interno del mercato del lavoro nel più breve tempo possibile le persone disoccupate con maggiori difficoltà, a tal fine assegnandoli temporaneamente presso aziende utilizzatrici" (Jahn, Ochel, 2005, 3). Pertanto, entrambi i premi sono decrescenti in funzione del tempo di assegnazione presso la PSA, in modo da incentivare l'agenzia stessa a garantire una loro veloce reintegrazione. Il compenso mensile è erogato al 100% per i primi 3 mesi di "presa in carico", al 75% dai 4 ai 6 mesi, al 50% dai 7 ai 9 e si azzerava per periodi di assegnazione che si protraggono oltre i 10 mesi. Alle stesse scadenze temporali decresce anche il "premio di collocamento": l'agenzia di *personal service* riceve il 200% del premio concordato se colloca il soggetto entro i primi 3 mesi, il 150% sino al sesto mese di "presa in carico" e dal settimo in poi il 100%. Alla stessa maniera del *voucher* di collocamento (vedi *supra*), il pagamento di tale premio avviene in due rate di pari entità (50%) per garantire un controllo sulla stabilità del reingresso nel mercato (la prima è pagata al momento dell'assunzione presso l'azienda terza e la seconda trascorso 6 mesi).

Come anticipato, la misura, visti i risultati raggiunti largamente al di sotto delle iniziali previsioni¹⁵, tanto da spingere perfino l'Associazione che riunisce le agenzie private per l'impiego tedesche (*Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V.*, BZA) a chiederne l'abolizione¹⁶, è stata sottoposta ad una revisione finalizzata alla centralizzazione delle procedure di selezione dei soggetti cui esternalizzare i servizi di reintegrazione ed ad una modifica del sistema premiale (Jahn, Ochel, 2006, 26).



15. Va anche sottolineato che dalle evidenze empiriche risulta, oltre ad una sottorappresentazione tra i dipendenti delle PSA di certi *target group* (stranieri, anziani e disoccupati di lunga durata), un periodo medio di invio in missione inferiore a quello medio riscontrabile nel mercato del lavoro interinale tradizionale, nonché il fatto che alcune PSA non hanno erogato formazione professionale (Jahn, Ochel, 2005, 25).
16. In un documento "politico" del febbraio di quest'anno (http://www.bza.de/download/english/060428_BZA_Policy-objectives.pdf) la BZA ha chiesto l'abolizione dell'istituto, lamentando che le agenzie di *personal service* producono un *dumping* dei prezzi e una "cannibalizzazione" del settore del collocamento privato, chiedendo invece la possibilità di assumere i soggetti coinvolti nella misura (punto 11).

LA DISCIPLINA NAZIONALE

3.1 PREMESSA: L'EVOLUZIONE DELLA COMPLEMENTARIETÀ NELLA GESTIONE DEI SERVIZI ALL'IMPIEGO IN ITALIA

Come evidenziato da diversi autori (Liso, 2003; Scialdone, 2003; Olivelli, 2003), forme di collaborazione tra operatori pubblici e privati - seppure in forma timida ed embrionale (Falasca, 2006) - sono presenti da tempo all'interno nell'ordinamento giuridico italiano. Può essere ricordato che, già a partire dai primi anni '90 - e quindi ancor prima del superamento del monopolio pubblico del collocamento - erano riscontrabili primi timidi tentativi di promuovere il coinvolgimento degli operatori privati, in particolare per la gestione delle politiche di ricollocazione delle eccedenze di personale, le quali si stavano facendo pressanti, a seguito della entrata in vigore della nuova disciplina in materia di licenziamenti collettivi (l. n. 223/91). Tali spinte riuscirono anche a trovare un riconoscimento legislativo - e poi concreto riscontro in alcune realtà territoriali - in particolare nella l. n. 236/93 e nel d.l. n. 511/96, più volte reiterato, ma poi non convertito, i quali attraverso lo strumento della convenzione con l'organismo pubblico, tentavano un primo coinvolgimento di "enti, società, cooperative o consorzi pubblici e privati", ma anche di "organismi a partecipazione pubblica ed enti bilaterali", al fine di "progettare modelli e strumenti di gestione attiva della mobilità e dello sviluppo di nuova occupazione", ovvero per la "sperimentazione di nuovi servizi per il monitoraggio del mercato del lavoro, la preselezione, l'incontro tra domanda ed offerta, lo svolgimento di tirocini".

Più espliciti riferimenti a tali pratiche si ritrovano prima nell'ambito della riforma del 2000 del collocamento privato e poi nei più recenti interventi di *svecchiamento* delle procedure del collocamento ordinario.

In primo luogo, la Finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000), nel modificare l'art. 10 del d.lgs. n. 469/97¹, ove si forniva la definizione di "mediazione" privata, faceva rientrare



1. Si deve ritenere che tale norma, sebbene non espressamente abrogata, debba considerarsi implicitamente superata in virtù della nuova disciplina contenuta nel d.lgs. n. 276/2003; si pensi in particolare

tra le attività riconducibili ad essa la “gestione di attività dei servizi all’impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte”. A ciò si aggiunga che - sebbene il Ministero del lavoro si fosse riservato di tornare sul punto, senza poi peraltro che ciò sia in effetti avvenuto² - la legge qualificava il possesso della autorizzazione alla mediazione quale “criterio preferenziale” nell’ambito delle procedure di evidenza pubblica per l’esternalizzazione di detti servizi. Ne risultava che, pertanto, le “società di mediazione per l’incontro e la domanda ed offerta di lavoro” autorizzate potevano essere individuate, preferenzialmente, quali possibili erogatori di servizi all’impiego.

Aldilà della ricognizione delle concrete esperienze applicative di tale ultima disposizione³, va sottolineato il valore “simbolico” della norma, la quale coronava definitivamente, dal punto di vista giuridico, la facoltà per le pubbliche amministrazioni competenti in materia di affidare a contraenti privati l’erogazione di tutta la gamma dei “servizi all’impiego”. Non può non esser sottolineato che, essendo prevista una “clausola di favore” relativa agli operatori “autorizzati”, se ne doveva dedurre che il Legislatore comunque ritenesse legittimo anche l’affidamento a soggetti non autorizzati, i quali finivano solo per non beneficiare della preferenza accordata ai primi⁴.

Se mediante la citata l. n. 388/2000 si è provveduto, pertanto, ad individuare alcuni potenziali affidatari di appalti in materia di servizi all’impiego, vale a dire il campo di applicazione soggettivo della disciplina, con altri interventi si è cominciato tratteggiarne quello oggettivo.

Vengono in primo luogo in rilievo le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 469/97, con il quale, in attuazione del cd. decentramento amministrativo, si è provveduto a conferire alcune funzioni in materia di mercato del lavoro a regioni e province (vedi tav. sinottica 1).

Diverse Regioni, già nel 1998, infatti hanno disciplinato particolari sistemi di erogazione dei servizi affidati ai Centri per l’impiego provinciali, prevedendo anche la partecipazione di soggetti terzi. Nello specifico, le leggi delle regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia R., Toscana e Veneto prevedono la facoltà delle Province di affidare ad altri soggetti, tramite convenzione, l’intera gamma dei servizi all’impiego (Campania, Emilia R., Toscana e Veneto), ovvero, più limitatamente, i soli “servizi specialisti” (Abruzzo) ovvero ancora le sole politiche attive (Basilicata). Così “privati qualificati”, “Parti socia-



alle definizioni contenute alle lett. b), c) e d) dell’art. 2 di tale ultimo decreto ed al nuovo regime di vigilanza pubblicitica delle agenzie per il lavoro così come risultante agli artt. 4-5-6.

2. La circolare n. 5 del 2001 affermava in proposito che: “Sullo specifico argomento è attualmente in corso di elaborazione una nota della Direzione generale per l’impiego che verrà emanata a breve”.
3. A quanto consta, forse anche per i possibili problemi interpretativi generati dalla clausola di preferenzialità ricordata, non si rintracciano a livello locale esperienze che richiamano, quale base legale, il citato art. 10, 1 bis. Peraltro, i processi esternalizzazione sono stati monitorati dall’Isfol. Si veda ad es. Isfol, 2003, 146 e ss. e 2004, 118 e ss. Utilizzando la terminologia del citato “Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati” (vedi paragrafo 1.2), sono stati reperiti sia partenariati di tipo “puramente contrattuale”, che “istituzionalizzato”. E cioè, da una parte, la stipula di contratti di appalto di servizi per la gestione di alcuni servizi specialistici e, dall’altra, la costituzione di apposite società miste.
4. Peraltro, dubbi erano avanzati da Ciocca, 2003, 41, stante l’esistenza di un rigido apparato sanzionatorio che impediva la gestione di “servizi all’impiego” a soggetti non autorizzati.

li e loro Enti bilaterali”, ma anche altre “strutture pubbliche”, potevano essere “coinvolti”, al fine di assicurare la copertura dei servizi, ovvero migliorarne la qualità. Non può non essere notato in proposito che alcuni tra i soggetti appena richiamati (in particolare le parti sociali) ora hanno la facoltà, ai sensi del d.lgs. n. 276/03, di divenire intermediari sulla base di un “regime particolare” di autorizzazione (art. 6). Si intende riferirci a quegli operatori, cui la legge consente, sulla base di una modulazione agevolativa del regime autorizzatorio, l’esercizio della intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, a seguito del rilascio di un provvedimento abilitativo statale ovvero regionale⁵.

Peraltro è con un provvedimento legislativo statale che, già prima del Decreto, si è intervenuti per individuare i servizi all’impiego potenzialmente passibili di una “esternalizzazione”. Infatti, pare potersi individuare tra i “principi fondamentali” posti dal d.lgs. n. 297/2002 - di modifica ed integrazione del d.lgs. n. 181/2000 e mediante il quale si è provveduto a riformare le procedure del collocamento ordinario⁶ - un’ampia formula che sembra portare a compimento il processo prima di complementarietà gestionale e poi di omologazione tra erogatori di servizi pubblici e privati, già accennato nella citata legge 388/2000, legittimando, in prospettiva, i legislatori regionali ad una possibile parificazione giuridica degli stessi.

Difatti in ossequio alla nuova disciplina, i “servizi competenti”, vale a dire, oltre ai Centri per l’impiego, anche “altri organismi autorizzati o accreditati” - ma forse si dovrebbe intendere solo accreditati (Tagliaferro, 2005) - potrebbero gestire non solo i servizi più innovativi, quali le azioni di contrasto alla disoccupazione di lunga durata e giovanile di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 181/2000 citato (colloqui di orientamento, inserimento professionale, ecc.), nell’ottica dell’acquisto sul mercato di quelle professionalità di più difficile reperimento all’interno della pubblica amministrazione, ma anche garantire l’esercizio di quelle attività tipicamente pubblicistiche, e che hanno più caratterizzato il vecchio monopolio statale del collocamento. Ci si riferisce in particolare alla verifica ed accertamento dello stato di disoccupazione ed alla ricezione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro (artt. 2, 3, 4 e 4 bis).

Tuttavia, proprio su tale ampia formula sono intervenuti alcuni dei regolamenti che le Regioni hanno emanato in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, a seguito del più volte citato d.lgs. n. 297/2002⁷. Le soluzioni adottate (vedi tav. sinottica 2) appaiono particolarmente interessanti in quanto sembrano anticipare le scelte di politica del diritto dei legislatori regionali proprio in merito all’ampiezza e alla tipologia di servizi pubblici che possono essere affidati ad operatori esterni. Così alcune Regioni (Basilicata, Emilia R., Friuli V.G., Toscana, Umbria e Sicilia) hanno, comunque, riservato agli uffici pubblici la gestione esclusiva di quelle attività incidenti sullo stato di disoccupazione (accertamento, verifica, conservazione, perdita o



5. Per una prima verifica dell’impatto di questa parte della riforma sia consentito rinviare a Di Domenico, Marocco, 2006.
6. Si veda Tiraboschi M. 2003, Liso 2003.
7. Sia consentito rinviare a Marocco 2005.

sospensione), apparentemente con l'intento di escludere dal novero dei servizi che possono essere svolti in regime di accreditamento quelli che "costituendo esercizio di pubbliche funzioni, sono suscettibili di incidere nella sfera giuridica dei terzi" (così esplicitamente la Circ. Ass. lavoro 3/2003 del 24.2.2003). Altre regioni, invece, non hanno ancora sciolto la questione: chi, di fatto, riproponendo l'ampia formulazione del Legislatore nazionale (Abruzzo), ovvero chi si è riservato di intervenire in futuro su tale specifico aspetto (Campania).

Di particolare interesse, infine, è la delibera della Giunta regionale lombarda n. 7/17748 del 23.12.2003, perché sembra prefigurare, per così dire, una prima attuazione dell'art. 7 del Decreto relativo all'accreditamento. Quest'ultimo viene difatti descritto, svolgendo così la definizione del legislatore nazionale, quale "processo *diretto* al riconoscimento ad operatori pubblici e privati dell'idoneità ad erogare i servizi al lavoro ed attuando attraverso tale processo il controllo e la valutazione della qualità dei servizi stessi."

Seppure è assente nel provvedimento l'individuazione dei requisiti di idoneità richiesti ai soggetti - affidata ad un altro e "successivo atto"⁸ - sono invece determinate le tipologie di servizi accreditabili.

In primo luogo, si riserva ai Cpi taluni servizi più squisitamente amministrativi (attività di certificazione dello stato di disoccupazione; gestione amministrativa dell'elenco delle persone in età lavorativa nella sua componente anagrafica e professionale e le connesse responsabilità relative al trattamento dati; procedure di acquisizione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro; richieste formali da parte di organi ispettivi, magistratura, relativamente allo *status* dei cittadini inseriti negli elenchi anagrafico/professionali). Mentre si prevede che altri servizi, non solo di carattere specialistico (colloquio di orientamento; proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale), ma anche diretti ad incidere sullo *status* dei cittadini/utenti (accertamento della condizione dello stato di disoccupazione; verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato/a anche ai fini del permanere dello stato di disoccupazione) possano essere gestiti da "enti accreditati". A tal fine, spetterà alle Province disciplinare "le modalità operative per la gestione da parte degli enti accreditati" dei menzionati servizi specialistici, nonché "le legittime forme di esercizio" da parte degli stessi enti delle altre funzioni, "al fine di individuare il necessario raccordo con la potestà certificatoria in capo ai Centri per l'impiego". In conclusione, su questo *humus* giuridico che solo di recente ha attecchito, ma che nel passato aveva conosciuto esempi di concrete sperimentazioni avviate a livello locale⁹, si inserisce l'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003.

»»

8. Si veda in proposito il Progetto di legge n. 474 di iniziativa della Giunta regionale dgr n. 19381 del 19.11.2004, contenente "Modifica alla l.r. n. 1, Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego-attuazione del d.lgs. n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla l.r. n. 30/2003, e successive modifiche ed integrazioni", presentato il 22.11.2004.

9. Sia consentito rinviare in proposito a Mari, Marocco (2000).

Tavola sinottica 1 Esternalizzazione dei servizi provinciali nella legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 469/97

Regione	Previsione normativa	Contenuto
Abruzzo	l.r. n. 76/98 (Art. 12, 4° co.)	Le Province assicurano la copertura delle funzioni specialistiche anche stipulando, compatibilmente con le risorse disponibili, convenzioni con altre strutture pubbliche, ovvero avvalendosi del concorso di soggetti privati qualificati, ed in particolare di Enti bilaterali ed altri organismi espressione delle parti sociali.
Basilicata	l.r. n. 29/98 (art. 13, 4° co.)	Per la erogazione dei servizi di politica attiva del lavoro, le province possono ricorrere alle forme di gestione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 nel rispetto delle procedure previste dalla legge per la gestione di servizi di interesse pubblico e in conformità ai criteri e agli indirizzi generali formulati nell'ambito della Commissione permanente per l'Impiego tripartita, le province possono altresì avvalersi, per la suddetta erogazione, degli enti bilaterali previsti dagli accordi interconfederali, dai C.C.N.N. e dalle leggi, previa stipula di apposite convenzioni con le Organizzazioni Sindacali e Imprenditoriali operanti sul territorio regionale, sottoscrittrici dei C.C..N.L.



segue Tavola sinottica 1 Esternalizzazione dei servizi provinciali nella legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 469/97

Regione	Previsione normativa	Contenuto
Campania	l.r. n. 14/98 (art. 14, 4° co.)	Le Province possono stipulare convenzioni con altre strutture di servizi, pubbliche o private, operanti nel territorio provinciale, al fine di omogeneizzare gli standards di intervento, nel quadro delle procedure amministrative a garanzia dell'evidenza pubblica"
Emilia R.	l.r. n. 25/1998 (art. 9, 2° co.)	Per l'erogazione dei servizi relativi al collocamento, alle politiche attive del lavoro e di informazione, di consulenza individuale anche orientativa per l'autoimpiego e lo sviluppo di nuovi lavori, nonché informazioni su incentivi e agevolazioni alle imprese e sulle opportunità formative finalizzate alla qualificazione della domanda e dell'offerta di lavoro, anche in relazione alle esigenze espresse dalle imprese, al fine di migliorarne la qualità, fatte salve le previsioni dell'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997, le Province possono stipulare convenzioni con qualificate strutture pubbliche e private. Tali convenzioni, stipulate previo l'espletamento di procedure concorsuali, disciplinano le modalità di collaborazione fra i Centri per l'impiego ed i soggetti affidatari, sulla base degli standard regionali (...).



segue Tavola sinottica 1 Esternalizzazione dei servizi provinciali nella legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 469/97

Regione	Previsione normativa	Contenuto
Toscana	l. r. n. 32/2002 (art. 22, 2° co.)	Le province possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati al fine del miglioramento della qualità e della diffusione degli interventi.
Veneto	l. r. n. 31/1998 (art. 5, 3° co.)	Le Province prevedono le modalità di erogazione dei servizi anche mediante convenzioni con qualificate ed accreditate strutture pubbliche e private (...), al fine di migliorare la qualità dei servizi e realizzare le funzioni delegate.

Tavola sinottica 2 I "servizi competenti" nei regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro

Regione	Contenuto
Abruzzo	Si definiscono "servizi per l'impiego", i servizi pubblici delineati nel "Masterplan Regionale dei Servizi all'Impiego" approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 41 del 17.1.2002 tra questi servizi vanno anche annoverati quelli gestiti da istituti o enti privati autorizzati o accreditati
Basilicata	Per "servizi competenti" di cui al d.lgs. n. 297/2002, relativamente alla verifica della acquisizione, conservazione, perdita o sospensione dello stato di disoccupazione, si intendono esclusivamente i servizi pubblici per l'impiego
Campania	Nelle more della adozione delle disposizioni regionali autorizzative e attuative, sono da considerare "servizi competenti" i CPI di cui al decreto legislativo n. 469/1997 istituiti in Campania con la legge regionale n. 14/1998 e le strutture ad essi collegate, ai sensi della Delib. G.R. n. 1832/2001
Emilia-R. e Puglia	Per "servizi competenti" di cui al d.lgs. n. 297/2002, relativamente alla verifica della acquisizione, conservazione, perdita o sospensione dello stato di disoccupazione, s'intendono esclusivamente i Servizi pubblici per l'impiego.
Friuli V.G.	Per Uffici competenti si intendono gli uffici pubblici svolgenti funzioni e compiti in materia di servizi all'impiego, avviamento al lavoro e avviamenti a selezione presso le pubbliche amministrazioni.
Lombardia	<p>I servizi competenti svolgono le seguenti funzioni e servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione b) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale: <ul style="list-style-type: none"> - di adolescenti, di giovani e di donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione - di altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione c) accertamento della condizione dello stato di disoccupazione comprovato con le modalità previste dal 1° co. dell'art. 4 del d.lgs. n. 181/2000



segue Tavola sinottica 2 | “servizi competenti” nei regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro

Regione	Contenuto
Lombardia	<p>d) verifica del rispetto delle misure concordate con il/la disoccupato/a anche ai fini del permanere dello stato di disoccupazione. Relativa gestione del contenzioso ai sensi della L.R. n. 1/99</p> <p>e) attività di certificazione dello stato di disoccupazione</p> <p>f) gestione amministrativa dell'elenco delle persone in età lavorativa nella sua componente anagrafica e professionale e le connesse responsabilità relative al trattamento dati</p> <p>g) procedure di acquisizione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro privati, degli enti pubblici economici e delle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni di cui all'art. 4-bis del d.lgs. n. 181 del 2000 come modificato dal d.lgs. n. 297 del 2002</p> <p>h) richieste formali da parte di organi ispettivi, magistratura, relativamente allo status dei cittadini inseriti negli elenchi anagrafico/professionali.</p> <p>Ferma restando la titolarità esclusiva dei CPI relativamente alle funzioni di cui alle lettere e), f), g), h), le Province adottano specifici atti normativi al fine di disciplinare i restanti servizi e funzioni. Tali regolamenti definiscono le modalità operative per la gestione da parte degli enti accreditati dei servizi di cui alle lettere a) e b), nonché le legittime forme di esercizio da parte degli enti medesimi delle funzioni di cui alle lettere c) e d), al fine di individuare il necessario accordo con la potestà certificatoria in capo ai CPI. Appositi atti convenzionali disciplinano il rapporto con i soggetti accreditati.</p>
Toscana	<p>I Servizi per l'impiego sono i “servizi pubblici” del sistema provinciale per l'impiego, quali il Centro per l'impiego, il servizio territoriale, lo sportello di prima accoglienza.</p>
Umbria	<p>Per “servizi competenti” di cui al d.lgs. n. 297/2002, relativamente all'accertamento, verifica, conservazione, perdita o sospensione dello stato di disoccupazione, s'intendono esclusivamente i Servizi pubblici per l'impiego.</p>
Sicilia	<p>Resta ferma la titolarità degli organi ed uffici pubblici in ordine sia all'emanazione di provvedimenti che, costituendo esercizio di pubbliche funzioni, sono suscettibili di incidere nella sfera giuridica dei terzi, sia all'esercizio dei compiti di coordinamento e controllo sul complesso delle strutture ed attività chiamate alla gestione dei servizi.</p>

3.2 IL COINVOLGIMENTO DELLE AGENZIE DI FORNITURA DI LAVORO TEMPORANEO NELLA GESTIONE DI POLITICHE NELL'ORDINAMENTO ANTE RIFORMA.

L'idea di *mettere a frutto* l'abilità "collocativa" delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, per contrastare efficacemente la disoccupazione di lunga durata, trova riscontri non solo nelle riforme più recenti, ma anche nell'ordinamento previgente, ove erano state introdotte, a più riprese, misure ritagliate su categorie specifiche di lavoratori svantaggiati. Tramite incentivi diretti a tali operatori, "premiati" economicamente e/o normativamente, ovvero mediante la promozione di appositi accordi tra questi ultimi e soggetti pubblici, il Legislatore contava di stimolare l'attenzione del mercato su soggetti economicamente poco appetibili, perché più difficili da ricollocare al suo interno. Aderendo alla indicazione comunitaria di promuovere l'occupabilità dei lavoratori attraverso politiche preventive, veniva così valorizzato il lavoro temporaneo, quale strumento di politica attiva.

Si aspirava così, tra l'altro, a contrastare quei possibili effetti negativi legati alla liberalizzazione del mercato dei servizi all'impiego, in particolare in caso di instaurazione di relazioni basate sulla complementarità tra operatori pubblici e privati (vedi paragrafo 1.2.), che potrebbero sfociare in segmentazione dei mercati serviti da tali soggetti (Thuy, Hansen, Price, 2001). In altre parole, si potrebbe verificare una concentrazione della attività dei primi sui lavoratori meno qualificati¹⁰, con l'ulteriore elemento negativo che la cattiva reputazione che potrebbe derivare da ciò a scapito dell'attore pubblico, renderebbe ancor più complesso il raggiungimento dell'obiettivo di collocare proprio i lavoratori con più difficoltà sul mercato del lavoro, generando un perverso circolo vizioso.

In proposito, va menzionata innanzi tutto la l. n. 196/1997 (cd. Pacchetto Treu), la quale ha disciplinato, per la prima volta, il cd. lavoro interinale nel nostro paese. Questa prevedeva un particolare strumento di incentivazione al reinserimento dedicato ai soli lavoratori titolari di indennità di mobilità (art. 8). Apparivano ivi disciplinate tre particolari forme di incentivazione: due rivolte direttamente alle parti del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo ed una mediata attraverso il coinvolgimento dell'operatore pubblico. La prima consisteva in una integrazione salariale a favore del lavoratore titolare dell'indennità¹¹ e la seconda in un incentivo economico a favore delle imprese di fornitura, ma solo in caso di assunzione a tempo indeterminato di tale categoria di lavoratori¹².



10. Diversi autori, commentando l'art. 13 del Decreto, hanno sottolineato i rischi collegati alla creazione di un mercato "duale" (Corbo, 2004, 270; Timellini, 2004, 133), individuando nel "raccordo pubblico-privato" e nel coinvolgimento dell'operatore privato un "modello virtuoso di cooperazione" che evita "il rischio, da molti paventato, di abbandonare alle (più o meno presunte) inefficienze del pubblico i gruppi a rischio di esclusione sociale" (Tiraboschi M., 2004b, 22).
11. Spettava al lavoratore una integrazione economica ove la retribuzione percepita, ovvero l'indennità di disponibilità nel caso di assunzione a tempo indeterminato, fosse inferiore alla indennità di mobilità di cui beneficiava.
12. Era disposto che l'agenzia fosse gratificata dall'incentivo di cui all'art. 8, comma 4, della legge 223/91, vale a dire la concessione di un contributo pari al 50% dell'indennità che sarebbe stata corrisposta al

Come detto all'inizio, era ivi prevista anche una forma di raccordo pubblico-privato, in cui traspariva più chiaramente l'intento di favorire logiche di "attivazione" dei lavoratori in mobilità. Le allora esistenti Agenzie regionali per l'impiego avevano la facoltà di sottoscrivere "convenzioni" con le stesse imprese di fornitura finalizzate al "reinserimento lavorativo" dei titolari di indennità di mobilità, tramite lo svolgimento della prestazione di lavoro temporaneo¹³. Quest'ultimo veniva così a configurare uno strumento di prova *on the job* del lavoratore, nella speranza che, il seppur temporaneo ingresso nel mondo del lavoro, costituisse un efficace volano alla loro assunzione presso l'azienda utilizzatrice, effettiva beneficiaria della prestazione lavorativa. Di fatto, in tale configurazione, la agenzia di fornitura veniva chiamata a svolgere un vero e proprio servizio di incrocio tra domanda ed offerta di lavoro. A supporto della citata finalità del "reinserimento lavorativo" era inoltre prevista la possibilità che, nelle stesse convenzioni, fossero predisposti interventi formativi a carico del Fondo per la formazione dei lavoratori temporanei, finanziato con lo specifico contributo a carico delle stesse agenzie. Anche questo modello di "raccordo pubblico-privato" - come quello da ultimo introdotto - era dotato di un, seppur temperato, apparato sanzionatorio, utile anche ad esigenze di contenimento della spesa pubblica. Difatti, in caso di rifiuto di offerte di lavoro proposte da operatori "convenzionati", la Direzione provinciale per l'impiego era chiamata a disporre la sospensione dell'indennità di mobilità, per un minimo di un mese o per il periodo più lungo pari alla durata del contratto rifiutato¹⁴. Un'altra categoria di lavoratori svantaggiati, nei confronti della quale si sperimentò l'utilizzazione del lavoro temporaneo come misura di politica attiva, fu quella dei lavoratori socialmente utili. Con il decreto interministeriale 21 maggio 1998 venne individuata, tra le c.d. *vie d'uscita* dal bacino dei lavori socialmente utili, l'incentivazione, economica e normativa, della loro *presa in carico* da parte delle agenzie di fornitura¹⁵ (art. 7). In primo luogo, era previsto un cospicuo incentivo normativo per rendere più estesa la platea dei soggetti potenzialmente coinvolgibili nella misura. Infatti, ove "autorizzata" dalla contrattazione collettiva, era consentita alle agenzie la deroga al divieto, allora vigente, di utilizzazione del lavoro interinale per le "qualifiche di esiguo contenuto professionale". Alle stesse agenzie spettava inoltre un doppio premio economico: quello di cui peraltro beneficiavano tutti i "datori di lavoro privati e gli enti pubblici" che assu-



lavoratore, seppure al "netto" del premio di cui si è detto alla nota precedente. Spettavano comunque alle agenzie le agevolazioni contributive generali previste dalla stessa legge a favore dei datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori in mobilità. Si veda Cacopardi, 1997, 146.

13. Si doveva trattare comunque di prestazioni di lavoro temporaneo aventi le stesse caratteristiche di quelle idonee a determinare la cancellazione dalle liste di mobilità in caso di loro rifiuto, ai sensi della l. 223/91 (art. 9). In particolare dovevano essere prestazioni professionalmente equivalenti o omogenee e garantire un livello retributivo non inferiore del 10% rispetto alle mansioni svolte prima del collocamento in mobilità, nonché svolgersi in un luogo non distante più di 50 Km dalla residenza del lavoratore.
14. Dal tenore letterale della norma, che fa esplicito riferimento ad una durata temporanea del "contratto offerto", se ne deve dedurre che il contratto offerto dalla agenzia convenzionata poteva anche essere a tempo determinato.
15. Per un approfondimento sia consentito rinviare a Marocco, Scialà, 2001.

mevano a tempo indeterminato un LSU (pari a 18 milioni di lire), cui se ne aggiungeva uno specifico, consistente nella riduzione per un triennio del 50% della indennità disponibilità, spettante al lavoratore interinale nei periodi di attesa di una missione. Infine, ad esaltare, stavolta in maniera espressa, la funzione collocativa del lavoro temporaneo, era disposto un ulteriore premio (pari a tre milioni di lire) alle agenzie ove, “durante o immediatamente al termine di un rapporto di lavoro temporaneo”, il lavoratore socialmente utile fosse stato assunto a tempo indeterminato dalla azienda utilizzatrice - insomma un vero e proprio “premio di collocamento”.

In conclusione, le misure passate in rassegna parevano accomunate da alcune caratteristiche fondamentali. In primo luogo, esse erano contraddistinte da un assai selettivo campo di applicazione soggettivo, risolvendosi in strumenti rivolti a specifiche categorie di lavoratori “in difficoltà”¹⁶ - lavoratori titolari di indennità in mobilità e quelli adibiti a lavori socialmente utili - e, peraltro, non a tutti quelli appartenenti alle stesse¹⁷.

Si trattava comunque di un gruppo di soggetti eleggibili assai rilevante da punto di vista quantitativo, beneficiari di misure assistenziali di protezione del reddito, originariamente temporanee che, a causa di periodiche proroghe, avevano generato rilevanti fenomeni di disoccupazione di lunga durata. In taluni casi vere e proprie emergenze sociali, si pensi in particolare agli LSU.

Pertanto, pressanti esigenze, anche di riduzione della spesa pubblica, inducevano alla predisposizione di ulteriori strumenti, anche innovativi come il lavoro temporaneo, nel tentativo di affrontare tali fenomeni con più efficienti e meno dispendiose politiche attive del lavoro, piuttosto che con prolungate ed inefficaci politiche passive.

In secondo luogo, altra caratteristica comune alle misure considerate è che l’incentivazione, in particolare economica, alla “presa in carico” di tali soggetti ad opera delle agenzie di lavoro interinale, era comunque condizionata alla loro assunzione a tempo indeterminato.

In altre parole l’ordinamento privilegiava, a fronte dell’incentivo statale, l’interesse del lavoratore alla stabilità dell’impiego e quindi richiedeva un congruo impegno da parte degli operatori privati nella predisposizione di idonee misure di reinserimento nel mercato del lavoro, contando peraltro sul fatto che gli stessi si sarebbero comunque attivati per l’assunzione “diretta” da parte delle imprese utilizzatrici, comunque privilegiata dall’ordinamento giuridico¹⁸.



16. Varesi 1999, 308, criticava in proposito l’esclusione di altre categorie, pur meritevoli di “opportunità di lavoro temporaneo”.

17. Va infatti sottolineato che, stando alla lettera della norma, dall’ambito di applicazione dell’art. 8 della l. 196/97 risultavano implicitamente esclusi i lavoratori iscritti alle liste di mobilità, ma non titolari della relativa indennità, tanto che in dottrina si discuteva della compatibilità della norma con il principio costituzionale di eguaglianza - si veda in proposito Nogler, 2004, 174. Allo stesso modo, tutti gli incentivi di cui al decreto 21 maggio 1998 citato riguardavano esclusivamente i lavoratori che erano stati occupati in LSU per almeno 12 mesi entro il 31.12.1997 o che avevano effettivamente lavorato almeno un giorno nel '97 per progetti destinati a concludersi entro la fine dell’anno successivo.

18. Si intende riferirci alla norma, ribadita anche dalla riforma - seppur derogabile in via collettiva - che dispone la nullità delle pattuizioni intese a limitare la facoltà del lavoratore di accettare detta assunzione “diretta”. Ora vedi art. 23, 8°-9° co. del Decreto.

3.3 LA NUOVA DISCIPLINA LEGALE: NOVITÀ ED OPERATIVITÀ

Il d.lgs. n. 276/2003, lungo la scia degli interventi descritti al paragrafo precedente, seppur con alcune variazioni, determina, in via sperimentale¹⁹, la cornice normativa di una misura di politica attiva, anch'essa qualificata dal coinvolgimento delle agenzie - ora denominate di somministrazione di lavoro²⁰ - nella gestione di politiche attive a favore di lavoratori svantaggiati.

Anche il modello da ultimo proposto si fonda su di un regime premiale a favore delle agenzie, sempre sotto forma di abbassamento del costo del lavoro, ma con due rilevanti novità. Per inciso si sottolinea, fin da subito, che i beneficiari "indiretti" di tali economie, proprio per il meccanismo della somministrazione di lavoro, sono le aziende utilizzatrici, le quali, oltre a beneficiare degli incentivi "gestionali" propri della fornitura di manodopera (Falasca, 2006, 136), potranno remunerare le agenzie solo per gli oneri retributivi e previdenziali "effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro" (vedi paragrafo 3.6)²¹.

Tornando alle novità va menzionato, innanzi tutto, che lo strumento, sotto il profilo del campo di applicazione soggettivo, da, per così dire, "categoriale", quale era nel regime previgente, assume nuova veste e diviene "settoriale", tramite il riferimento alla generale nozione di "lavoratore svantaggiato", così come fissata nel già citato regolamento n. 2204/2002 del 12/12/2002 della Commissione Europea (vedi *infra*). Appare palese la trasformazione così impressa all'istituto che, da strumento "tampone" dedicato a circoscritte categorie soggettive particolarmente deboli sul mercato del lavoro, sebbene - o perché - destinatarie di un regime privilegiato di aiuto al reiningresso sullo stesso mercato, diviene mezzo assai duttile, potenzialmente caratterizzato da un ampio campo di applicazione (vedi paragrafo successivo).

Un'altra novità è rappresentata dall'intervento sul sistema delle convenienze delle agenzie, anche sotto il profilo della durata del contratto di lavoro tra lavoratore svantaggiato e la stessa agenzia. Difatti, diversamente dal regime previgente, non costi-



19. Al pari di altri istituti disciplinati dalla riforma anche l'art. 13 è espressamente definito a "carattere sperimentale", con la conseguenza che esso avrebbe dovuto essere valutato, decorso appunto il periodo di sperimentazione (maggio 2005), per disporre l'eventuale prosecuzione (art. 86, 12° co., Decreto). Peraltro, il monitoraggio pur previsto dalla legge (art. 17), cui appunto era collegata la "ulteriore vigenza" anche dell'istituto di nostro interesse, di fatto, non è stato ancora realizzato. Tuttavia Rausei 2005a, 875, notando che con la l. n. 80/2005 (vedi *infra*) si è proprio intervenuto correggendo e modificando molti degli istituti "sperimentali" - tra cui la somministrazione in deroga - ne fa discendere la volontà del Legislatore di riconfermare, implicitamente, "la piena vigenza" degli stessi istituti.
20. Sebbene la norma tace sul punto ed al momento in cui si scrive risulta autorizzata solo una agenzia di somministrazione specialista, la misura sembra rivolta ad entrambe le tipologie di agenzie di somministrazione, vale a dire oltre a quelle generaliste anche a quelle, appunto, specialiste. Così Rausei, 2005b, 28 e Garofalo D., 2006, 84.
21. Se ne dovrebbe dedurre che - cercando di ricostruire in termini di pure convenienze economiche il regime di cui all'art. 13 - se l'azienda utilizzatrice risulta il beneficiario ultimo della riduzione del costo del lavoro, d'altro canto l'agenzia potrà incrementare i propri introiti, potendo somministrare lavoratori più appetibili, grazie al pacchetto di incentivi che quest'ultimi portano con sé, e quindi contare su di un potenziale aumento del volume di affari.

tuisce più *conditio sine qua non* per beneficiare degli incentivi previsti dal Decreto, l'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore. Sulla base della nuova disciplina risulta ora, invece, richiesta una durata minima dello stesso contratto di lavoro, durata peraltro diversificata, a seconda della tipologia di incentivo previsto²².

Il Legislatore cioè, considerando le *performance* del cd. lavoro interinale ed in particolare il dato relativo alla brevità della durata media delle missioni presso le aziende utilizzatrici²³, è intervenuto per superare un elemento del regime di premialità precedentemente vigente - la necessaria stabilità dell'impiego - potenzialmente in conflitto con l'esigenza di promuovere comunque l'inserimento/reinserimento dei lavoratori svantaggiati (cd. *Work first Strategy*)²⁴. D'altro canto, tale novità appare congrua con l'affidamento riposto nella funzione "collocativa" della somministrazione di lavoro, ricavabile non solo dalla conservazione del divieto di clausole limitative della assunzione del lavoratore somministrato da parte della azienda utilizzatrice al termine del contratto di somministrazione (art. 23, 8° co.), ma anche dalla avvenuta abolizione dell'oggetto sociale esclusivo, che ora consente *expressis verbis* alle stesse agenzie di svolgere anche attività di intermediazione. Si aggiunga poi al dato normativo, quanto ricavabile dalle informazioni statistiche relative alle assunzioni "dirette" al termine delle missioni (il 35% secondo i dati Confinterim risalenti tuttavia al 2004)²⁵, il che sembrerebbero confermare la "trasformazione sostanziale della fornitura di lavoro temporaneo in una fase del collocamento della forza-lavoro" (Ichino, 2004, 313), insomma un periodo di prova allungato che "esercita un effetto di «incolamento» del lavoratore" alla stessa utilizzatrice (Nogler, 2004, 174).

Il regime di convenienze che verrà descritto di seguito vale anche a favore degli "appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali", in convenzione con le agenzie di somministrazione "autorizzate" e "accreditate". Si tratta delle cd. "Agenzie sociali per il lavoro", denominazione pur presente nello schema del Decreto, ma venuta meno nel testo definitivo²⁶. Permane pertanto anche nella attuale disciplina una forma di "raccordo pubblico-privato"²⁷ - cui è intitolato l'intero articolo oggetto di analisi - in altre parole, facendo proprio il linguaggio comunitario (vedi



22. Sottolineano criticamente tale aspetto Liso, 2004, 62 e Chieco, 2006, 163. Come si vedrà talune Regioni (vedi paragrafo 3.9) hanno previsto la possibilità di concordare con le stesse agenzie "eventuali modalità per stabilizzare il rapporto di lavoro", proprio per contribuire ad un ingresso non temporaneo nel mercato del lavoro del lavoratore coinvolto.

23. Dai dati Confinterim (dicembre 2004), www.confinterim.it, si ricava che circa il 60% delle missioni ha una durata inferiore ad un mese.

24. Il riferimento è all'approccio teorico che ha caratterizzato le riforme del *welfare* olandese (vedi paragrafo 2.4). In proposito Sol, Hoogtanders, 2005, 147 afferma che: "*The aim is (...) to reinforce the belief that any job is a first career step no matter how precarious this employment might be*".

25. Cfr. ancora www.confinterim.it

26. Corbo, 2003, 285 ricorda che sono state le riserve di Regioni e Province verso una normativa che imponesse loro l'istituzione di appositi organismi, precisando al contempo in maniera dettagliata le procedure utili allo scopo, ad aver spinto il Legislatore delegato a modificare le iniziali previsioni.

27. Altre forme di raccordo promosse nell'ambito del Decreto sono l'accreditamento di cui all'art. 7 e la Borsa continua nazionale del lavoro, di cui all'art. 15. Si veda Tiraboschi M., 2005a, 314.

paragrafo 1.1), un “partenariato pubblico-privato” di tipo istituzionale e non “puramente contrattuale”, pur previsto altrove dalla riforma²⁸.

Peraltro, sulle specifiche modalità di integrazione fra soggetto pubblico e privato ben poco specifica l’art. 13²⁹, limitandosi solo a prevedere che gli oneri relativi alle “spese per la costituzione e il funzionamento” del nuovo soggetto siano a carico esclusivo del “socio” privato, mentre l’apporto di quello pubblico - “Regioni, i centri per l’impiego e gli enti locali” - è solo eventuale e comunque “nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie”, come d’altra parte imposto dal limite della riforma “a costo zero” previsto in generale dalla legge delega (art. 7, 5° co.).

In coerenza con le richieste avanzate nel corso dell’*iter* di approvazione del testo legislativo, la costituzione di tali “Agenzie sociali” appare quindi completamente affidata alla autonomia delle Regioni, le quali dovranno decidere circa l’effettiva operatività di tali organismi (Rausei, 2005b)³⁰, al contrario di quanto ora stabilito per le altre misure di politica attiva, adesso immediatamente operative. Come si dirà più avanti (vedi paragrafo 3.9), in effetti, Friuli V.G. e Marche sembrano aver previsto l’istituzione di tali “speciali” Agenzie.

È il caso di soffermarsi infine sul peculiare, e recentemente modificato, meccanismo di “entrata a regime” dell’istituto oggetto di analisi. Meccanismo sul cui riesame sembra aver pesato, da un parte, l’inerzia regionale e, dall’altra, la recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 50/2005.

Originariamente l’implementazione dell’intero articolo 13 doveva attendere “le norme regionali che disciplinino la materia” (6° co.). Tuttavia, sino all’entrata in vigore di tale disciplina, erano possibili sperimentazioni “in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione del lavoro (...) e i Comuni, le Province o le Regioni stesse”. Pertanto, pur rimanendo ammissibili sperimentazioni su base locale - che in effetti si sono riscontrate nella pratica (vedi paragrafo 4.1) - la disciplina nazionale sembrava finalizzata solo a definire “principi fondamentali”, i quali dovevano essere specificati nell’ambito di apposite discipline emanate dalle Regioni, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente loro riconosciuta in materia. In effetti, alcuni enti locali hanno predisposto atti legislativi, nell’ambito dei quali, tra l’altro, ricorre una prima regolamentazione dell’istituto, cui più avanti verrà dedicata specifica attenzione. Si aggiunga che lo stesso Ministero del Lavoro, nell’ambito della circolare 41 del 23 ottobre 2004, aveva comunque individuato specifici aspetti - alcuni di importante rilievo pratico - rispetto ai quali si prevedeva l’intervento della fonte regionale ed in via alternativa, e temporaneamente suppletiva, dello strumento della convenzione³¹.



28. Ci si riferisce all’istituto dell’accreditamento di cui all’art. 7 del Decreto. Si veda in proposito Tullini, 2004a.

29. Si veda Timellini, 2004, 143 e ss, per una esemplificazione delle azioni di tali Agenzie verso sia l’offerta che la domanda di lavoro.

30. Nello stesso senso la Circolare del Ministero del Lavoro n. 41/2004.

31. Si tratta nello specifico: della “precisa individuazione dei lavoratori” svantaggiati; della identificazione dei “piani individuali di inserimento e delle funzioni del tutore”; dell’operare “alternativo ovvero

Nel frattempo è intervenuta la sopra richiamata pronuncia del Giudice delle Leggi, la quale, nell'affermare la costituzionalità dell'art. 13 d.lgs. n. 276/03, ha statuito che: "(...) Essendo la finalità quella di favorire l'inserimento *dei lavoratori svantaggiati*, gli strumenti usati attengono anche al regime retributivo e quindi all'ordinamento civile, oppure a diritti previdenziali e dunque a materie di competenza esclusiva statale", come del resto era stato già anticipato dalla dottrina (Bellavista, 2003, 85; Nogler, 2004, 187). Insomma, "il rinvio ad una futura legislazione regionale", contenuto nello stesso articolo, non può essere estensivamente inteso così da ricomprendere anche il regime privatistico o previdenziale, "materie", al contrario, affidate in via esclusiva alla potestà legislativa statale.

Proprio in virtù della pronuncia costituzionale, si era affermato (Bocchieri, Tiraboschi M. 2005, 80) che l'originaria competenza riconosciuta alla normativa regionale, ovvero alle "Convenzioni territoriali" per la messa in opera dello stesso articolo avrebbe potuto, pertanto, essere superata³².

In effetti, il Legislatore, tramite il cd. Pacchetto sulla competitività (l. n. 80/2005 di conversione con modifiche del d.l. n. 35/2005), è intervenuto sul testo legislativo, abrogando proprio il sesto comma, con l'effetto di dare immediata operatività al sistema di incentivazione alla "presa in carico" dei lavoratori svantaggiati da parte delle agenzie di somministrazione. Come è stato sottolineato (Tiraboschi M., 2005b, 11, Falasca 2006, 139), venuta meno "la regia dell'attore pubblico", vi è il rischio di un "depotenziamento della *ratio* della norma", essendo venuto meno il "raccordo" con il soggetto pubblico, quale condizione di accesso al regime di agevolazione per gli operatori privati. Si tratta di elemento che coerentemente anche con le indicazioni internazionali - vedi l'art. 13 della già analizzata Convenzione OIL n. 181/97 - dovrà pertanto essere "recuperato", proprio per non rendere negletta tale *ratio*.

Va peraltro subito segnalato che, nonostante l'espressa abrogazione della previsione relativa ad un ruolo regionale nella implementazione dell'istituto - ma non di tutte quelle ad esso relative (vedi art. 23, 2° co., d.lgs. n. 276/2003) - gli interventi legislativi degli enti locali, successivi all'entrata in vigore della citata l. n.80/2005, non sono stati tutti di segno astensivo, come ad esempio quelli della Regione Emilia Romagna e della Sardegna, ma anche di segno opposto (Friuli Venezia-Giulia e Marche già ricordate).



cumulativo degli incentivi"; della estensione anche all'incentivo di cui alla lett. b), 1° co. degli *obblighi sociali*, e vale a dire stesura del piano individuale di inserimento o reinserimento, previsione di percorsi formativi specifici e di un tutore.

32. Gli AA. richiamati nel testo affermavano: "Si potrebbe ipotizzare, mediante *un apposito intervento legislativo correttivo*, la diretta operatività delle misure di cui all'art. 13" (corsivo mio).

3.4 LA NOZIONE DI LAVORATORE SVANTAGGIATO

La disamina puntuale della regolamentazione giuridica dell'art. 13 più volte citato, non può prescindere dalla corretta definizione dell'area dello svantaggio dal punto di vista strettamente giuridico.

L'art. 2, 1° co., lett. k), del Decreto definisce, infatti, come **lavoratore svantaggiato** *“qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381”*.

Per l'individuazione delle categorie di nostro interesse, dunque, è stato operato un rinvio legislativo, da una parte, all'**ordinamento comunitario** che ha provveduto ad enucleare analiticamente l'area dello svantaggio anche per selezionare gli interventi normativi degli Stati Membri che avrebbero potuto così essere disposti in deroga alla rigida disciplina sugli aiuti di Stato³³; dall'altro, all'**ordinamento interno**, con riferimento ad un testo legislativo in tema di cooperative sociali, al cui interno, all'art. 4, 1° co., è stata definita la categoria di **persone svantaggiate**.

L'individuazione dell'area dello svantaggio ai fini dell'applicabilità dell'art. 13 risente così della forzosa coesistenza di due insiemi giuridici che, per le ragioni in avanti estese, può determinare, per certi versi, alcuni problemi interpretativi e, conseguentemente, applicativi.

Ciò fermo, occorre immediatamente osservare che l'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, definisce *lavoratore svantaggiato*, *“qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:*

1. *qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente*³⁴;



33. Appare opportuno, in proposito, un rinvio a Ballestrero, 2005, 21.

34. In proposito, la Corte di Giustizia, con la sentenza del 14.4.2005 (causa C-110/03), ha chiarito che: *“Occorre interpretare la detta disposizione nel senso che essa è finalizzata a far beneficiare degli aiuti di Stato i soggetti che si trovino in difficoltà ad accedere per la prima volta al mercato del lavoro, una volta completata la loro formazione a tempo pieno, dal momento che tali soggetti, tenendo conto della loro assoluta mancanza di esperienza professionale, possono essere considerati meno produttivi da parte dei datori di lavoro. Conseguentemente, dalla finalità della detta disposizione emerge che un soggetto è ricompreso nella categoria dei lavoratori svantaggiati solo qualora soddisfi cumulativamente ambedue i criteri. Da un lato, deve avere un'età massima di 25 anni o, in subordine, se ha un'età superiore a 25 anni, deve aver terminato la propria formazione a tempo pieno da non più di due anni. Dall'altro, non deve ancora aver ottenuto un primo impiego retribuito regolarmente”*.

2. *qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;*
3. *qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;*
4. *qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;*
5. *qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;*
6. *qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;*
7. *qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;*
8. *qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;*
9. *qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;*
10. *qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;*
11. *qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti”.*

L'art. 4, 1° co., l. n. 381/1991 (“Disciplina delle cooperative sociali”)³⁵ dispone, invece, che devono considerarsi persone svantaggiate:

- a. *gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti;*
- b. *i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare;*
- c. *le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni;*



35. In proposito, occorre dare atto come nella circolare n. 41 del 2004, il Ministero del Lavoro abbia fatto riferimento solo ad alcune delle persone svantaggiate espressamente prese in considerazione da questa disposizione di legge. Da tale lacuna non deve però ricavarsi alcuna conclusione negativa in ordine all'esclusione dei lavoratori erroneamente non presi in considerazione nella suddetta circolare dall'area dello svantaggio ai fini dell'applicabilità dell'art. 13. In tal senso, si rinvia a Garofalo D., 2006, 85.

- d. i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del d.lgs. C.p.S. 14.12.1947, n. 1577, e s.m³⁶.

La nozione di soggetti svantaggiati ex art. 4 l. n. 381/1991, in particolare, presenta alcuni profili controversi in ordine alla sua tassatività.

Innanzitutto appare troppo generico il riferimento al concetto di *minore in situazione di difficoltà familiare* (art. 4, 1° co., lett. b) che, a differenza degli altri casi oggettivamente enucleati, pone l'esigenza che venga declinato in concreto quanto, invece, previsto solo in uno schema astratto.

Inoltre, la possibilità che tramite un decreto presidenziale possa essere ulteriormente estesa la platea dei soggetti svantaggiati rende tuttora indefinita, nella sua interezza, tale categoria che, invece, specie ai fini del riconoscimento di trattamenti incentivanti in favore delle aziende che decideranno di assumere i lavoratori compresi nella medesima elencazione, avrebbe dovuto essere caratterizzata da una maggiore livello di compiutezza, anche per evitare ogni rischio di violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato che, come noto, richiede selettività e rigore.

Come giustamente rilevato in dottrina, infatti, "l'individuazione del soggetto svantaggiato è un passaggio decisivo per giustificare l'accesso al regime delle deroghe previste. Infatti, le differenziazioni di trattamento economico e normativo rispetto al regime generale della somministrazione di lavoro è consentito, in funzione della corretta applicazione del principio costituzionale di eguaglianza e in chiave promozionale, solo per questo tipo di lavoratori" (Tiraboschi M., 2004b, 23).

Ciò fermo, appare complessivamente corretta l'osservazione di chi (Rausei, 2005b, 25) ha affermato che, con l'art. 13, si è cercato di configurare una "silloga perfetta tra quanti, in cerca di un definitivo ingresso o di un re-inserimento nel mercato del lavoro, si trovano, per le più diverse causali e circostanze, soggettive o oggettive, a dover superare ostacoli che non sempre sono in grado di poter superare con le proprie energie e con le individuali incapacità"³⁷, dando così la misura della potenziale indeterminatezza dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure in esame.

L'obiettivo, sempre secondo Rausei, sarebbe, da una parte, quello di permettere, proprio attraverso uno strumento temporaneo come la somministrazione di lavoro, ai datori di lavoro di "mettere oggettivamente e concretamente alla prova il lavoratore



36. Inoltre, secondo quanto si ricava dal Protocollo di intesa del 3.11.2004, stipulato tra AILT, APLA, Confindustria ed Italia Lavoro, "la definizione di lavoratore svantaggiato può includere anche le seguenti categorie di soggetti: lavoratori espulsi dall'attività lavorativa per licenziamento o per scadenza del contratto a termine o causa mista; lavoratori che si sono dimessi per giusta causa".

37. In termini altrettanto critici in relazione alla definizione di lavoratore svantaggiato ex art. 2, Decreto, Ballestrero, (2005), 22, afferma come nella suddetta norma si siano mescolati "fattori di svantaggio personale e sociale del tutto eterogenei".

svantaggiato prima di eventualmente assumerlo anche al fine di colmare la vacanza dei posti in organico alla luce della legislazione di protezione già vigente” (ex l. n. 68/1999); dall'altra, al lavoratore di “potere provarsi in un ingresso lavorativo effettivo nel mercato del lavoro, col duplice scopo di farsi apprezzare per le reali e concrete capacità lavorative in suo possesso, a prescindere da eventuali disagi fisici o psichici, e, non ultimo, di verificarsi alla prova con la manualità o la fatica della prestazione lavorativa nell'esperienza concreta di una singola organizzazione datoriale precisamente individuata, con l'opportunità di potersi fare somministrare presso utilizzatori diversi fintantoché non venga in luce una occupabilità efficace ed efficiente sia per il lavoratore che per l'impresa datrice di lavoro” (Rausei, 2005b, 25-26).

Ed ancora, a conferma dell'impressione che la nozione di lavoratore svantaggiato, ai fini dell'attuazione dell'art. 13, non sembra rigorosamente individuata, offre alcuni spunti di riflessione critica la disciplina del contratto di inserimento di cui agli art. 54-59 del Decreto.

Con riferimento a quest'ultimo istituto contrattuale - introdotto per riportare all'interno del mercato del lavoro soggetti in condizioni di svantaggio³⁸ attraverso un percorso di adattamento, tramite un piano individuale di inserimento, del lavoratore alle mansioni lavorative che sarà chiamato a svolgere in azienda - è stata infatti individuata all'art. 54, 1° co., una nozione di lavoratore svantaggiato, seppur non sia stata esplicitamente utilizzata una simile definizione, solo in parte corrispondente, ed in ogni caso ben più ristretta, rispetto a quella di cui all'art. 2, 1° co., lett. k) citata³⁹.

In proposito, occorre però dare atto come, per l'attuazione dell'art. 54, 1° co., lett. e), del d.lgs. n. 276, il Ministero del Lavoro, di intesa con il Ministero dell'Economia, facendo ricorso al parametro comunitario utilizzato dall'art. 13 del medesimo decreto, abbia emanato in data 17.11.2005 (pubblicato nella G.U. n. 25 del 31.1.2006) il decreto di individuazione delle regioni (Lazio, Molise, Puglia, Campania, Basilicata,



38. Appare, in proposito, molta attenta l'osservazione di chi, in dottrina (Balletti, 2004, 425), ha affermato che la stipula di un contratto di inserimento, “*almeno sulla carta, importa la delimitazione del ricorso al modello negoziale ad una reale situazione di concreto bisogno sociale del singolo*” e che questo dovrebbe valere “*ad escludere l'eventualità di un impiego improprio e/o meramente di comodo del CI solo in funzione di abbassamento del costo del lavoro*”, come è avvenuto, invece, per il Cfl, con ciò che ne è conseguito in termini di sanzioni da parte dell'Unione Europea.
39. “Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone:
- a) soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni;
 - b) disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni;
 - c) lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro;
 - d) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni;
 - e) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile;
 - f) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico”.

Calabria, Sicilia, Sardegna) in cui trova attuazione il parametro di cui all'art. 2, lett. f) del Reg. n. 2204/2002, così da rendere possibile, al ricorso di determinate condizioni, il riconoscimento di importanti sgravi contributivi (in misura maggiore del 25%) in favore delle aziende che assumono lavoratrici residenti nelle regioni così individuate. Ad ogni modo, dall'elencazione dei soggetti presi in considerazione dall'articolo 13 è possibile cogliere immediatamente come l'ambito di applicazione della disciplina in questa sede oggetto di commento ed, in particolare, della possibilità di sottoinquadramento in deroga all'art. 23, 2° co., del Decreto offerta dall'art. 13, 1° co., lett. a) del medesimo decreto, è davvero ampia (vedi paragrafo successivo).

Ciò fermo, è stato previsto all'art. 13, 1° co., lett. b), così da restringerne congruamente il *range* di applicazione, che la misura premiale in tale disposizione disposta opererà solo con riferimento all'inserimento di lavoratori appartenenti alla categoria dei lavoratori svantaggiati, come individuati dal citato e riportato art. 2, c. 1, lett. k) del medesimo decreto, che siano anche:

1. percettori di indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali;
2. percettori di trattamenti speciali di disoccupazione (edilizia e frontalieri italiani in Svizzera);
3. lavoratori rimpatriati da paesi extracomunitari, percettori di trattamento ordinario di disoccupazione;
4. percettori di indennità di mobilità;
5. percettori di assegno ASU (o LSU);
6. percettori di sussidi straordinari e/o indennità speciali di sostegno al reddito.

L'INPS, come vedremo più avanti, ha espressamente escluso che potessero essere interessati dall'applicazione dell'art. 13, lett. b) i lavoratori titolari di trattamento di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, *“sul presupposto che i relativi trattamenti non sono collegati ad uno stato di inoccupazione o disoccupazione in atto”*.

Ed, ancora, il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 41 citata, ha ulteriormente precisato che il trattamento di cui alla appena citata disposizione normativa spetta *“unicamente a favore dei lavoratori svantaggiati che, durante l'erogazione del trattamento, non maturino i requisiti per il trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità”*.

Come già detto nel paragrafo precedente, si tenga inoltre presente che sulla definizione della platea soggettiva della misura sono anche intervenute le Convenzioni stipulate ai sensi del comma sesto (a tal proposito si rinvia a paragrafo 4.1).

Le parti contraenti, con la stipula delle suddette convenzioni - che, in un primo momento sono sostanzialmente rimaste prive di applicazione e, successivamente, sono state svuotate di efficacia - hanno inteso perseguire la condivisibile finalità di contemperare le particolari condizioni di svantaggio sociale tipiche di un determinato territorio alle indifferenziate potenzialità offerte dal sistema di raccordo pubblico-privato oggetto della presente indagine (Tiraboschi M., 2004b, 23).

Probabilmente, in modo eccessivamente frettoloso, si è rinunciato, in sede regionale, a sperimentare e, successivamente, verificare le potenzialità di un'applicazione concreta delle medesime convenzioni ed i suoi esiti occupazionali, trascurando come l'ef-

fettiva implementazione delle stesse convenzioni avrebbe, con ogni probabilità, contribuito a dare sostanza ad un dibattito teorico forse troppo influenzato da mere posizioni di principio.

Da questo punto di vista, peraltro, può aggiungersi come la stessa opportunità di riconoscere ad aziende sgravi contributivi a fronte dell'assunzione di lavoratori appartenenti a fasce deboli della collettività costituisca di per sé un aspetto controverso.

A tal proposito, deve essere brevemente evidenziato come, in tema, si confrontino sostanzialmente due diversi orientamenti: il primo adotta una nozione flessibile del principio di uguaglianza sostanziale, per cui, a fronte di esigenze, anche soggettive, ben differenziate o in presenza di particolari condizioni personali comuni ad un significativo insieme di soggetti dovrebbero essere approntati strumenti normativi specifici ed individualizzati, anche se astrattamente introduttivi di condizioni peggiorative rispetto a quelle discendenti dalla mera applicazione del principio di parità di trattamento astrattamente considerato⁴⁰.

In questo senso, la previsione, ad esempio, del sottoinquadramento di uno o più livelli retributivi o di alcuni aggiustamenti da apportare al regime generale di tutela quale incentivo alla presa in carico di un lavoratore che, per le proprie condizioni soggettive, rimarrebbe diversamente escluso del mercato del lavoro, potrebbe divenire accettabile.

Per suffragare simili conclusioni viene spesso fatto ricorso alle evidenze statistiche (si pensi, ad esempio, all'indagine Forze Lavoro Istat) che, come nel caso dell'occupazione femminile, comprovano, in termini chiaramente oggettivi e non equivoci, l'indubbia esistenza di forte differenze nei tassi di partecipazione attiva delle donne, rispetto a quello degli uomini, al lavoro. Allo stesso modo, analoghe osservazioni potrebbero essere estese con riferimento agli over 50, ai disabili, ecc.

Altra corrente di pensiero, invece, ritiene che proprio l'uguaglianza di opportunità dovrebbe ispirare le politiche dell'inclusione e, pertanto, proprio per questo, il principio di parità di trattamento dovrebbe, *a fortiori*, trovare diffusa attuazione. Applicare condizioni difformi in relazione allo status soggettivo del lavoratore interessato costituirebbe, pertanto, un'inaccettabile rinuncia al perseguimento di condizioni generalizzate di uguaglianza.

Al di là di ogni intento valutativo in ordine alle due diverse tesi anzi essenzialmente schematizzate, ci si limita semplicemente a rilevare come possa in ogni caso considerarsi condivisibile quanto rilevato da quella parte della dottrina che ha sostenuto che sarebbe necessario che l'indagine si sposti "da un generale giudizio di legittimità o no delle tecniche di diritto diseguale, che potrebbe condurre a criticabili generalizzazioni, **ad una valutazione in concreto dei provvedimenti adottati**, calando la singola previsione che preveda un trattamento deteriore all'interno dello specifico istituto

»»»

40. In presenza di un simile contrasto teorico, appare comunque apprezzabile l'osservazione di chi (Ballestrero, 2005, 30) rileva che "la parità di trattamento negata ai lavoratori svantaggiati torna a porsi come problema in tutti i casi in cui il fattore di svantaggio è anche un fattore di discriminazione, e la normativa antidiscriminatoria implica o sottintende la parità di trattamento".

che l'accoglie. Per intendersi, la giustificazione della legittimazione della c.d. somministrazione in deroga è frutto di una comparazione tra situazioni e fra discipline: la previsione di un percorso di inserimento, l'affiancamento di un tutor e la garanzia di un periodo minimo di presa in carico da parte dell'agenzia si collocano come fattori compensativi rispetto alla perdita del beneficio ad un trattamento non inferiore a quello praticato presso l'impresa utilizzatrice" (Niccolai, 2005, 91⁴¹).

Ne consegue che rinunciare aprioristicamente a sperimentare soluzioni - scevre da vincoli pregiudiziali, ma focalizzate su quanto emerge dalla nuda crudezza dei dati statistici - con cui provare ad invertire quelle tendenze sociali, radicate nel mercato del lavoro italiano, che fanno sì che una serie di soggetti versino oggi in una condizione di potenziale esclusione sociale, potrebbe costituire un limite e, conseguentemente, un'occasione mancata.

Non si intende, certo, trascurare come il riconoscimento di vantaggi giuridico-economici in favore di aziende che prendano in carico soggetti svantaggiati potrebbe, addirittura, innescare un fenomeno di competizione tra questi stessi soggetti in relazione alla convenienza economica che, proprio in relazione alla condizione soggettiva dagli stessi posseduta, la loro assunzione può determinare in favore del datore di lavoro (Niccolai, 2005, 93)⁴²; si intende, piuttosto, evidenziare come non appaia auspicabile che un simile rischio venga esclusivamente tradotto in mera immobilità o, peggio, nella negazione stessa della reale sussistenza di condizioni di svantaggio sociale nella realtà occupazionale italiana.

Appare, in proposito, utile evidenziare come parte della dottrina (Garofalo D., 2006, 89), pur rilevando come l'insieme dei benefici economici e contributivi che un'azienda può ottenere dall'assunzione, ex art. 13, di un lavoratore svantaggiato sia tale da ingenerare il legittimo sospetto di un profilo di non conformità rispetto alla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, ha parimenti osservato che "il legislatore ha selezionato i destinatari delle misure con l'obiettivo di ricondurre la misura proprio nell'ambito di operatività del Reg. CE 2204/2002, dovendosi privilegiare il profilo di reinserimento nel mercato del lavoro di questi soggetti, rispetto al beneficio che ne ricava l'impresa che concorre al reinserimento attraverso l'assunzione in *workfare*".

Tutto ciò premesso, specie in considerazione delle meritevoli finalità perseguite, si ritiene che l'elaborazione e la sperimentazione di iniziative in grado invertire le condizioni di svantaggio sociale in cui versa parte importante della nostra collettività debba essere valutato con attenzione, interesse e rigore, nella consapevolezza che il comune obiettivo è quello dell'incremento del tasso di partecipazione attiva al lavoro, non certo il mantenimento dello *status* di soggetto svantaggiato.



41. Il medesimo autore argomenta ulteriormente la propria tesi, chiarendo che: "*La produzione di differenziazioni di trattamento in funzione di promozione dell'occupazione di fasce deboli di lavoratori, se da un lato non costituisce automatico invero della legittimità del singolo provvedimento, dall'altro non può nemmeno attivare una contraria ritorsione argomentativa circa l'inidoneità presunta dello strumento a garantire il perseguimento o addirittura il raggiungimento del risultato promesso*".

42. In proposito, si rinvia anche a Garofalo D., 2005, 13.

3.5 CARATTERISTICHE DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI: STIME SULL'IMPATTO DELL'ART. 13

La quantificazione dei lavoratori svantaggiati, di cui all'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204/2002 (vedi paragrafo precedente) è stata condotta facendo ricorso alla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro realizzata dall'Istat (RCFL d'ora in avanti). Dal momento che alcuni punti dell'articolato richiamano categorie potenzialmente assai estese di individui, si è preferito limitare l'analisi ai soggetti in età lavorativa (tra i 15 ed i 64 anni), nonostante il testo dell'articolo non ne faccia esplicita menzione. Come premessa, occorre evidenziare che, né l'indagine RCFL, né altre banche dati esistenti in Italia permettono di quantificare il bacino di persone interessate dai punti 2, 3, 9 e 10 della norma comunitaria.

Per quanto attiene al punto 1, facendo seguito al testo, il bacino dei potenziali eleggibili è stato scomposto in due sottoinsiemi: quello dei giovani in età compresa tra i 15 ed i 25 anni che dichiarano di non avere mai avuto un'occupazione e quello di coloro che, avendo un'età superiore ai 25 anni, hanno terminato la formazione scolastica da più di due anni e non abbiano nel frattempo ancora lavorato⁴³.

Per quantificare i soggetti interessati dal punto 4 ci si è riferiti alle persone in cerca di occupazione (in modo da "catturare" il desiderio di "intraprendere o riprendere un'attività lavorativa"), che negli ultimi due anni non abbia lavorato o seguito corsi di formazione professionale. Non è possibile tuttavia identificare gli individui che abbiano lasciato la precedente attività per difficoltà di conciliare vita lavorativa e familiare. Nel complesso, il restringimento alle sole persone in cerca di occupazione implica una potenziale sottostima dei potenziali lavoratori svantaggiati (in Italia i flussi dall'inattività all'occupazione sono assai sostenuti).

Per il punto 5 si è utilizzata la nuova variabile *ad hoc* presente nella RCFL.

La categoria di individui di cui al punto 6 è potenzialmente sterminata (si veda la colonna c6 nelle tavole sotto riportate). L'interpretazione letteraria del testo, infatti, impone di ricomprendere nel computo tutti i soggetti in età superiore ai 15 anni, in condizione non lavorativa, che siano sprovvisti di un titolo di studio superiore alla licenza media. Come per le altre categorie considerate abbiamo qui ristretto il computo ai soli individui in età lavorativa (15-64 anni). Non è possibile invece quantificare gli individui in procinto di perdere il lavoro.

Analogo discorso vale per il punto 7. In questo caso sono stati considerati solamente coloro che al momento dell'intervista della RCFL non sono occupati.

La quantificazione dei soggetti interessati dal punto 8 richiede una operazione di approssimazione per difetto. Non essendo infatti possibile ricavare dall'indagine RCFL informazioni circa il numero di mensilità lavorate e non lavorate negli ultimi dodici mesi si è preferito considerare eleggibili per eventuali misure di inserimento

»»»

43. Nelle tabelle di seguito riportate, la numerazione delle colonne richiama i punti dell'art. 2 lett. f) del Regolamento. Per il punto 1, ai due sottoinsiemi citati corrispondono quindi le colonne c1a e c1b.

coloro i quali avendo meno di 25 anni sono disoccupati da almeno 6 mesi e coloro i quali avendo un'età compresa tra i 25 ed i 64 anni siano disoccupati da più di 12 mesi al momento dell'intervista.

Infine, attraverso una analisi dei dati forniti da Eurostat sul tasso medio di disoccupazione a livello comunitario, le aree che rispondono ai requisiti di cui al punto 11 sono state identificate in: Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Di qui poi il calcolo della popolazione femminile presente su quei territori. Si osservi come per il punto 11 non viene espressa alcuna condizione circa lo *status* occupazionale delle donne: ne consegue la necessità, in una prima fase, di ricomprendere nel calcolo delle eleggibili tutte le donne residenti nelle regioni interessate.

Dopo aver identificato tutti gli individui potenzialmente interessati dai singoli punti elencati, è stato calcolato l'ammontare complessivo degli eleggibili, al netto delle possibili sovrapposizioni tra le varie categorie individuate. I risultati del calcolo testé descritto sono riportati nella tavola 1, dove il dato viene disaggregato per regione ed area geografica di residenza degli individui.

Come sopra accennato, l'assenza di espliciti riferimenti alla condizione lavorativa degli individui fa sì che il bacino dei potenziali interessati così calcolato sia estremamente vasto. Sono in particolare i soggetti di cui al punto 6 (oltre 10 milioni) e le donne di cui al punto 11 (oltre 8 milioni) a contribuire ad un totale di oltre 18 milioni di individui, quasi metà dei quali residenti nelle regioni del Mezzogiorno. Se restringiamo la quantificazione dei soggetti a coloro i quali, essendo non occupati, si dichiarano al momento dell'intervista alla ricerca attiva di un lavoro (tavola 2), il numero degli eleggibili si ridimensiona assai drasticamente, pur rimanendo decisamente elevato. A tal fine basti considerare che il numero degli eleggibili così stimato per il 2005 (un milione e 620 mila individui) è pari all'86% del totale dello *stock* medio dei disoccupati nello stesso anno. Questo dato sembra testimoniare una notevole duttilità della nozione individuata nel Regolamento CE n. 2204/2002, tale sostanzialmente da ricomprendere una estesa varietà di categorie soggettive.

Al fine poi di verificare l'estensione del meccanismo premiale introdotto, abbiamo limitato il computo dei soggetti interessati dal Regolamento suddetto a coloro che dichiarano di avere ricevuto nell'ultimo mese un sussidio di disoccupazione o un'indennità di mobilità. In tale ipotesi, il numero di eleggibili si riduce a 209 mila. In particolare, data la normativa esistente, sono automaticamente esclusi dal computo i giovani che non hanno mai avuto un'occupazione (punto 1), e la quasi totalità di coloro che non hanno lavorato negli ultimi due anni.

Tavola 1 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Piemonte	29	15	24	180	667	477	529	-	985
Valle d'Aosta	1	0	0	7	19	13	14	-	28
Lombardia	60	24	38	434	1.414	983	1.189	-	2.140
Liguria	8	4	9	80	225	177	205	-	378
Nord ovest	98	44	72	701	2.325	1.650	1.937	-	3.531
Trentino Alto Adige	4	3	2	49	137	90	110	-	213
Veneto	27	14	21	216	771	498	610	-	1.116
Friuli Venezia Giulia	4	2	5	56	192	144	166	-	286
Emilia Romagna	15	10	15	198	545	400	438	-	850
Nord est	50	28	43	519	1.645	1.132	1.324	-	2.465
Toscana	22	12	18	180	538	355	400	-	808
Umbria	6	5	5	35	125	83	99	-	192
Marche	9	5	6	70	219	142	169	-	336
Lazio	53	22	49	286	816	491	629	1.797	2.262
Centro	91	44	77	571	1.698	1.071	1.298	1.797	3.598



segue Tavola 1 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Abruzzo	13	6	9	54	212	113	141	-	309
Molise	4	2	3	13	60	28	37	103	134
Campania	155	37	65	313	1.441	519	665	1.958	2.628
Puglia	106	27	41	170	1.022	422	497	1.377	1.818
Basilicata	10	4	6	24	118	49	63	194	253
Calabria	52	16	20	94	440	170	203	669	894
Sicilia	142	30	58	228	1.277	474	531	1.679	2.243
Sardegna	21	7	23	102	385	169	234	572	756
Sud e Isole	502	130	226	997	4.956	1.945	2.371	6.552	9.034
Totale	741	245	418	2.788	10.625	5.798	6.930	8.348	18.628

Tavola 2 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia - solo individui in cerca di occupazione

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Piemonte	13	7	24	11	46	8	36	-	72
Valle d'Aosta	0	0	0	0	1	0	1	-	1
Lombardia	20	10	38	22	86	17	66	-	137
Liguria	3	2	9	5	16	5	14	-	28
Nord ovest	36	19	72	38	149	30	117	-	238
Trentino Alto Adige	1	1	2	2	7	1	4	-	11
Veneto	8	6	21	9	41	10	37	-	71
Friuli Venezia Giulia	1	1	5	3	10	2	9	-	16
Emilia Romagna	4	4	15	11	33	7	26	-	55
Nord est	14	12	43	24	90	20	77	-	154
Toscana	7	5	18	12	36	10	28	-	61
Umbria	3	2	5	2	8	1	8	-	16
Marche	2	1	6	3	14	3	12	-	23
Lazio	23	8	49	26	75	16	77	91	159
Centro	35	17	77	43	132	30	125	91	259



segue Tavola 2 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia - solo individui in cerca di occupazione

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Abruzzo	4	2	9	5	17	3	15	-	31
Molise	1	1	3	1	6	1	5	6	11
Campania	54	17	65	35	157	19	106	144	278
Puglia	34	10	41	24	115	13	68	98	190
Basilicata	4	2	6	2	11	2	9	15	24
Calabria	18	6	20	13	43	5	31	46	91
Sicilia	51	13	58	30	167	21	93	131	263
Sardegna	8	3	23	15	51	6	39	47	82
Sud e Isole	175	54	226	125	567	70	366	487	969
Totale	261	102	418	231	939	151	685	579	1.620

Tavola 3 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia - percettori di sussidi di disoccupazione o di indennità di mobilità

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Piemonte	-	-	0	2	7	8	8	-	12
Valle d'Aosta	-	-	-	0	0	0	0	-	0
Lombardia	-	-	0	3	13	10	10	-	20
Liguria	-	-	-	0	2	2	2	-	3
Nord ovest	-	-	1	5	23	20	19	-	36
Trentino Alto Adige	-	-	0	1	1	1	1	-	2
Veneto	-	-	0	2	9	3	3	-	11
Friuli Venezia Giulia	-	-	-	0	1	1	1	-	1
Emilia Romagna	-	-	0	2	6	4	3	-	9
Nord est	-	-	1	4	17	8	7	-	23
Toscana	-	-	-	1	6	2	2	-	7
Umbria	-	-	-	0	1	1	0	-	1
Marche	-	-	0	1	4	2	1	-	5
Lazio	-	-	1	3	7	7	9	9	16
Centro	-	-	2	4	17	12	12	9	29



segue Tavola 3 Bacino dei soggetti in età lavorativa interessati dall'art. 2, lett. f), del Regolamento CE n. 2204 del 12.12.2002, dati in migliaia - percettori di sussidi di disoccupazione o di indennità di mobilità

Regione	c1a	c1b	c4	c5	c6	c7	c8	c11	Totale eleggibili
Abruzzo	-	-	1	0	3	1	2	-	4
Molise	-	-	0	0	1	0	0	1	1
Campania	-	-	2	2	17	7	11	13	27
Puglia	-	-	1	3	15	3	7	17	26
Basilicata	-	-	0	0	3	1	1	3	5
Calabria	-	-	0	1	11	3	3	12	18
Sicilia	-	-	1	2	20	6	8	14	32
Sardegna	-	-	0	1	5	2	3	5	9
Sud e Isole	-	-	4	10	74	25	36	64	121
Totale	-	-	7	23	132	64	74	73	209

3.6 IL REGIME PREMIALE

Come accennato, la riforma prevede due diverse forme di beneficio, diversamente caratterizzate a seconda dei soggetti coinvolti, a favore delle imprese di somministrazione che procedano alla assunzione e all'invio in missione⁴⁴ di lavoratori svantaggiati.

In primo luogo, è disposto - con una tecnica normativa peraltro non perfettamente limpida (Brignone, 2005, 60) - un generale incentivo, applicabile cioè in caso di assunzione di tutti coloro che rientrano nella nozione di lavoratore svantaggiato (vedi *supra*), di carattere misto, vale a dire sia economico che normativo [art. 13, 1° co., lett. a)]. Esso consiste nella facoltà attribuita alle stesse agenzie di “operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro”⁴⁵ ed, in particolare, “ai sensi del comma 2 dell’articolo 23”. Tale ultimo articolo recita: “La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell’ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati (...)”. È pertanto consentito a tali soggetti di agire in deroga al principio della parità di trattamento (art. 23, 1° co.), a mente del quale: “I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell’utilizzatore, a parità di mansioni svolte”⁴⁶.

Pur avendo la norma ampio respiro, risultando ammissibili anche “discriminazioni” normative, essa finisce per agire, innanzi tutto sul piano delle convenienze economiche, consentendo “in sostanza (...) di prevedere un trattamento economico diverso (minore) rispetto a quello ordinariamente spettante al lavoratore (Brignone, 2005, 60). Nelle convenzioni territoriali (vedi paragrafo 4.1), come d’altronde suggerito dalla dottrina, (Tiraboschi M., 2004b, 22), l’incentivo è pertanto consistito nell’utilizzazione del contratto di inserimento di cui all’art. 54 del Decreto per l’assunzione dei lavoratori coinvolti nella misura e quindi nella estensione a tali avviamenti dell’incentivo di cui all’art. 59 (il “sottoinquadramento”), che accompagna l’uso di tale ultima tipologia contrattuale.



44. Falasca, 2006, 137, sottolinea la non applicabilità del regime di premialità nel caso in cui il soggetto assunto - si deve presumere a tempo indeterminato - non sia inviato in missione e sia titolare della sola indennità di disponibilità.

45. Ichino, 2004, 281, in posizione piuttosto isolata in dottrina, esalta la prima parte della norma, affermando che essa consente alle agenzie di somministrazione di operare in deroga non solo al principio di parità di trattamento, ma appunto “in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro” ed in particolare “alla delimitazione del campo di attività delle agenzie autorizzate contenuta nell’art. 20” (corsivo mio). Il richiamo all’art. 23, 2° co., secondo tale A., infatti, non avrebbe reale contenuto preceptivo, altrimenti l’art. 13 sarebbe meramente ripetitivo dello stesso articolo 23. *Contra* Nogler, 2004, 184 il quale ritiene che i due articoli regolino la medesima fattispecie.

46. Bellavista, 2003, 82, ha sottolineato che la deroga al divieto di utilizzazione del lavoro temporaneo per le cd. basse qualifiche previsto dal d.m. 21 maggio 1998, cui si è fatto cenno al paragrafo 3.2, costituisce un “precedente” alla eccezione ora introdotta in tema di parità di trattamento.

È così consentito alla agenzia di somministrazione di retribuire i lavoratori coinvolti in misura inferiore rispetto ai *minimi* previsti dalla contrattazione collettiva applicata dall'azienda utilizzatrice e, corrispettivamente, a quest'ultima di rimborsare l'agenzia solo per quanto da essa "effettivamente" erogato per gli oneri retributivi e previdenziali⁴⁷. In proposito la prassi, in assenza di precise indicazioni legislative, ha ribadito che limite implicito invalicabile è comunque il principio della retribuzione "proporzionata e sufficiente" di cui all'art. 36 Cost., pur essendo ammissibile, e auspicabile (Tiraboschi M., 2004b, 26), l'intervento delle parti sociali, ovvero della disciplina regionale, al fine di fissare tetti retributivi minimi in materia.

Peraltro, tale deroga alla ordinaria disciplina in materia di somministrazione di manodopera è giustificata solo ove ricorrano quattro presupposti stabiliti dalla legge - in parte coincidenti con quelli previsti in materia di contratto di inserimento, disciplina dagli artt. 54 e ss. del Decreto⁴⁸ - e vale a dire:

- sia stipulato "un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro";
- siano previsti "interventi formativi idonei";
- sia coinvolto un "tutore con adeguate competenze e professionalità";
- l'agenzia provveda ad assumere il lavoratore "con contratto di durata non inferiore a sei mesi".

Sono così fissati elementi oggettivi intesi a sostanziare ed esplicitare l'impegno richiesto alla agenzia per migliorare l'occupabilità del soggetto svantaggiato. In altre parole, questa, oltre a stipulare un contratto di lavoro con le caratteristiche temporali appena ricordate - la cd. presa in carico - dovrà innanzi tutto personalizzare il proprio intervento, tramite gli strumenti imposti dalla legge⁴⁹.

A ciò è intesa la stipula di un apposito ed "individuale" piano di inserimento e reinserimento, *tarato* sui bisogni e sulle caratteristiche del soggetto oggetto della *presa in carico*⁵⁰. Sulla base delle informazioni raccolte, dovranno essere costruiti - e poi valu-



47. I dubbi avanzati in dottrina (Falasca, Morrone, 2004, 1184 e ss.) circa la ripartizione tra agenzia di somministrazione ed azienda utilizzatrice del *bonus* retributivo - ed anche contributivo (vedi *infra*) - sono stati risolti dalla più volte ricordata circ. n. 41/2004, proprio attraverso il riferimento all'art. 21, 1° co., lett. i), del Decreto. Poiché questo impone all'utilizzatore "di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti", ne deriva che quest'ultima dovrà, di fatto, trasferire gli incentivi alla prima, "facendosi rimborsare solo il (minore) trattamento effettivamente erogato" (Falasca, 2006, 136).

48. Si veda in proposito Emanuele, 2005.

49. Secondo Tiraboschi M., 2005a, 320, il modello di inserimento/reinserimento presuppone "quantomeno": "azioni di sistema", la costruzione di una rete territoriale per creare "conformità attorno agli obiettivi da raggiungere"; "azioni rivolte all'offerta" e "azioni rivolte alla domanda". Più ampiamente si veda in proposito Degan, Tiraboschi P., 2004, 596 e ss..

50. Circa il piano di cui all'art. 13, 1° co., lett. a), Nogler, 2004, 184 si chiede se per esso valgano le previsioni di cui all'art. 55 del Decreto relativo al "Progetto individuale di inserimento" previsto in materia di contratto di inserimento e se quindi sia possibile estendere per analogia la disciplina sanzionatoria di cui all'ultimo comma dello stesso articolo.

tati - gli “idonei” interventi formativi richiesti⁵¹, affiancando al lavoratore un *tutor*, adeguato per competenza e professionalità⁵².

La seconda tipologia di incentivo [art. 13, 1° co., lett. b)], di carattere economico, è dedicata esclusivamente ad una particolare *species* di soggetti rientranti nella più generale nozione di lavoratore svantaggiato: i titolari di trattamenti previdenziali e/o assistenziali, erogati in ragione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione⁵³ [art. 13, 1° co., lett. b)]. Pertanto, perché ricorra il secondo incentivo il soggetto assunto deve cumulare entrambe le caratteristiche categoriali menzionate: ossia rientrare nel *genus* dei lavoratori svantaggiati, cui è rivolta la misura nel suo complesso, e “altresì” nella *species* dei titolari dei trattamenti sopra menzionati⁵⁴.

In tal caso, è previsto che, per un periodo massimo di 12 mesi, le agenzie di somministrazione, da un parte, potranno “determinare (...) il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione”, e, dall’altra, potranno detrarre “dai contributi dovuti per l’attività lavorativa l’ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale”. In altre parole, mentre il lavoratore continuerà a ricevere l’ammortizzatore sociale di cui è beneficiario, l’agenzia potrà retribuire il lavoratore portando, per così dire, “in detrazione”, quanto versato dallo Stato a titolo di indennità ovvero riconosciuto in termini di contribuzione figurativa.

Sembra così ampliato - sebbene esistano delle rilevanti differenze - il già ricordato (vedi nota 54) schema di incentivo di cui agli artt. 8, 4° co. e 25, 9° co. della l. n. 223/1991 (Falasca, Morrone, 2004, 1190), previsto in caso di assunzione a tempo indeterminato dei soggetti iscritti alle liste di mobilità, e consistente, da una parte, nella concessione di un contributo economico, pari al 50% dell’indennità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore e, d’altra, in una significativa riduzione dei contributi dovuti⁵⁵.



51. La circolare n. 41 in proposito ha affermato che: “Peraltro, qualora il lavoratore abbia già una professionalità adeguata al lavoro proposto può non essere necessario il percorso formativo”. Tale affermazione è stata tuttavia criticata in dottrina, perché *ultra legem* e potenzialmente in grado di screditare la finalità promozionale della misura. Si veda Treu, 2004, 3 e Rauseri, 2005b, 29.
52. La prassi rinvia alla disciplina regionale per l’individuazione delle caratteristiche di detti piani e l’individuazione delle funzioni del tutore.
53. Anche in questo caso, la più volte citata circolare n. 41 rinvia alla prevista normativa regionale per una più precisa individuazione del campo di applicazione soggettivo della norma.
54. Ciò si ricava implicitamente dalla già citata circolare INPS n. 44/2006, la quale ha precisato che: “Per le assunzioni di lavoratori percettori di indennità di mobilità, i quali non rientrino nella categoria generale dei lavoratori svantaggiati, possono trovare applicazione - nel rispetto delle condizioni di legge - i benefici di cui alla legge n. 223/1991”. In tale ultimo ambito sono previsti incentivi, sottoforma sia di riduzione della quota di contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti (Cfr. artt. 8, 2°-4° co.; 25, 9° co.), nonché di incentivo economico, consistente nella concessione di un contributo mensile, pari al 50% dell’indennità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore (art. 8, 4° co). Cfr. *amplius* Bocchieri, Tiraboschi P., 2005, 324 e ss.
55. Con riferimento specifico all’incentivo di cui alla lett. b), Nogler, 2004, 185 afferma che: “(...) Le indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria e speciale così come altro trattamento previdenziale col-

Come anticipato, anche in questo caso, l'impresa utilizzatrice, essendo tenuta a corrispondere al somministratore le spese da questo "effettivamente" sostenute, beneficerà dell'abbassamento del costo del lavoro così determinatosi.

Unica condizione imposta alla agenzia per usufruire di tale incentivo è l'assunzione del lavoratore con contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore ai nove mesi. Sebbene in tal caso sia richiesto una *presa in carico* di più lunga durata [tre mesi in più rispetto all'incentivo di cui alla lett. a)], non ricorrono quelli obblighi che, abbiamo visto, valgono ad orientare "socialmente" l'impegno dell'operatore privato a promuovere l'occupabilità del soggetto svantaggiato (piano di inserimento, interventi formativi e *tutor*), in maniera similare, d'altro canto, con quanto previsto dal d.m. del '98 relativo alla assunzione dei lavoratori socialmente utili di cui si è già parlato (vedi paragrafo 3.2). Trattandosi nel complesso di soggetti che, di regola - si pensi ai lavoratori in mobilità - hanno accumulato nel tempo importanti esperienze lavorative, si deve ritenere che il Legislatore delegato abbia ritenuto più rilevante l'obiettivo di garantire un accesso il più repentino possibile nel mercato del lavoro, ove spendere immediatamente le proprie competenze *on the job*, prima di una loro rapida obsolescenza.

Come già detto, la circolare n. 41/2004, anche in questo caso - come per l'altro importante aspetto relativo alla "precisa individuazione dei lavoratori" svantaggiati - affidava alla normativa regionale ovvero, in sua assenza, alle convenzioni la facoltà di imporre l'estensione degli obblighi "sociali" in capo ai somministratori per beneficiare dell'incentivo economico. Sebbene, come è noto, sia venuto meno nel complesso il rinvio a tali ultime fonti di dettaglio - e quindi si debba ritenere superata la possibilità di esigere l'adempimento di detti obblighi aggiuntivi - pare rilevante in prospettiva salvaguardare comunque la *ratio* sottesa a tali adempimenti, cercando di individuare anche altre forme per una loro adozione da parte delle agenzie. Essi, difatti, qualificano ed orientano le attività delle stesse agenzie e fanno emergere l'interesse pubblico che, seppur indirettamente, queste perseguono nel momento in cui *prendono in carico* un lavoratore svantaggiato. Questione di rilievo, infine, è quella relativa alla possibilità di cumulare i due diversi incentivi sopra ricostruiti, ove ne ricorrano le condizioni, vale dire qualora un "lavoratore svantaggiato" sia, al contempo, beneficiario di trattamento previdenziale e/o assistenziale. Anche in questo caso, la prassi aveva affidato alle norme regionali ed alle fonti convenzionali, la decisione circa la cumulabilità o alternatività dei due diversi regimi premiali.

Il dato letterale - la lett. b) del 1° co. dell'art. 13 precisa che è "altresì" applicabile l'ulteriore incentivo previsto alla medesima lettera⁵⁶ - pare comunque militare nel senso



legato allo stato di disoccupazione o in occupazione si trasformano in veri e propri (...) incentivi a favore delle agenzie di somministrazione che le utilizzeranno *ex lege* per garantire ai lavoratori svantaggiati i relativi trattamenti retributivi".

56. Brignone 2005, 64, segnala in proposito anche la lett. b) del 2° co., quella che sanziona il rifiuto opposto dal lavoratore all'offerta di una retribuzione inferiore di oltre il 20% (vedi paragrafo 3.7), in quanto riferibile solo ai lavoratori che percepiscono indennità "la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o in occupazione".

della cumulabilità dei due incentivi e parte della dottrina concorda con tale soluzione (Tiraboschi M., 2005b; Falasca, 2006, 136). Altra parte (Liso, 2004, 62; Brignone, 2005, 64; Garofalo D., 2006, 88) tuttavia segnala criticamente i concreti effetti di tale cumulo, il quale, in ipotesi estreme, potrebbe determinare che “il trattamento economico erogato al soggetto svantaggiato sia pari a quello di disoccupazione, con azzeccamento sia del trattamento retributivo ulteriore, sia della contribuzione differenziale” (così espressamente Garofalo D., sopra cit.).

3.6.1 I chiarimenti dell'INPS

Recentemente, l'INPS, con la circolare n. 44 del 15 marzo 2006, ha fornito importanti chiarimenti in ordine all'applicazione del regime premiale di cui all'art. 13, 1° co., lett. b). In questa sede, l'Istituto ha, preliminarmente, precisato che “*non risultano interessanti dalla disposizione in commento i lavoratori titolari di CIG o CIGS, sul presupposto che i relativi trattamenti non sono collegati ad uno stato di inoccupazione o disoccupazione in atto*”⁵⁷.

In relazione allo specifico tema dell'incentivo di carattere economico in favore delle agenzie per la somministrazione di lavoro, l'Istituto ha tenuto a ribadire che le suddette agenzie, legittimate a determinare il trattamento retributivo del lavoratore scomputando dallo stesso l'ammontare degli importi da quest'ultimo percepiti a titolo di indennità o sussidio, godranno, per espressa previsione di legge, di un siffatto regime premiale **solo a fronte di assunzioni con contratto di durata non inferiore a nove mesi e, in ogni caso, per un periodo massimo di dodici mesi.**

In tale contesto regolatorio, dunque, l'agenzia potrà prendere a proprio carico un lavoratore, beneficiario di simili indennità, a costi significativamente inferiori rispetto a quanto avverrebbe a fronte di un'assunzione di carattere ordinario, dal momento che, così come chiarito dal Ministero del Lavoro nella circ. n. 41/2004, durante il rapporto di lavoro presso l'azienda utilizzatrice “*il lavoratore continua a ricevere direttamente dall'Istituto il sopra richiamato trattamento*”; peraltro, in relazione al cumulo tra la lettera b) e la lettera a) dell'art. 13, tale trattamento potrebbe, specie a fronte



57. Proprio in tema di supporto a soggetti che versano in condizioni di difficoltà economico-lavorativa significative, occorre dare atto che il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, con la circolare n. 5 del 22 febbraio 2006, ha recentemente illustrato il più vasto regime di decadenza dai trattamenti previdenziali e da altre indennità o sussidi previsto con riferimento alla posizione dei lavoratori beneficiari di interventi per il sostegno al reddito nelle ipotesi di cui all'articolo 1-quinquies del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, che non rispettino precisi obblighi, quali quello di: a) adesione ad un'offerta formativa o di riqualificazione; b) di accettazione di un'offerta di lavoro; ed, ancora, c) *di avviamento ad un percorso di reinserimento o inserimento nel mercato del lavoro anche ai sensi dell'art. 13, del decreto legislativo 276/2003, e successive modifiche.*

Tale circolare, evidentemente, fa riferimento ad una platea soggettiva (“tutte le ipotesi in cui il lavoratore destinatario di trattamenti previdenziali o di sussidi legati allo stato di disoccupazione o inoccupazione venga coinvolto in un percorso lavorativo o di formazione o riqualificazione”) più ampia rispetto a quella di cui all'art. 13, 1° co., lett. b), che, invece, esclude dal proprio ambito di applicazione sia i lavoratori sospesi in cassa integrazione guadagni straordinaria concessa ai sensi del suddetto decreto legge, che ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione, nonché coloro che non sono stati presi in carico dalle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro.

del coinvolgimento di lavoratori in mobilità, essere l'unico effettivamente percepito nel contesto del rapporto con l'agenzia di somministrazione, qualora la deroga alla parità di trattamento dovesse essere pari al 20% del costo salariale⁵⁸. Di contro, però, in piena adeguatezza alla finalità chiaramente proattiva della misura in esame, il medesimo lavoratore, proprio in virtù dell'intervento della medesima agenzia, avrà certamente maggiori possibilità di rientrare celermente nel mercato del lavoro, non disperdendo così, soprattutto con riferimento a coloro che godono del trattamento di mobilità, il patrimonio di esperienze professionali precedentemente maturato.

A parte quanto appena osservato con riferimento al trattamento di carattere retributivo, deve parimenti osservarsi che, anche dal punto di vista contributivo, i vantaggi risultano tutt'altro che irrilevanti, poiché - come noto - l'agenzia di somministrazione potrà, fatti salvi i minimali contributivi di legge, **“detrarre dai contributi complessivamente dovuti per l'attività lavorativa per ciascun lavoratore l'ammontare dei contributi figurativi, limitatamente ai lavoratori percettori del trattamento di mobilità o del trattamento di disoccupazione ordinaria o speciale”**.

A tal fine, i datori dovranno fare affidamento sui dati in possesso dell'INPS⁵⁹ che gli stessi avranno nel frattempo provveduto a richiedere con apposita domanda inoltrata alla sede competente dell'Istituto, applicando nelle more, l'aliquota del 32,70% sulla retribuzione presa a riferimento, per il periodo di spettanza del beneficio in favore del lavoratore.

Ciò fermo, l'INPS ha chiarito che **“su tale base saranno determinati i contributi complessivamente dovuti in base all'intera aliquota contributiva (sia la quota a carico del datore di lavoro che quella a carico del lavoratore) prevista per il settore di appartenenza (ad es. Terziario), senza operare alcuna riduzione. Contestualmente, le agenzie di somministrazione conguaglieranno l'importo, pari alla contribuzione figurativa connessa al trattamento di mobilità o di disoccupazione ordinaria o speciale spettante al lavoratore, nel limite della contribuzione complessivamente riferita a ciascun soggetto”**⁶⁰.

Incidentalmente occorre ancora osservare che, dal momento che il lavoratore preso in carico dall'agenzia di somministrazione di lavoro svolgerà in favore di quest'ultima

»»»

58. Anche in questo caso, però, secondo quanto chiarito nella Circolare APLA-Confinterim del 31 marzo 2006, n. 2388/19/AC, “rimarranno a carico del datore di lavoro a livello annuo: la retribuzione mensile * per numero mensilità - (indennità * massimo 12 mesi); TFR in misura intera; ferie/ROL in misura intera; premi INAIL in misura intera; festività in sabato/domenica in misura intera; contribuzione INPS sulla retribuzione complessiva al netto dello sgravio della contribuzione figurativa”.
59. Ammontare, al lordo IRPEF, della prestazione erogata mensilmente dall'Istituto al lavoratore e relativa durata; ammontare dell'ultima, anche in caso di disoccupazione ordinaria, retribuzione percepita dal lavoratore da prendere a riferimento per il calcolo della contribuzione figurativa, con aliquota del 32,70%, e durata di quest'ultima.
60. In termini molto chiari, è stato rilevato (Lippolis, 2006, 18) che: “L'agenzia di somministrazione determinerà il proprio debito previdenziale non già in misura piena, bensì come differenza tra quanto dalla stessa dovuto all'INPS per la prestazione del lavoratore così assunto e l'ammontare dei contributi figurativi riconosciuti allo stesso lavoratore svantaggiato per il trattamento di mobilità o per l'indennità di disoccupazione (ordinaria o speciale)”.

prestazioni lavorative, dovrebbero astrattamente venir meno le condizioni affinché possa essere ancora accreditata, in favore dei lavoratori svantaggiati compresi nelle categorie dei soggetti percettori del trattamento di mobilità o di disoccupazione ordinaria o speciale, la contribuzione figurativa connessa alle indennità economiche erogate dall'INPS. Come noto, infatti, la contribuzione figurativa è riconosciuta esclusivamente con riferimento ai periodi durante i quali non è stata effettuata attività lavorativa.

Conseguentemente, così come stabilito dall'INPS nella circ. n. 44/2006, i periodi lavorativi svolti dai lavoratori svantaggiati ex art. 13, lett. b), dovranno essere coperti da contribuzione obbligatoria ed avranno piena rilevanza ai fini previdenziali. Tuttavia - ed è qui che risiede l'elemento di incentivazione elaborato dal Legislatore - è stato previsto che la quota parte del trattamento contributivo astrattamente coperto dalla contribuzione figurativa collegata alle indennità di mobilità o di disoccupazione, potrà dal datore di lavoro/agenzia per il lavoro, in sede di conguaglio (*“utilizzando nel quadro D del mod. DM10/2 il codice di nuova istituzione L608, avente il significato di agevolaz. ex art. 13, c. 1, lett. b) D.Lgs. 276/2003”*), essere scomputata dall'ammontare dei contributi complessivamente dovuti con riferimento all'attività lavorativa di ciascun lavoratore preso in carico⁶¹. A seguito di tale operazione, dunque, l'agenzia per il lavoro acquisirà un credito contributivo nei confronti dell'INPS pari all'ammontare dei contributi figurativi da questo stesso Istituto accreditati sulla posizione assicurativa del lavoratore svantaggiato.

Peraltro, appare certamente rilevante che, dal momento che lo sgravio corrispondente alla contribuzione figurativa opererà anche per la quota del lavoratore (pari ad un'aliquota di 8,89%), non potrà essere il datore a beneficiare di un simile sgravio (che, pertanto, *“non dovrà operare la trattenuta nei limiti della quota di beneficio di spettanza del lavoratore”*), ma il lavoratore, che conseguentemente riceverà una busta paga più ricca in assenza della suddetta trattenuta precedentemente prevista a suo carico.

Bene ha, inoltre, fatto l'INPS a chiarire esplicitamente che *“le misure agevolative in esame non possono comunque trovare applicazione oltre il termine di scadenza del trattamento previdenziale o assistenziale a favore del lavoratore, né dal momento in cui il lavoratore dovesse decadere dal trattamento a suo favore”* nelle ipotesi in cui non ottemperi ad uno degli obblighi previsti al comma secondo.

Tale conclusione deve giustificarsi in considerazione della efficacia, nel contesto sin qui descritto, del principio di “contestualità” tra la prestazione erogata dall'INPS e l'agevolazione individuata al comma primo, lett. b, dell'art. 13: tale agevolazione, infatti, ha tra i propri presupposti giustificativi proprio il godimento della prestazione erogata dall'INPS in favore del lavoratore preso in carico dalla agenzia per il lavoro.

»»

61. La circolare INPS n. 44/2006 chiarisce che “l'onere per l'agevolazione contributiva di cui trattasi, essendo pari alla contribuzione figurativa connessa al trattamento di mobilità o di disoccupazione ordinaria o speciale spettante al lavoratore, è posto a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e quindi va imputato (...) al conto FPR 37/100, di nuova istituzione”.

La verifica del rispetto di tale principio, ovviamente, dovrà avvenire sia in relazione al termine finale di applicazione della agevolazione medesima, che con riferimento al momento di maturazione del diritto alla prestazione correlata. Anche per questo, onde evitare equivoci in proposito, l'INPS ha precisato che l'incentivazione in esame *“non si applica con riguardo ai lavoratori svantaggiati che, durante l'erogazione del trattamento, maturino i requisiti per il trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità”*, in quanto, da quell'esatto momento, gli stessi decadranno dal diritto al godimento di tale trattamento.

A fronte del riconoscimento di simili misure incentivanti, il Legislatore ha previsto, all'art. 13, 2° co., Decreto, un corrispettivo sistema di decadenze del lavoratore che abbia rifiutato congrue offerte lavorative o di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento o ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione (vedi paragrafo 3.6). Il lavoratore, infatti, potrà in questi casi essere dichiarato decaduto dal godimento dai trattamenti di mobilità, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione⁶².

Onde evitare danni erariali ed un improprio, quanto illegittimo, utilizzo delle risorse pubbliche, l'Inps, in questi casi, potrà, così come stabilito al comma quarto del citato art. 13, essere chiamato a sospendere cautelativamente, su segnalazione dei responsabili delle attività formative o delle agenzie di somministrazione di lavoro, l'erogazione del trattamento medesimo.

Nella circolare in esame, inoltre, l'INPS ha precisato le modalità operative per consentire alle aziende di usufruire dei vantaggi di cui all'art. 13, 1° co., lett. b), definendo i codici per l'identificazione delle aziende medesime ed i criteri per la compilazione del mod. DM10/2.

In particolare, in quest'ultimo modello, insieme alla tipologia di lavoratore svantaggiato coinvolto, il datore di lavoro dovrà specificare: a) il numero dei lavoratori interessati; b) il numero delle giornate ovvero delle ore retribuite; c) l'ammontare delle retribuzioni complessive spettanti, comprensive dell'importo corrispondente alla prestazione erogata dall'Istituto; d) i contributi complessivamente dovuti per i lavoratori interessati calcolati in base all'intera aliquota contributiva prevista per il settore di appartenenza (sia la quota a carico del datore di lavoro che quella a carico del lavoratore), senza operare alcuna riduzione; ed, infine, e) l'importo totale del beneficio spettante da portare a conguaglio.

Nell'ambito della regolamentazione dell'incentivo in questa sede illustrato rientra, inoltre, la regolarizzazione dei periodi pregressi: pertanto, l'Istituto ha inteso chiarire che in favore di tutte le agenzie di somministrazione di lavoro che, in attesa che venisse emanata la circolare n. 44/2006, hanno comunque assolto la contribuzione secondo le modalità ordinarie, sarà consentito di recuperare le somme attinenti ai



62. Per una ricostruzione degli importi massimi dei trattamenti previdenziali previsti per il 2006, si rinvia alla circolare INPS n. 21 del 13.2.2006.

maggiori versamenti contributivi effettuati per i periodi pregressi, ma “*comunque non anteriori a “maggio 2005”*”. Per potere usufruire, con efficacia retroattiva, dell’incentivo contributivo, è stato tuttavia fissato al 16 del terzo mese successivo a quello di emanazione della appena citata circolare il termine finale entro cui potrà essere presentata la pertinente richiesta con il Mod. DM10/2.

L’Istituto, infine, riconosce che lo sgravio in esame potrà essere ancora riconosciuto in termini retroattivi in favore delle agenzie che, avendo tempestivamente presentato l’apposita richiesta all’INPS per conoscere l’ammontare, al lordo IRPEF, della prestazione erogata mensilmente dall’Istituto al lavoratore e la relativa durata, nonché l’ammontare dell’ultima retribuzione percepita dal lavoratore da prendere a riferimento per il calcolo della contribuzione figurativa, abbiano materialmente ottenuto la pertinente documentazione in epoca successiva “*al termine utile per la presentazione del modello DM10/2 relativo al mese in cui sia avvenuta l’assunzione dei soggetti interessati dalla norma in trattazione*”. Sebbene la circolare sul punto non sia completamente chiara, appare verosimile assumere che, in questo caso, si possa richiedere di usufruire dello sgravio della contribuzione figurativa, mediante la presentazione del suddetto modello in cui sarà stato opportunamente inserito il codice “L609” (relativo agli “*arr. Ex art. 13, c. 1, lett. b) D.Lgs. 276/2003*”), anche in un momento successivo rispetto a quello in cui l’assunzione è stata concretamente disposta.

3.6.2 Regime premiale e disciplina degli aiuti di Stato

L’espresso riferimento al più volte citato Regolamento UE n. 2204/2002 contenuto all’art. 2, lett. k, del Decreto (laddove è enucleata la nozione di “lavoratore svantaggiato”) discende dalla necessità che quanto previsto all’art. 13 del medesimo Decreto, in termini di sistema premiale, sia conforme alla normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato di cui agli artt. 167-168 (ex artt. 87-88 Trattato istitutivo CE) del Trattato che adotta una Costituzione per l’Unione Europea del 29.10.2004 (in avanti, Trattato UE). In proposito, appare opportuno estendere una breve digressione per illustrare le fonti normative di riferimento.

L’appena citato art. 167, al primo comma, fissa un principio basilare a tutela del libero mercato: “*Salvo deroghe previste dalla Costituzione, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati membri, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”.

Al rigore di una simile disposizione, il comma terzo del medesimo articolo apporta, tuttavia, significativi temperamenti: “*Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:*

- a. *gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni dove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all’articolo III-424, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; (..)*

- c. *gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, quando non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune; (..)*
- e. **le altre categorie di aiuti fissate da regolamenti o decisioni europee adottati dal Consiglio su proposta della Commissione**". Quest'ultima lettera, come si vedrà oltre, ha rilevanza fondamentale nel contesto del presente paragrafo.

L'art. 168 del Trattato UE, a sua volta, disciplina l'istituto della **notificazione**, prevedendo che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione, **in tempo utile** perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti, **salvo che nei casi rispetto ai quali la Commissione non abbia adottato appositi regolamenti** in cui alcune categorie di aiuti di Stato sono state giudicate dal Consiglio "dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo". Tramite la notificazione, infatti, si avvia in sede comunitaria un complesso *iter* procedimentale al cui termine la Commissione si pronuncia sulla conformità o meno di una misura legislativa nazionale alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

Ad ogni modo, il Reg. Ce n. 2204/2002 risponde proprio alla possibilità derogatoria offerta dall'appena citato art. 168, laddove trova legittimazione un eventuale regime di esonero dall'obbligo di notificazione.

Al primo considerando, infatti, tale regolamento stabilisce, in termini generali, che "Il regolamento (CE) n. 994/98 autorizza la Commissione a dichiarare, a norma dell'articolo 87 del trattato, che a determinate condizioni gli aiuti a favore dell'occupazione sono compatibili con il mercato comune e **non sono soggetti all'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato**". Appare, inoltre, importante evidenziare quanto previsto ai considerando **numero 7** ("..., l'obiettivo e l'effetto degli aiuti esentati ai sensi del presente regolamento deve essere quello di **promuovere l'occupazione**, in conformità della strategia europea per l'occupazione, **in particolare per i lavoratori delle categorie svantaggiate**, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune (..)") e numero 11 ("La Commissione valuta **sempre in modo meno favorevole gli aiuti destinati a settori particolari**, compresi, ma non soltanto, i settori sensibili, caratterizzati da eccesso di capacità o in crisi. **I regimi di aiuti destinati a settori specifici non devono quindi beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista dal presente regolamento**"). Dal combinato disposto di questi due considerando, è possibile ricavare due caratteri indispensabili che devono ricorrere in un provvedimento nazionale premiale affinché lo stesso possa essere esentato dall'obbligo di notificazione:

1. deve essere volto a promuovere l'occupazione, specie di lavoratori svantaggiati;
2. non deve essere destinato a settori specifici, al fine di evitare ogni distorsione delle dinamiche della libera concorrenza.

Infine, al considerando **numero 23** è stato espressamente enunciato che: "**Talune categorie di lavoratori hanno particolari difficoltà a trovare un lavoro, in quanto i datori di lavoro li considerano meno produttivi, ad esempio perché non possono**

vantare esperienze lavorative recenti (è il caso dei giovani o dei disoccupati di lunga durata), o perché **soffrono di handicap permanenti**. Gli aiuti a favore dell'occupazione destinati ad incoraggiare le imprese ad assumere tali lavoratori sono giustificati sia dall'attenuazione del vantaggio finanziario dell'impresa, stante la minore produttività delle categorie di lavoratori in questione, sia dal fatto che beneficiari della misura sono anche i lavoratori che resterebbero esclusi dal mercato del lavoro in assenza di simili incentivi a favore dei datori di lavoro. **È quindi opportuno autorizzare i regimi che prevedono tali aiuti, indipendentemente dalle dimensioni e dalla localizzazione del beneficiario**".

Ferma tale parte introduttiva e, come per tutti i provvedimenti comunitari, anche motivazionale del Reg. Ce n. 2204/2002, deve parimenti evidenziarsi come quest'ultimo disponga all'art. 1 che: "Il presente regolamento si applica ai regimi che costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e che prevedono aiuti alla creazione di posti di lavoro, **aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati** e disabili o aiuti volti a coprire i costi supplementari legati all'assunzione di lavoratori disabili".

Per la definizione di "lavoratore svantaggiato" formulata all'art. 2, lett. f), di vitale rilevanza ai fini dell'attuazione concreta dell'art. 13 nel nostro ordinamento, si rinvia, invece, a quanto è già stato riportato al paragrafo 3.4.

Date le condizioni fissate agli artt. 1-2 del suddetto regolamento, deve ulteriormente essere sottolineato come quest'ultimo, all'art. 3, 1° co., esprima un criterio generale per cui, "Fatto salvo l'articolo 9, i regimi di aiuti che rispettino tutte le condizioni di cui al presente regolamento sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato e sono esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, **purché**:"

- a. **qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di un regime rispetti tutte le condizioni di cui al presente regolamento;**
- b. **il regime di aiuti contenga un riferimento esplicito al presente regolamento, citandone il titolo e gli estremi di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee**".

Quelle appena riportate devono, dunque, considerarsi le prime e più generali condizioni cui occorre rapportarsi per valutare il rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato da parte di un provvedimento nazionale di incentivazione.

Occorre adesso evidenziare come, con particolare riferimento all'**assunzione di soggetti svantaggiati** (l'altra parte importante del presente regolamento, disciplinata all'art. 4, pertiene agli aiuti di Stato concessi **con riferimento alla creazione di posti di lavoro**), l'art. 5 prevede che:

1. **I regimi di aiuti a favore dell'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili da parte delle imprese e qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di tali regimi, devono soddisfare le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 3.**
2. **L'intensità lorda di tutti gli aiuti relativi all'occupazione dei lavoratori svantaggiati o disabili di cui trattasi, calcolata in percentuale dei costi salariali su un perio-**

*do di un anno successivo all'assunzione, **non deve superare il 50% per i lavoratori svantaggiati o il 60% per i lavoratori disabili.***

3. *Si applicano le seguenti condizioni:*
 - a. *quando l'assunzione non rappresenta un incremento netto del numero di dipendenti dello stabilimento interessato, il posto o i posti occupati devono essersi resi vacanti a seguito di dimissioni volontarie, di pensionamento per raggiunti limiti d'età, di riduzione volontaria dell'orario di lavoro o di licenziamenti per giusta causa e non a seguito di licenziamenti per riduzione del personale;*
 - b. *fatto salvo il caso di licenziamento per giusta causa, **al lavoratore o ai lavoratori deve essere garantita la continuità dell'impiego per almeno 12 mesi**".*

Saranno questi, come vedremo, i parametri essenziali da prendere in esame con riferimento alla valutazione di conformità dell'art. 13.

Infine, da un punto di vista prettamente procedurale, ma non per questo meno rilevante, all'art. 9 del Regolamento Ce n. 2204/2002 è stato, altresì, stabilito che *"i regimi di aiuti riguardanti **settori particolari** non beneficiano dell'esenzione dalla notificazione prevista dal presente regolamento e **restano soggetti all'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato**".*

Tutto ciò premesso, è possibile concludere in termini di prima approssimazione che, in presenza di tutte le condizioni prescritte dal più volte citato regolamento, le iniziative assunte da uno Stato membro per supportare l'occupazione di soggetti svantaggiati devono considerarsi conformi alla regolamentazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e non necessitano di notifica alla Commissione.

Nel dettaglio, non può non rilevarsi come la conformità dell'istituto oggetto di indagine rispetto a quest'ultima disciplina abbia suscitato in dottrina alcune perplessità. Già in ordine al sottoinquadramento di cui alla lettera a) dell'art. 13 è stato, infatti, sostenuto che sussisterebbero gli estremi della violazione dell'art. 167 Trattato UE, "considerando, in primo luogo, che in passato la Commissione europea ha riconosciuto la natura di aiuti di Stato all'istituto del contratto di riallineamento di cui all'art. 5 della l. 28 novembre 1996 n. 608 il quale si connota come strumento contrattuale territoriale che gradua la retribuzione dei lavoratori mediante la previsione di deroghe *in pejus* ai minimi contrattuali di retribuzione stabiliti dal contratto nazionale di categoria, in funzione del progressivo adeguamento ai predetti livelli; in secondo luogo, che, nel caso di specie, beneficiarie del sottoinquadramento sono solamente le agenzie di somministrazione, con la conseguenza che lo stesso rappresenta una misura di favore caratterizzata dalla selettività, ossia da quel connotato tipico dell'aiuto di Stato" (Falasca e Morrone, 2005, 1189).

La stessa dottrina appena citata, tuttavia, ha parimenti rilevato come: "(...) In senso contrario, milita la circostanza che la possibilità di inquadrare un lavoratore in un livello inferiore rispetto alla categoria spettante ai sensi del contratto collettivo era prevista anche dalla normativa in materia di contratto di formazione e lavoro e non è stata considerata aiuto di Stato dalle istituzioni comunitarie (Decisione Commissione

n. 128/2000 dell'11.5.1999 e sentenza Corte di Giustizia 7.3.2002, causa C-310/99) che sono, invece, intervenute in modo incisivo sul regime contributivo del medesimo istituto contrattuale, dichiarandolo per buona parte incompatibile con le regole della concorrenza vigenti nel mercato comune”.

Solo in termini di rapida sintesi, può in questa sede evidenziarsi come la Corte di Giustizia nella sentenza appena citata abbia sanzionato la disciplina interna del contratto di formazione e lavoro in considerazione del fatto che alcune riduzioni contributive dalla stessa previste non potevano considerarsi come misure generali (*rectius*, “regimi”), ma selettive e, come tali, risultavano idonee a distorcere le regole della libera concorrenza⁶³.

Peraltro, in termini favorevoli alla conformità dell'art. 13, lett. a) al Trattato UE va sottolineato come il Legislatore nazionale, proprio per rendere palese la propria consapevolezza circa la necessità del rigoroso rispetto della disciplina comunitaria, abbia esteso nel suddetto Decreto un esplicito riferimento al Reg. Ce n. 2204/2002 ed alla platea di soggetti svantaggiati ivi individuata; in tale senso, è stato evidenziato che: “(...) L'integrale congruità e coerenza del dettato normativo in argomento con le disposizioni comunitarie sulla concorrenza d'impresa è implicitamente riconosciuto dallo stesso sistema legale della riforma del lavoro che rinvia espressamente all'art. 2, lett. f) del Regolamento (Ce) n. 2204/2002 (...) in materia, appunto, di aiuti di Stato alle imprese insediate nei territori dei paesi membri” (Rausei, 2005b, 25).

Maggiori problemi potrebbero però discendere dal sistema premiale di cui alla lettera b) dell'art. 13; in proposito, infatti, occorre dare atto come attenta dottrina abbia notato che: “(...) L'intensità dell'aiuto, con riferimento alla misura a favore dei percettori di trattamenti di disoccupazione, supera il 50% del costo salariale complessivo; le agevolazioni previste per entrambe le misure sono circoscritte alle agenzie per il lavoro che sottoscrivano le convenzioni sub art. 13, 6° co., in tal modo atteggiandosi come misure selettive; riservandosi all'utilizzatore il godimento del beneficio, si finisce con l'applicarlo anche ai c.d. settori sensibili; **le agevolazioni vengono concesse in entrambi i casi a fronte di rapporti di lavoro di durata inferiore all'anno**; e infine, la riconduzione *tout court* del disoccupato nell'area dello svantaggio, come delinea-



63. Si riporta di seguito uno stralcio della sentenza della Corte di Giustizia del 7 Marzo 2002 (Causa C-310/99): “*Le riduzioni selettive che favoriscono determinate imprese rispetto ad altre dello stesso Stato membro, che la selettività operi al livello individuale, regionale o settoriale, costituiscono, per la parte differenziale della riduzione, aiuti di Stati ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, aiuti che falsano la concorrenza e rischiano di incidere sugli scambi fra gli Stati membri. Infatti tale differenziale va a vantaggio delle imprese che operano in determinate zone del territorio italiano, favorendole nella misura in cui lo stesso aiuto non è accordato alle imprese situate in altre zone. Tale aiuto falsa la concorrenza, dato che rafforza la posizione finanziaria e le possibilità d'azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano. Nella misura in cui tale effetto si verifica nel quadro degli scambi intracomunitari, questi ultimi sono pregiudicati dall'aiuto. In particolare tali aiuti falsano la concorrenza ed incidono sugli scambi tra Stati membri nella misura in cui le imprese beneficiarie esportano una parte della loro produzione negli altri Stati membri; analogamente, anche se le imprese non esportano, la produzione nazionale è favorita perché l'aiuto riduce la possibilità da parte delle imprese insediate in altri Stati membri di esportare i loro prodotti verso il mercato italiano (...).*”.

ta dal Reg. Ce 2204/2002, collide con quest'ultimo se tali soggetti non versino nelle situazioni familiari e personali dallo stesso previste. La non riconducibilità delle misure *sub* art. 13 al regime di aiuti automatici contemplato dal Reg. Ce 2204/2002, suggerirebbe pertanto **l'opportunità di una preventiva notifica alla Commissione**, onde evitare che l'omissione di quest'ultimo adempimento comporti automaticamente l'illegittimità dell'aiuto" (Garofalo D., 2006, 89).

Allo stesso modo, è stato ancora sostenuto che dal momento che il sistema premiale di cui alla lett. b), preluderebbe ad una assunzione di durata temporanea (tra 9 e 12 mesi), tale sistema potrebbe essere considerato alla stregua di una "misura qualificabile come aiuto di Stato contrastante con l'art. 87 del trattato CE" (Chieco, 2006, 163).

Infine, in termini ancor più analitici, è stato posto in evidenza che: "(...) Le misure destinate alle agenzie di somministrazione si caratterizzano per l'intensità molto elevata, difficilmente riscontrabile in altre misure di sostegno all'occupazione che hanno quali beneficiari le imprese in genere. Se si considera, infatti, l'assunzione da parte delle agenzie citate di lavoratori destinatari del trattamento di mobilità non si può ignorare che, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 223/1991, l'importo di tale trattamento corrisponde al 100% del trattamento straordinario di integrazione salariale (vale a dire l'80% della retribuzione globale cui il lavoratore avrebbe avuto diritto al momento del licenziamento) per i primi 12 mesi e all'80% del trattamento di integrazione salariale dal tredicesimo al trentaseiesimo mese, mentre la contribuzione figurativa, applicata per tutto il periodo di godimento dell'indennità di mobilità, va calcolata sulla base della retribuzione cui il lavoratore ha diritto al momento della cessazione del rapporto di lavoro. Ciò significa che l'agenzia di somministrazione, in virtù delle decurtazioni previste dall'art. 13, **beneficia di una riduzione superiore al 50% dell'onere retributivo e contributivo relativo al lavoratore assunto**; riduzione che, proprio perché differente rispetto al regime *ex lege* n. 223/1991 e **destinata a una particolare tipologia imprenditoriale**, si connota come aiuto di Stato ed, in quanto tale, rientra nel campo di applicazione del regolamento CE 5 dicembre 2002 n. 2204 in materia di aiuti all'occupazione" (Falasca e Morrone, 2004, 1191)⁶⁴.

Pertanto, anche alla luce dei rilievi anzi riportati, può assumersi che proprio dal raffronto tra quanto previsto all'art. 13, lett. b), e all'art. 5 del Reg. CE n. 2204/2002 emergono delle fondate perplessità in ordine alla mancata conformità della misura in esame alla disciplina comunitaria. In particolare, la previsione di una durata del rapporto di lavoro instaurato con un lavoratore svantaggiato compresa tra un minimo di 9 ed un massimo di 12 mesi, dovrebbe, con ogni probabilità, poter integrare una violazione di quanto previsto all'art. 5, 3° co., lett. b) del suddetto regolamento ("per almeno 12 mesi").

Allo stesso modo, uno sgravio del costo salariale maggiore del 50% potrebbe determinare il superamento del tetto comunitario di cui all'art. 5, 2° co., sempre del medesimo regolamento, con riferimento all'assunzione di lavoratori svantaggiati.

»»»

64. In ordine alla potenziale violazione, a seguito dell'introduzione dell'art. 13, lett. b), della disciplina sugli aiuti di Stato, si è anche espresso Nogler, 2004, 186.

Per queste motivazioni, con esclusivo riferimento alla lettera b) dell'art. 13, non appare destituito di fondamento quell'orientamento critico che ha sostenuto "l'opportunità di una notifica preventiva - ex art. 88, paragrafo 3, del Trattato CE - del regime di aiuti contemplato dall'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003, con conseguente divieto di attuare la norma prima che la Commissione europea si sia pronunciata sulla legittimità o meno della stessa" (Falasca e Morrone, 2004, 1194)⁶⁵. Di un simile profilo di criticità è probabile che il Legislatore nazionale dovrà tenere conto laddove la regolamentazione della somministrazione in deroga dovesse in futuro costituire oggetto di un eventuale intervento di modifica.



65. Nel loro contributo, peraltro, tali AA. hanno, altresì, evidenziato che "la violazione dell'obbligo di notifica preventiva si risolve in una illegittimità dell'aiuto di Stato, che non può essere sanata neanche dall'eventuale decisione con la quale l'istituzione comunitaria autorizza l'aiuto stesso". In tal senso, come peraltro già evidenziato, anche Garofalo D., 2006, 89.

3.7 IL REGIME DI DECADENZA

Così come nel regime previgente (vedi paragrafo 3.2), anche il nuovo modello di politica attiva prevede un apposito apparato sanzionatorio, ispirato da un approccio alle politiche di sostegno al reddito detto *welfare to work*, da cui la contrazione *workfare*, espressione, peraltro, esplicitamente richiamata nell'*incipit* dell'art. 13 più volte menzionato.

La proposta di riforma dello stato sociale alla base di tale approccio è nata nei paesi anglosassoni ove esiste una tradizione di sistemi passivi di protezione del reddito molto consolidata. A sostegno di questa impostazione, oltre ad esigenze di contenimento della spesa pubblica, assume un ruolo primario l'insieme di critiche mosse all'elargizione di sussidi alla disoccupazione, fra le quali il presunto effetto disincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale (cd. *unemployment trap*). Pertanto, una delle tendenze più recenti di riforma di tali sistemi di protezione adottati a livello internazionale ha riguardato, da una parte, "l'inasprimento della cosiddetta condizionalità, ossia delle condizioni che devono essere soddisfatte dal beneficiario per percepire (e/o continuare a percepire) la prestazione" e, dall'altra, "la manipolazione delle formule di prestazione e della condizionalità in modo da incentivare la partecipazione lavorativa (cd. *make work pay*), anche in collegamento con le politiche attive e le altre politiche sociali" (Ferrera, 2004). Viene cioè previsto uno scambio sinallagmatico tra prestazione previdenziale erogata e quella lavorativa, sotto forma di onere a carico del soggetto titolare di un trattamento, dal cui inadempimento discende la perdita del trattamento stesso. Un ulteriore risultato atteso dall'istituto è, pertanto, quello di "ridurre il numero di percettori di indennità di disoccupazione e il ricorso a talune tipologie di ammortizzatori sociali" (Tiraboschi M., 2003, 33).

D'altro canto, il consenso in Italia verso il cd. *make work pay* "è oggi generale e metabolizzato" (Nogler, 2004, 178), come dimostrato dalla presenza nell'ordinamento giuridico di norme che condizionano la fruizione dei sussidi alla partecipazione ad attività formative, od alla disponibilità al lavoro, pur avendo trovato poi scarsa applicazione concreta nella pratica (Liso, 1995, 214⁶⁶; Aurilio, 2000 e, da ultimo Lagala, Liso, 2006, 675⁶⁷). Si potrebbe affermare pertanto che, per invertire tale tendenza, un ulteriore elemento della detta "manipolazione" deriva dall'affidamento della gestione della condizionalità medesima ad un soggetto privato (l'agenzia di somministrazione) (vedi *infra*). L'intento cioè è stato quello di rendere proattiva la tutela con riguardo a tutte e due le parti del rapporto giuridico previdenziale, non solo il beneficiario della stessa, ma anche l'autorità pubblica/privata coinvolta.



66. L'A. sottolineava, in particolare, con riguardo al regime di condizionalità prevista in materia di LSU, che la non operatività della sanzione era da ricondurre alla scelta di attribuire la gestione della stessa ad un organismo composto in prevalenza dalle parti sociali, e "quindi con scarsa «vocazione» alla gestione di una funzione, in ultima analisi, sanzionatoria".
67. Tali ultimi AA. evidenziano che il collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive, pur essendo presente nell'attuale sistema è "scarsamente praticato, soprattutto per la tradizionale debolezza delle strutture pubbliche nella gestione delle politiche attive".

Tornando all'analisi della disciplina positiva della condizionalità, si ricordi, ad esempio, quanto stabiliva l'art. 9 del d.lgs. n. 468/97 in tema di decadenza dai trattamenti previdenziali e cancellazione dalle liste di mobilità dei soggetti che rifiutavano l'avviamento ai lavori socialmente utili⁶⁸, ovvero quanto prevedeva l'art. 9 della legge n. 223/91 in tema di cancellazione del lavoratore dalle liste di mobilità e la legge finanziaria 2004 (art. 3, 137° co., l. n. 350/2003), che è intervenuta uniformando i requisiti per il godimento del trattamento di mobilità, di disoccupazione ordinaria o speciale, nonché di ogni "altra indennità o sussidio, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione"⁶⁹.

Si aggiunga che, da ultimo, la cd. riforma del collocamento - ci riferisce al già citato d.lgs. n. 297/2002 - tramite la interpolazione della nozione di *status* di disoccupazione, ha esteso l'onere di attivazione del soggetto disoccupato/inoccupato a tutte le misure pubbliche di promozione dell'occupabilità dei lavoratori, al di là della condizione di beneficiario di un ammortizzatore sociale. Per l'acquisizione dello *status* non rileva più solo il mero fatto di essere privo di lavoro, ma è indispensabile dichiararsi immediatamente disponibile al lavoro e concordare, con chi eroga il servizio all'impiego, le modalità per la "ricerca di una attività lavorativa". Cosicché, anche in questo caso, il rifiuto ingiustificato delle misure preventive proposte - tra cui è fatta rientrare anche una missione di un lavoratore somministrato di durata minima predefinita per legge⁷⁰ - comporta la perdita dello stato di disoccupazione.

Tanto più che, da ultimo, il già ricordato "Pacchetto competitività", temporaneamente anticipando alcuni dei contenuti della annunciata riforma degli ammortizzatori sociali discussa nella scorsa legislatura (si veda in proposito il ddl n. 848bis/2002⁷¹), sembra stabilire ora il collegamento tra indennità di disoccupazione e situazione di disoccupazione⁷². Difatti è ivi espressamente disposto che: "*L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione*



68. Vergari, 1996, parlava in proposito di modello "oneroso" di LSU, contrapposto - nell'ipotesi in cui lo svolgimento dell'attività di lavoro socialmente utile costituisce *condicio sine qua non* per accedere ad una indennità altrimenti non disponibile e quindi non presupponendosi l'esistenza in capo al soggetto di un rapporto previdenziale da conservare - ad un modello "volontario", in cui lo svolgimento della prestazione lavorativa "non è più un onere, bensì una *chance*" (Liso, 1997, 73).

69. Si noti che la stessa norma stabilisce, altresì, l'abrogazione di "tutte le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili". Pertanto Nogler, 2004, 180, sostiene che lo stesso art. 13, in parte, ne risulti implicitamente abrogato, dovendosi assumere che la condizionalità ivi stabilita sia stata sostituita da quella contenuta nella stessa l. n. 350/2003 citata (vedi *infra*).

70. Va precisato che, ai sensi della nuova disciplina (art. 4, lett. c) del d.lgs. n.181/2000), costituisce offerta di lavoro cui non è legittimo opporre rifiuto, pena la perdita dello *status*, la missione di durata maggiore agli 8 mesi se si tratti di "adulto", ovvero 4 se "giovane" (per le definizioni di tali *target* vedi art. 2, dello stesso decreto).

71. Su tale provvedimento si veda CNEL, 2004; Lagala, Liso, 2006; Tiraboschi M. 2004a.

72. Per una ricostruzione di tale disciplina si vedano gli interventi al Seminario "I trattamenti di disoccupazione nella legge n. 80 del 2005", promosso dalla Cattedra di Diritto del lavoro della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma e raccolti sul n. 4, 2005, de "Il Diritto della Sicurezza Sociale".

ne disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro” [art. 13, 2° co., lett. a) e 9° co.]]⁷³. Insomma, i trattamenti ivi disciplinati non dovrebbero essere concessi sia in caso di assenza alle convocazioni disposte dal “servizio competente”, ovvero di rifiuto di una congrua offerta di lavoro.

Tornando alla disciplina di cui all’art. 13, ai sensi del 2° comma si prevede che il lavoratore *preso in carico* decada - e non venga semplicemente sospeso, come previsto nella l. n. 196/97 (vedi paragrafo 3.2) - dalla fruizione dei “trattamenti di mobilità (...), indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione”, qualora:

1. rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;
2. non accetti l’offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;
3. non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede Inps circa lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale⁷⁴.

Così come nella disciplina di riforma del collocamento (art. 4, lett. c), d.lgs. n. 181/2000), tuttavia, sono stabiliti dei limiti all’onere di attivazione previsti in capo al lavoratore, attraverso la fissazione di *standard qualitativi* minimi delle offerte formative e lavorative, idonei a determinare la soglia di esigibilità del comportamento richiesto ai soggetti coinvolti nella misura. Infatti, al 3° comma dell’art. 13 è precisato che: “*Le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore devono essere congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si devono svolgere in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza*” (testo normale mio)⁷⁵.

Di fatto, la norma riprende, estendendola a tutti i lavoratori percettori di trattamenti previdenziali e/o assistenziali, la previgente disciplina in tema di cancellazione del lavoratore dalla lista di mobilità di cui all’art. 9 della l. 223/1991 (Garofalo D., 2004,



73. Tale disposizione appare letteralmente ripresa dall’art. 2 bis, 5° co., del Ddl 848bis citato, articolo inserito a seguito di un emendamento governativo. Si veda ancora CNEL, 2004, 31.

74. Le ultime due condizioni non si applicano al lavoratore che non abbia precedentemente svolto un’attività lavorativa (“inoccupato”). Vale comunque anche per questo gruppo, con riguardo alla retribuzione, il limite di cui all’art. 36 Cost. (Garofalo D., 2006, 84).

75. Peraltro, ove si concordasse con l’avvenuta implicita abrogazione di questa parte dell’art. 13, ad opera della l. n. 350/2003, ne deriverebbe una nuova configurazione delle soglie di esigibilità e degli *standard qualitativi* richiamati. Pur permanendo invariati i parametri relativi alla retribuzione attesa e, parzialmente, alla mobilità geografica richiesta, verrebbe meno, al contrario, il parametro relativo alla competenza e qualifica pregressa del lavoratore. Il citato comma 137 dell’articolo 3 della stessa legge, difatti, recita: “*Le attività lavorative o di formazione si devono svolgere in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque raggiungibile in ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblici*”.

56)⁷⁶, ricalcando gli oneri di accettazione, correttezza e comunicazione ivi previsti. Tuttavia è rilevabile un certo inasprimento della condizionalità, in particolare sotto forma di una maggiore severità in tema di disponibilità al lavoro. Si è difatti intervenuti su tutte le componenti, di regola, prese in considerazione nella valutazione della accettabilità di un impiego e vale a dire: quella “geografica, relativa alla mobilità richiesta, quella materiale, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro e quella funzionale, relativa al tipo di attività e alla mansione svolta” (Tiraboschi M., 2003).

Infatti, oltre alla già ricordata azione sui primi due elementi (quello geografico e quello materiale) rispetto ai quali si apprezza un certo aggravio⁷⁷, una ulteriore differenza rilevabile da un confronto con la disciplina del 1991, è quella che concerne la definizione di lavoro ed offerta formativa “accettabile”, il cui rifiuto comporta il venir meno della posizione giuridica attiva dell’interessato.

Mentre la disciplina più risalente richiedeva una “equivalenza professionale”⁷⁸, sotto questo aspetto, invece, l’art. 13 - come accennato - riecheggia la previsione contenuta nel più volte citato d.lgs. n. 181/2000, in materia di stato di disoccupazione. Quest’ultimo richiede la “congruità” rispetto alle competenze e qualifiche detenute dal soggetto interessato: perché il rifiuto dell’offerta di lavoro individuata dal “servizio competente” comporti la perdita dello *status*, è necessario che la stessa sia “congrua”. Peraltro, in tale ultimo caso è rilevabile un generalizzato intervento normativo regionale di precisazione della nozione di “congruità”⁷⁹ - stante la natura più ampia



76. Secondo tale A., proprio questa “generalizzazione” costituisce un importante “elemento di novità” della normativa. Va detto che detta “generalizzazione”, a seguito della legge n. 350/2003 più volte citata, si è ormai prodotta al di fuori della somministrazione in *workfare*. Sicché potrebbe affermarsi che la condizionalità prevista nell’ambito dell’art. 13 ha fatto da “modello” all’intervento in materia di criteri di eleggibilità degli ammortizzatori sociali realizzato nel 2004, in attesa di una loro prossima riforma.

77. Infatti, va notato che l’art. 9 della legge 223/1991, quanto alle caratteristiche dell’offerta lavorativa richiedeva che essa garantisse comunque un livello retributivo non inferiore al 10% di quello di provenienza, mentre con riguardo alla distanza dal luogo di residenza del luogo in cui si svolge la formazione o l’attività lavorativa offerta imponeva una distanza massima di 50 Km, o comunque di 60 minuti con i mezzi pubblici. Si vedano in proposito le considerazioni di Nogler, 2004, 181, a parere del quale “più che far riferimento ad un inesistente principio di immodificabilità *in peius* dell’inquadramento economico-professionale (...) occorre fare i conti con il mutevole parametro della involontarietà dello stato di disoccupazione (...) il quale è mutato con l’evolvere della situazione sociale”.

78. L’art. 9, 1° co., lett. b) della citata l. n. 223/91 comminava la cancellazione dalle liste ove, tra l’altro, l’iscritto: “Non accetti l’offerta di un lavoro che sia professionalmente equivalente ovvero, in mancanza di questa, che presenti omogeneità anche intercategoriale”.

79. In effetti, i già citati regolamenti regionali di attuazione del d.lgs. n. 297/2002 hanno disciplinato nel dettaglio tale parametro, nonché quello geografico (cfr. ancora Marocco, 2005); in questo ultimo caso proprio sulla base di una espressa “delega” del legislatore nazionale. In effetti, l’art. 4, lett. c), d.lgs. n. 181/2000 affida alle Regioni il compito di stabilire i limiti di tollerabilità della mobilità richiesta in termini di “distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici”. L’adozione di un medesimo modello regolativo, ed, in particolare, l’adeguamento del parametro geografico a livello locale, nonché il riferimento al “domicilio” del lavoratore, al contrario di quello contenuto nell’art. 13, 3° co, alla sua residenza, meglio avrebbe risposto a quelle critiche giustamente avanzate in dottrina (Brignone, 2005, 67) circa l’eccessiva rigidità di tale ultimo articolo. Esso difatti, così configurato, non solo non appare soddisfacente rispetto alla diversità morfologica del territorio nazionale ed al differenziato sviluppo della rete locale dei trasporti pubblici, ma potrebbe finire per disincentivare la mobilità dei lavoratori.

e di difficile interpretazione di questa rispetto a quella di “equivalenza” (Corbo, 2003, 281). Al fine di mitigare tali criticità, potenzialmente generatrici di “cospicuo contenzioso” (così Brignone, 2005, 66), la circolare n. 41 più volte citata, affidava espressamente alle Convenzioni ex comma 6 - e si deve dedurre implicitamente alla normativa regionale - sia l'esatta individuazione di detta nozione, sia l'identificazione dei “casi di impossibilità derivante da forza maggiore”, che legittimano il rifiuto della offerta di lavoro o formativa⁸⁰.

Peraltro, si può ritenere che soccorra ora - ma solo a tale ultimo proposito - la circolare del Ministero del Lavoro 22 febbraio 2006, n. 5. Questa, difatti, riguardo all' “obbligo di avviamento ad un percorso di reinserimento o inserimento nel mercato del lavoro, anche ai sensi dell'art. 13, del decreto legislativo n. 276 del 2003, e successive modificazioni”, precisa che lo stesso sussiste “*nel momento in cui l'attività formativa o lavorativa si svolga in un luogo mediamente raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici e/o distante non più di 50 km dal luogo di residenza del lavoratore*” e che venga meno “*nei casi di impossibilità derivante da documentata forza maggiore, congedi parentali, maternità*”.

Novità di rilievo, infine, concerne l'individuazione del soggetto cui spetta dar avvio al procedimento amministrativo diretto a sanzionare la violazione degli obblighi di accettazione e di correttezza da parte del lavoratore svantaggiato.

La legge, difatti, dispone che: “*I responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'Inps e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'Inps sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati*”⁸¹.



80. In senso diverso, però prima della circolare citata nel testo, Nogler, 2004, 182, affermava che la competenza a decidere sulla congruità spettasse ai responsabili della attività formativa ovvero alle agenzie di somministrazione. Tale conclusione si basava sulla constatazione che proprio a detti soggetti è affidato il potere di iniziativa che avvia il procedimento amministrativo di decadenza dai trattamenti previdenziali. D'altro canto, tale interpretazione appare rafforzata a seguito dell'avvenuta abrogazione del 6° comma, avendo fatto così venir meno la base legale per un intervento in materia delle convenzioni e delle norme regionali, pur supportata dalla prassi ministeriale. Ma vedi anche *infra*.
81. Si noti che, nell'ambito di una disciplina generale riguardante tutti gli interventi di sostegno al reddito (vedi l'art. 1 - *quinquies*, 1° co. *bis* del d.l. 5.10.2004 n. 249, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 3 dicembre 2004, n. 291, come modificato dall'art. 1 del d.l. 6 marzo 2006, n. 68 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della l. 24 marzo 2006, n. 127), in maniera ancora più rigorosa, dalla comunicazione da parte dei responsabili della attività formativa e delle agenzie per il lavoro dei detti nominativi viene fatta discendere non la mera sospensione dei trattamenti, ma direttamente la dichiarazione di decadenza dei medesimi ad opera dell'Inps. Peraltro dalla citata circ. n. 5/2006 si ricava che la disciplina di cui all'art. 13 sia speciale, e quindi prevalente, rispetto a quella appena sunteggiata, in quanto si precisa che: “*(...) L'art. 13 del citato D.Lgs. n. 276 del 2003 si applica alle ipotesi di attuazione di misure volte a garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, mentre l'art. 1-quinquies detta una disciplina generale che si applica in tutte le ipotesi in cui il lavoratore destinatario di trattamenti previdenziali o di sussidi legati allo stato di disoccupazione o inoccupazione venga coinvolto in un percorso lavorativo o di formazione o riqualificazione*”.

Pertanto, sebbene permanga in capo al soggetto pubblico (l'Inps), la competenza ad irrogare la sanzione della decadenza, avverso la quale è comunque ammesso ricorso⁸², sarà indispensabile la comunicazione⁸³ dell'operatore privato (responsabile dell'attività formativa o agenzia di somministrazione) perché l'iter della procedura amministrativa prenda inizio⁸⁴. Vale la pena sottolineare che detta comunicazione è stata configurata espressamente come un "obbligo" in capo alle agenzie di somministrazione (vedi la già citata circ. n. 5/2006), dal cui inadempimento per di più vengono fatti discendere effetti negativi, in quanto il comportamento omissivo delle medesime agenzie potrà essere "valutato ai fini della verifica del corretto andamento dell'attività svolta" (art. 1-quinquies, 1° co. quater, del d.l. n. 249/2004, convertito, con modifiche, dalla l. n. 291/2004)⁸⁵.



82. Avverso la sospensione è comunque ammesso ricorso entro 30 giorni alle DPL territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei 20 giorni successivi alla data di presentazione del ricorso.
83. Tale comunicazione, dal punto di vista amministrativo, pare poter essere inquadrata tra le "istanze" e non tra le "denunce". Infatti, solo le prime fanno sorgere, quale effetto endoprocedimentale, il dovere di procedere dell'amministrazione - come nel caso di specie - riconoscendo, in tal caso, la sussistenza di una posizione qualificata in capo al privato. Vedi Casetta, 2000, 383 e ss..
84. Il coinvolgimento di soggetti privati anche in attività direttamente incidenti sullo *status* dei lavoratori, sebbene criticato da autorevole dottrina (Treu, 2004, 3), pare tendenzialmente presente nell'ordinamento giuridico. Si pensi in primo luogo a quanto implicitamente ricavabile dalla definizione di "servizi competenti" contenuta nel d.lgs. n. 181/2000 e di cui si è già detto (vedi paragrafo 3.1) e nello stesso senso all'art. 7 del Decreto, lett. b), 1° co, che prevede l'affidamento a soggetti anche privati - però accreditati - "di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione". Ci si potrebbe chiedere pertanto, in conclusione, se sia ricavabile dall'ordinamento un principio a mente del quale per l'affidamento di funzioni squisitamente pubblicistiche, quali quelle in discussione, sia comunque necessario che l'operatore privato sia preventivamente accreditato; il provvedimento di abilitazione regionale, difatti, garantisce che l'interesse pubblico sia perseguito direttamente dall'operatore ammesso a concorrere al servizio pubblico, cosicché esso "costituisce espressione diretta dell'intervento della mano pubblica finalizzato a dare concretizzazione al diritto al lavoro costituzionalmente sancito" (così Liso, 2004, 60).
85. Come è noto, il regime pubblico di controllo delle agenzie per il lavoro condiziona il rilascio (ed anche il successivo possesso) della autorizzazione a tempo indeterminato ad una valutazione, di cadenza biennale, del corretto andamento delle attività, effettuata ad opera del Ministero del Lavoro (vedi d.m. 31 dicembre 2003). Si veda in proposito la circolare dello stesso Dicastero n. 20 del 14 Luglio 2006, relativa alle modalità di rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 4, 2° co. del Decreto.

3.8 IL PROTOCOLLO D'INTESA DEL NOVEMBRE 2004

Come anticipato (vedi paragrafo 3.3), prima della sua abrogazione il 6° comma dell'art. 13 ha avuto talune concrete applicazioni, sia attraverso la stipula di Convenzioni, sia grazie alla approvazione di apposite normative regionali.

Le “sperimentazioni” avviate, aldilà di una valutazione squisitamente tecnico-giuridica circa la loro ulteriore vigenza, meritano particolare attenzione ai fini della presente indagine, anche perché insieme alla legislazione regionale approvata, costituiscono fonti integrative della disciplina nazionale.

Particolarmente rilevante a tali fini è, in primo luogo, il “Protocollo d'intesa per la stipula di convenzioni territoriali ex art. 13, comma 6, D.Lgs. 276/2003” che, proprio in virtù del ruolo prima loro attribuito dalla legge, le associazioni di categoria delle agenzie di somministrazione (Ailt, Apla e Confinterim), da una parte, e l'agenzia tecnica del Ministero del Lavoro (Italia Lavoro), dall'altra, hanno sottoscritto in data 3.11.2004.

Sin dal primo articolo era evidenziato il carattere promozionale dell'intervento⁸⁶, in quanto le parti chiarivano che oggetto della convenzione è la condivisione di “metodologia di intervento per l'attuazione dell'art. 13”, seguita da una attività, appunto, promozionale, diretta al recepimento dei contenuti dello stesso accordo, ogni volta in cui doveva essere sottoscritta una convenzione tra agenzie di somministrazione e Comuni, Province o Regioni. Insomma, l'obiettivo del patto era quello di fornire una *griglia normativa condivisa* destinata a funzionare da modello per l'avvio delle sperimentazioni. Sebbene il testo si rifaccia ampiamente ai provvedimenti sopra analizzati - in particolare il Decreto e la circolare n. 41 - vi sono alcune indicazioni che valgono, ulteriormente, a specificare taluni aspetti della disciplina legislativa.

Nel suddetto Protocollo era specificata, innanzi tutto, la nozione di lavoratori svantaggiati, ricomprendendo in questa anche i “lavoratori espulsi dall'attività lavorativa per licenziamento o per scadenza del contratto a termine o a causa mista; lavoratori che si sono dimessi per giusta causa”. Sempre in ordine al campo di applicazione soggettivo, il Protocollo distingueva poi tra “progetti generali”, rivolti a tutti i “lavoratori svantaggiati”, e quelli “sperimentali”, destinati cioè a “bacini di lavoratori specifici”, prescelti sulla base di “criteri di selezione” individuati dal soggetto pubblico della convenzione (Regione, Provincia, Comune).

Inoltre, particolarmente interessante risulta quanto previsto in tema di “Misure di incentivazione”. Sarebbe stabilito, in tema di “requisiti minimi” per accedere al regime premiale, l'estensione ad entrambe le ipotesi di incentivo - ed in particolare a quello di cui alla lett. b) (vedi paragrafo 3.6) - delle condizioni che abbiamo già definito di orientamento “sociale” dell'azione degli operatori privati coinvolti.



86. Sempre a fini promozionali va segnalato che, con il D.M. del 18 novembre 2003, è stato istituito il “Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dall'applicazione dell'art. 13 del Decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276”. In proposito la circ. 41/2004 ha precisato che: “Il Comitato svolge funzioni di sostegno e incentivazione alle attività di raccordo pubblico-privato in questione, operando quale organismo preposto al monitoraggio e alla valutazione delle sperimentazioni attuate su base locale”.

Erano quindi precisati i “requisiti minimi” relativi alle condizioni per il godimento delle incentivazioni e cioè concernenti:

- il “piano individuale di inserimento o reinserimento lavorativo predisposto dall’agenzia per il lavoro”;
- gli “interventi formativi idonei a garantire l’adeguamento delle competenze professionali e la valorizzazione delle attitudini del lavoratore al contesto lavorativo di riferimento”;
- le “competenze e professionalità del *tutor*”.

Risultavano inoltre specificate alcune caratteristiche di tali strumenti.

In linea generale era affermato che, qualora si tratti di “lavoratori svantaggiati”, “*la metodologia per la definizione del piano individuale di inserimento o reinserimento lavorativo dovrà almeno prevedere:*

- *la costruzione (...) del profilo sociale attraverso l’utilizzo di metodologie di rilevazione delle caratteristiche socio-culturali e professionali dell’individuo;*
- *la costruzione del progetto individuale e professionale nonché la costruzione del percorso di inserimento o reinserimento lavorativo;*
- *la possibilità, per soggetti in situazioni particolarmente complesse, di integrare azioni di welfare ed azioni di workfare”.*

Mentre la fase relativa alla costruzione del “profilo sociale” dell’individuo - la prima di quelle su menzionate - non era richiesta ove la misura avesse coinvolto percettori di benefici economici, le altre sembrava dovessero comunque necessariamente ricorrere. Tuttavia, era comunque stabilita la facoltà di applicare l’intero “percorso metodologico”, “*qualora si tratti di bacini di lavoratori con situazioni di disagio particolarmente complesse e qualora siano interventi sperimentali finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e/o dalle Regioni e/o dagli enti locali*”.

Indicazioni ulteriori venivano fornite in materia di interventi formativi e *tutor*. Con riguardo ai primi era previsto che - “in funzione dell’adeguamento delle capacità professionali del lavoratore al contesto lavorativo”- poteva essere erogata una formazione teorica non inferiore a 16 ore, in analogia a quanto previsto in materia di contratto di inserimento - ripartita fra l’apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica, disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale - ed accompagnata da congrue fasi di addestramento specifico. Per il *tutor* era specificato non solo che avrebbe potuto “essere scelto tra i dipendenti della agenzia per il lavoro incaricata della presa in carico del soggetto”, ma anche che, nella sua individuazione, fosse necessario tener conto “delle sue competenze e professionalità in termini di orientamento, motivazione e aiuto/sostegno nei confronti di soggetti deboli del mercato del lavoro nonché di dialogo con il tessuto imprenditoriale locale”. Infine, l’accordo specificava che in ciascun intervento progettuale sarebbe stato conveniente stabilire “il rapporto numerico tra *tutor* e lavoratori in coerenza ed in funzione delle caratteristiche dei soggetti destinatari del tutoraggio e della tipologia di tutoraggio richiesto”.

3.9 LA LEGISLAZIONE REGIONALE

Come più volte ricordato, il testo originario dell'art. 13 rinviava ad apposite "norme regionali che disciplinino la materia" (6° co.), così condizionando la completa operatività dell'istituto in commento all'intervento degli enti locali, intervento cui alcuni di essi hanno in effetti provveduto. Tuttavia - si è già detto (vedi paragrafo 3.3) - la base legale di esso è venuta meno a seguito della abrogazione del citato 6° co., ad opera del cd. "Pacchetto competitività", con l'effetto di dare immediata operatività alla misura.

Va premesso che la già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005 ha sollecitato, anche alcune delle stesse Regioni promotrici del conflitto di attribuzione, ad approvare primi atti legislativi di disciplina dei mercati del lavoro locali. Al momento in cui si scrive, sono reperibili solo cinque interventi legislativi - l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2; l.r. Toscana 1° febbraio 2005, n. 20, che ha modificato la l.r. n. 32/2002, contenente il "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro"; l.r. Emilia-Romagna 1° agosto 2005, n. 17; l.r. Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 e l.r. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20.

Si tratta nel complesso di atti che non si limitano ad attuare nell'ambito del territorio di competenza i "principi fondamentali" e gli istituti previsti dalla riforma del mercato del lavoro, ma assumono la veste di "testi unici" con cui le amministrazioni locali, nel rinnovare e sistematizzare il proprio apparato normativo ed istituzionale dedicata alla materia, dichiarano i propri obiettivi programmatici e disegnano una congruente strumentazione giuridica⁸⁷.

Per quel che ci riguarda da più vicino, allo stato, mentre le leggi regionali precedenti alla ricordata abrogazione del 6° comma hanno tutte disciplinato la somministrazione in deroga (Marche e Toscana), quelle successive o sono state di segno completamente astensivo (è questo il caso di Emilia R. - peraltro diversamente da quanto previsto dall'originario progetto di legge, vedi *infra* - e della Sardegna), ovvero sembrano aver regolato esclusivamente le cd. Agenzie sociali, di cui ai sopravvissuti 7° e 8° commi dell'art. 13 (così il Friuli V.G. e da ultimo le Marche, vedi *infra*), riferendosi esclusivamente alle Agenzie di somministrazione che intendono operare "mediante l'utilizzo di risorse pubbliche regionali o mediante forme di raccordo e sostegno della Regione o delle Province".

Quanto alle discipline intervenute prima della l. 80/2005, vi è chi ha paventato il rischio di illegittimità costituzionale sopravvenuta, proprio a fronte del venir del loro fondamento legale (così Falasca, 2006, 140), sebbene permanga una base testuale che potrebbe tuttora giustificare tale intervento (così Torelli, 2006⁸⁸; Garofalo D.,



87. Per un primo commento sia consentito rinviare a Marocco, 2006.

88. L'A. segnala la sopravvivenza dell'art. 23, 2° co., del d.lgs. n. 276, il quale continua ad ammettere deroghe al principio di parità di trattamento solo "con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province

2006, 83; Lagala, 2006, 634), onde ricondurre lo strumento entro la *ratio* originaria. Va segnalato in proposito che proprio rispetto a tali atti risultano pendenti due ricorsi dinnanzi alla Corte Costituzionale promossi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (per l'esattezza il ricorso per legittimità costituzionale 15 Aprile 2005, n. 46 e 18 Aprile 2005, n. 45, avverso alcune disposizioni contenute, rispettivamente, nella legge marchigiana e toscana).

In effetti, la regione Marche, probabilmente anche indotta dal conflitto di attribuzione promosso dall'Esecutivo, ha ritoccato l'originaria disciplina, tramite la l.r. n. 4/2006. In particolare la vigenza sul proprio territorio dell'istituto non risulta più condizionata alla sottoposizione delle agenzie di somministrazione ad una griglia vincolante di adempimenti (l'art. 20, 3° co., recitava: "*I soggetti autorizzati che intendano operare ai sensi dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 276/2003 sono tenuti a rispettare le seguenti condizioni...*")⁸⁹, ma si è preferito rendere solo facoltativa detta griglia, qualora le stesse agenzie "intendano svolgere nel territorio regionale le attività di cui all'articolo 13 medesimo in regime di raccordo con le Province". Queste dovranno - si ribadisce - solo allora e non più obbligatoriamente, ottenere l'accreditamento dalla Regione e stipulare una convenzione con le Province, previo parere favorevole della Regione, nonché "*assicurare integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative*". Solo per tale evenienza è previsto un ulteriore intervento della Giunta, con il quale saranno precisati alcuni dei punti lasciati *in bianco* dal Legislatore nazionale e vale a dire: gli *standard* minimi dei piani di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e degli interventi formativi da erogare; i requisiti professionali dei *tutor*



ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13". Pertanto, poiché la norma sembra richiedere il "concorso" degli enti locali per l'erogazione di misure specifiche volte al miglioramento della occupabilità dei lavoratori svantaggiati, in questo ambito gli stessi enti ed, in particolare, le Regioni potrebbero orientare le attività delle agenzie di somministrazione.

89. Risultavano imposte vere e proprie condizioni minime di accesso al regime premiale (accreditamento, convenzione con la Provincia, rispetto della contrattazione collettiva), nonché erano specificati gli obblighi "sociali" delle agenzie di somministrazione. Dello stesso tenore, era, d'altro canto, la Deliberazione della Giunta della Regione Campania n. 2194 del 3 dicembre 2004, contenente "Norme regionali in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, tutela nella transizione al lavoro e riduzione della disoccupazione. Riordino degli strumenti di governo e gestione delle politiche del lavoro", peraltro ormai superata stante l'annuncio da parte della Giunta uscita dalle ultime elezioni regionali di un diverso disegno di legge in materia (vedi "*Occupare conviene - Linee di indirizzo per una legge regionale sul lavoro*" in www.lavorocampania.it). Allo stesso modo, come accennato, il Progetto di legge d'iniziativa della Giunta della Regione Emilia Romagna, BUR n. 327 del 19.11.2004, contenente "*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*", condizionava la "vigenza" dell'art. 13 ad apposite convenzioni con le Province ed assegnava alla Giunta il compito di definire "i requisiti ed i contenuti minimi" delle stesse convenzioni. L'intervento del governo regionale avrebbe dovuto riguardare, oltre a materie rispetto alle quali era la stessa elasticità della norma nazionale a richiedere un maggior dettaglio (si pensi alla definizione dei soggetti destinatari, alla congruità dell'offerta di lavoro, alle misure di accompagnamento e supporto), anche misure innovative. Ci si riferisce alla previsione di, non meglio precisati, requisiti in capo alle imprese utilizzatrici e di clausole relative alla fissazione di "tempi e modalità di stabilizzazione della condizione lavorativa", le quali, al contrario, non trovano riscontro nella normativa statale.

aziendali; le categorie di soggetti che, tenuto conto dell'andamento del mercato del lavoro, possono essere assunte in tale regime ed, infine, i criteri per la definizione della congruità della proposta lavorativa offerta dalle agenzie.

Allo stesso modo, il Friuli V.G. si rivolge alle sole agenzie di somministrazione che intendono operare "mediante l'utilizzo di risorse pubbliche regionali o mediante forme di raccordo e sostegno della Regione o delle Province" (art. 35). Secondo lo schema poi adottato anche dalla legge marchigiana su ricordata, in tal caso le agenzie saranno tenute ad ottenere l'accreditamento regionale, a stipulare una convenzione con le Province, nonché a svolgere gli interventi formativi in favore di tutti i lavoratori coinvolti e rispettare gli altri adempimenti, diretti a qualificare il loro impegno sociale, da precisare in un successivo atto della Giunta.

Nel complesso, in uno stato di maggior avanzamento si presenta, infine, l'intervento della Toscana, tuttora nel suo testo originario, nonostante prima l'intervento abrogativo del cd. "Pacchetto competitività" e poi la pendenza sullo specifico punto di un conflitto di attribuzione per illegittimità costituzionale promosso dalla Avvocatura dello Stato (vedi *supra*); tanto che si potrebbe dubitare della sua legittimità costituzionale, se non totale, almeno nei punti di più evidente contrasto con la norma nazionale, unica, oramai, fonte di disciplina della materia.

Peraltro - al contrario degli interventi regionali fin qui commentati - la amministrazione regionale toscana ha completato quasi tutto l'*iter* legislativo per consentire la piena operatività - almeno dal punto di vista formale - della propria disciplina. Difatti, in tale Regione si è provveduto non solo a modificare il citato T.U. n. 32/2002, ma anche *aggiornare* il regolamento attuativo dello stesso (il D.p.g.r. 8.8.2003 n. 47/R, modificato dal D.p.g.r. 2.2.2005, n. 22/R), per consentire la più celere operatività della riforma. Ne risulta, ad un primo esame, una disciplina tendente a inserire l'istituto di cui all'art. 13 nel complessivo apparato normativo regionale in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro mediante una complessa procedura cui partecipano, con importanti funzioni, il servizio pubblico per l'impiego e le parti sociali. Il Testo Unico, così come modificato dalla l.r. n. 5/2005 citata, consente alle agenzie autorizzate alla somministrazione di operare ai sensi dell'art. 13 "a condizione che stipulino una convenzione con ciascuna provincia interessata" (art. 21*bis*), così come, d'altra parte, originariamente previsto in alcuni dei testi già commentati. È quindi affidato al regolamento di esecuzione dell'intero pacchetto normativo, come detto già emanato, il compito di disciplinare "le procedure, le garanzie a tutela dei lavoratori svantaggiati (...) e i requisiti soggettivi e oggettivi per la stipula delle convenzioni". In tale atto (art. 154 e ss.), viene innanzi tutto esplicitato il requisito oggettivo relativo alla stipula della Convenzione con la Provincia. Spetta, difatti, alla Giunta regionale il compito di approvare una Convenzione quadro, che dovrebbe disciplinare⁹⁰:



90. Va precisato che tale Convenzione quadro, la quale condiziona in effetti l'efficacia della normativa regionale, al momento non risulta emanata, nonostante fosse prevista la sua approvazione entro 30 gg. dall'entrata in vigore del regolamento esecutivo.

- gli obblighi di assunzione dei lavoratori svantaggiati in capo alle agenzie, temporalmente differenziati a seconda della tipologia di incentivo previsto dalla norma nazionale;
- il piano individuale di inserimento o reinserimento, che comprende gli “interventi formativi valutati e concordati con i servizi per l’impiego”;
- la presenza del tutore, “individuato dal servizio per l’impiego”, di cui vengono fissati i requisiti professionali minimi e richiamati gli oneri “a carico dell’agenzia di somministrazione”⁹¹;
- l’obbligo sempre per le agenzie di garantire l’integrale rispetto degli “accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative presso l’impresa utilizzatrice;
- le “eventuali modalità per stabilizzare il rapporto di lavoro”.

Insieme a questo ultimo elemento, peraltro solo eventuale, va sottolineato il fatto che, al fine del funzionamento dell’istituto, è attribuito un rilevante ruolo anche al “servizio per l’impiego” pubblico. Quest’ultimo, difatti, oltre ad essere chiamato a sottoscrivere il “piano individuale di inserimento e reinserimento”⁹², insieme alla stessa agenzia ed al lavoratore, interviene ai fini della definizione degli interventi formativi dedicati al soggetto preso in carico. Detti interventi, difatti, dovranno essere valutati e concordati col “servizio per l’impiego”, cui spetterà altresì individuare il tutore.

Sulla base di detta Convenzione quadro, quindi, le Province - sentita la Commissione provinciale tripartita, l’organo permanente per la concertazione con le parti sociali - provvedono a stipulare con le agenzie di somministrazione un apposito patto. In proposito, va sottolineato che la norma attribuisce allo stesso organo di concertazione il compito di individuare le “categorie dei soggetti svantaggiati in conformità con le esigenze del mercato del lavoro locale”⁹³. Pertanto, non solo risulterebbe decentrata a



91. L’art. 155 precisa che il tutore deve essere in possesso di “almeno uno dei seguenti requisiti:
 - 1) laurea in scienze della formazione;
 - 2) idonea qualifica professionale;
 - 3) documentata esperienza lavorativa almeno biennale nello svolgimento della funzione di tutore o di funzioni affini (...)
92. Per la verità la norma sul punto non è del tutto chiara. Difatti, il 1° co., lett. a), dell’art. 156, prevede la presenza anche di un “progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro”- si afferma - “corrispondente al piano individuale sottoscritto con l’agenzia di somministrazione e il servizio per l’impiego”. La successiva lett. b), cita poi anche un “piano individuale sottoscritto con l’agenzia di somministrazione”, senza che venga richiamato anche il servizio pubblico. Insomma, si potrebbe concludere che, stipulato un patto tripartito tra servizio per l’impiego, agenzia e lavoratore, venga anche sottoscritto un ulteriore “programma”, corrispondente al primo, al quale, invece, non partecipa il soggetto pubblico.
93. L’art. 154, 3° co, stabilisce che: “Le province stipulano le convenzioni, sentite le Commissioni provinciali tripartite che individuano le categorie dei soggetti svantaggiati in conformità con le esigenze del mercato del lavoro locale”.

livello provinciale l'esatta individuazione soggettiva del campo di applicazione dell'istituto, ma a tale scopo sembrerebbe previsto l'intervento necessario della concertazione con le parti sociali.

Il Regolamento, infine, posta la regola generale che: *“Le offerte di lavoro proposte dall'agenzia di somministrazione devono essere compatibili con la condizione di svantaggio e con lo stato di salute del lavoratore svantaggiato”*, si occupa di specificare il regime di decadenza in cui possono incorrere i lavoratori coinvolti nella misura.

Sono presi in considerazione, in primo luogo, i titolari di trattamenti previdenziali/assistenziali. Va qui sottolineato il rilievo attribuito al piano individuale di inserimento/reinserimento che, a tal uopo, viene sottoscritto dall'agenzia, dal lavoratore e dal “servizio per l'impiego”. Pertanto, in maniera simile a quanto previsto dalla stessa Regione in materia di collocamento, con riguardo alla sottoscrizione del “piano di azione individuale” tra lavoratore e lo stesso “servizio per l'impiego”, viene attribuito valore assoluto agli impegni assunti in tale documento⁹⁴. Il lavoratore decadrà dai trattamenti, pertanto, ove rifiuti di sottoscrivere il piano, ma anche qualora non accetti il “progetto di reinserimento nel mercato del lavoro”, ovvero il corso di formazione professionale “corrispondente” al piano sottoscritto⁹⁵. Rimane fermo che le offerte (vale a dire le attività lavorative ovvero la formazione professionale) dovranno essere congrue rispetto “alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso”⁹⁶.

Inoltre, il regolamento regionale si occupa anche di chiarire le conseguenze ove il rifiuto venga opposto da un “lavoratore svantaggiato” non titolare di trattamenti: in questo caso - a ragione della equipollenza tra perdita del trattamento e quella dello stato di disoccupazione - ove le offerte siano “corrispondenti” al piano sottoscritto tra soggetto pubblico, operatore privato e lavoratore, quest'ultimo perderà, appunto, lo *status* di disoccupato⁹⁷.

Infine, la Regione Toscana si è occupata anche di regolare la “procedura per la dichiarazione di decadenza dallo stato di disoccupazione”, in cui vengono fatte confluire anche le ipotesi di perdita dei trattamenti di mobilità, indennità di disoccupazione e altra indennità o sussidio, per il mancato rispetto del “piano individuale di reinserimento”, a conferma della richiamata equipollenza.

Ricorre, in tale ambito, una parziale modifica rispetto alla procedura fissata dall'art. 13 prima commentata, tendente a riconfermare il ruolo esclusivo degli uffici pubblici nella gestione di quelle attività incidenti sullo stato di disoccupazione. Nel testo rego-



94. Sia consentito rinviare ancora a Marocco, 2005, 668 e ss..

95. Peraltro, la decadenza opera ove il rifiuto della attività lavorativa venga opposto “senza giustificato motivo” e qualora il corso venga rifiutato, ovvero non regolarmente frequentato, “fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore”.

96. Non appare richiamato, in questo caso, il limite relativo alla distanza massima tra residenza del lavoratore e luogo di svolgimento delle attività proposte.

97. In tal senso si già era pronunciato, sulla base della sola normativa nazionale, Treu, 2004, 3.

lamentare toscano è previsto, difatti, che l'agenzia di somministrazione, al verificarsi della causa di decadenza, dovrà comunicare il nominativo del lavoratore non direttamente alla sede INPS competente, ma solo al "servizio per l'impiego", anch'esso - si ribadisce - contraente del patto sottoscritto con lo stesso lavoratore. Sarà la Provincia l'organo competente a disporre, con atto motivato, la perdita dello *status* - così come d'altra parte previsto nella disciplina generale della Regione Toscana in materia di "collocamento"⁹⁸ - ed operare le opportune comunicazioni all'INPS, nel caso in cui il lavoratore colpito dal provvedimento negativo sia titolare di trattamenti previdenziali/assistenziali.

In conclusione, mentre non paiono porre questioni di contrasto con la normativa nazionale gli interventi di Friuli V.G. e Marche, i quali nel complesso sembrano diretti ad orientare l'attività delle agenzie di somministrazione in particolare nella delicata fase di predisposizione delle misure rivolte a favorire il reinserimento/inserimento dei lavoratori svantaggiati, maggiori problemi pone la normativa toscana, problemi questi che, ove il testo permanesse nella sua attuale versione, potranno essere risolti dalla Corte Costituzionale all'esito del conflitto di attribuzione promosso dallo Stato.

Il modello regolativo adottato da questa ultima Regione sembra essere ancora quello fatto proprio da diverse altre amministrazioni locali nella vigenza del 6° co. dell'art. 13; teso cioè ad orientare le agenzie tramite strumenti vincolistici (vedi in particolare la sottoposizione alla condizione della sottoscrizione di una convenzione con la Provincia). Sono, tuttavia, diversi gli spunti di interesse contenuti in tale modello; in particolare, il coinvolgimento del servizio del collocamento provinciale, anche tramite la stipulazione, come visto, di un patto trilaterale, insieme con operatore privato e lavoratore svantaggiato, nonché il coinvolgimento delle parti sociali. Probabilmente, come confermato dalla perdurante mancanza della Convenzione quadro regionale, la procedura disciplinata nel regolamento esecutivo risulta tuttavia farraginosa e meriterebbe di essere semplificata, onde consentire comunque la sperimentazione di strumenti condivisi.

Dal punto di vista operativo, poi, il legame operato con la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 181/2000 ed, in particolare, con il regolamento regionale di *attuazione* dello stesso, pare una tecnica idonea a colmare alcune delle lacune presenti nella normativa statale; si pensi in particolare alla affermata perdita dello *status* di disoccupazione, quale ulteriore conseguenza in caso di ingiustificati comportamenti di non collaborazione opposti dal lavoratore coinvolto nella misura.



98. Si vedano gli artt. 12 e ss. del D.p.g.r. 4 febbraio 2004, n. 7/R.

SPERIMENTAZIONI, OPINIONI, PROPOSTE

4.1 LE SPERIMENTAZIONI AVVIATE PRIMA DELLA L. N. 80/2005: LE EVIDENZE

Nonostante la scarsità delle sperimentazioni formalmente avviate sulla base dell'abrogato 6° comma dell'art. 13, pare utile rassegnare quanto ivi previsto, sebbene si possa dubitare della loro attualità, perlomeno sotto il profilo squisitamente giuridico (vedi paragrafo 3.9).

Nei fatti, le esperienze di concreta implementazione dell'istituto sono numericamente scarse, nonché tardivamente avviate, sicché in dottrina si è messo in dubbio l'utilità delle stesse ai fini della verifica dell'art. 13, al termine del periodo di sperimentazione previsto per legge (Bocchieri, Tiraboschi, 2005).

Sono quattro¹ allo stato le sperimentazioni approvate, peraltro una avviata già prima della entrata in vigore dell'art. 13 e ora *assorbita* nel suo "apparato normativo e concettuale"²: lo "Sportello Marco Biagi" in Lombardia (vedi tavola sinottica 3). A questa esperienza si aggiungono quelle delle Regioni Abruzzo, Puglia e Veneto, le quali, rispettivamente, in data 3.2.2005, 2.2.2005, e 29.12.2004 hanno firmato una conven-



1. Sebbene solo in parte riconducibile all'art. 13, si aggiunga che in Sicilia nell'ambito del "Piano per l'occupabilità dei soggetti svantaggiati nell'area metropolitana di Palermo", in data 5.10.2004 è stato sottoscritto tra Italia lavoro, Servizi per l'occupazione s.r.l. ed AILT, APLA e Confinterim, un Protocollo d'intesa. In tale documento si prevedono, tra l'altro, misure per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, tramite anche il coinvolgimento delle agenzie di somministrazione di lavoro. In particolare, si prevede un "contributo di collocazione" per tali agenzie, differenziato sulla base dell'avviamento a tempo determinato (12 o 24 mesi), ovvero a tempo indeterminato dei lavoratori facenti parte del bacino "Emergenza Palermo". I fondi necessari per il finanziamento di detti incentivi (200 € nel primo caso e 400 € nel secondo) sono messi a disposizione dalla Regione Sicilia.
2. In proposito, difatti, la Circolare n. 41 più volte citata ha precisato che: *"Le sperimentazioni avviate prima della entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003 non possono peraltro che rientrare nell'apparato normativo e concettuale dell'articolo 13 (...), di modo che l'articolo 13 è da ritenersi pienamente operativo anche con riguardo a ipotesi di convenzioni e intese tra operatori pubblici e privati sottoscritte prima del 24 ottobre 2003 che risultano ora assorbite, anche dal punto di vista procedurale, dalla disciplina di cui all'articolo 13"*.

zione territoriale ex art. 13, 6° co., con Italia Lavoro Spa e le tre associazioni di rappresentanza delle agenzie di somministrazione.

Lo “Sportello Marco Biagi” ha preso avvio con la stipula di una Convenzione tra Ministero del Lavoro, Italia Lavoro Spa e Comune di Milano, nel Luglio del 2003³. All’interno di tale atto è stata prevista la realizzazione di un intervento straordinario avente l’obiettivo principale di attivare iniziative per l’inserimento/reinserimento lavorativo di 500 “lavoratori svantaggiati”, secondo la definizione adottata anche dal Decreto. Tale progetto si affianca ad altre azioni pilota già avviate dal capoluogo lombardo a favore della riqualificazione e formazione di soggetti disoccupati, quali l’Osservatorio sul Mercato del lavoro e lo Sportello Milano Lavoro⁴.

Contestualmente alla firma della Convenzione è stata stipulata una “*Carta degli impegni*”, sottoscritta dai tre enti summenzionati, cui si aggiungono la Provincia di Milano e il “Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi”, con il coinvolgimento delle allora agenzie di fornitura di lavoro temporaneo.

In coerenza con gli impegni assunti in tale documento, il Comune di Milano (Direzione di Progetto Milano Lavoro) ha quindi diffuso un “Bando di avviso pubblico” per il reperimento di un gruppo di agenzie interessate alla partecipazione al progetto (G.U., II^a Parte, n. 274, del 25.11.2003). La lettura del Bando mette in evidenza alcuni aspetti interessanti ai fini della comprensione degli obiettivi e delle modalità organizzative dello sportello. Gli obiettivi principali indicati erano: la creazione di un modello di inserimento basato sull’integrazione tra politiche del lavoro, politiche economiche e della formazione; la replicabilità di tale modello su scala nazionale; la realizzazione di un numero indefinito di sportelli territoriali in cui testare il modello di raccordo tra pubblico e privato.

La gestione del progetto ha previsto la costituzione di una Associazione temporanea di scopo (Ats), con il Comune di Milano in qualità di soggetto capofila e il coinvolgimento di Italia Lavoro Spa, il “Centro studi internazionali e comparati Marco Biagi” ed un gruppo di agenzie di fornitura. Come messo ben in evidenza dal bando in esame, il “raggruppamento di imprese” è tenuto ad assumere una serie di impegni tra i quali, oltre a partecipare all’Ats citata, vi sono:

- la partecipazione alla coprogettazione dell’intervento attraverso la presenza in tavoli tematici *ad hoc*;
- la predisposizione “di uno spazio all’interno di almeno 1 filiale di ciascuna agenzia dedicato allo Sportello Marco Biagi”;
- la messa a disposizione di risorse umane, in possesso almeno del titolo di scuola media superiore, in grado di garantire adeguata informazione e prima accoglienza;
- ed, infine, l’avviamento al lavoro di “almeno 500 lavoratori svantaggiati, di cui ciascuna agenzia deve farsi carico di una quota pari almeno a 50 lavoratori”.

»»»

3. La documentazione relativa a tale esperienza è reperibile sul sito <http://www.csmb.unimo.it>, Documentazione, voce “sportelli Marco Biagi”.

4. Su quest’ultimo si vedano gli interventi raccolti sul n. 2, 2000, di “Diritto delle relazioni industriali”.

Nell'agosto 2004, a seguito di apposita selezione delle Agenzie di somministrazione⁵, l'Ats è stata costituita, definendo in maniera più puntuale "le modalità di coordinamento e di gestione del progetto" riassunte schematicamente nella tavola sinottica 4.

Tavola sinottica 3 Soggetti costitutivi dell'Associazione temporanea di scopo (Progetto "Milano Lavoro")

Soggetto	Ruolo
Comune di Milano	Capoprogetto e coordinamento
Italia Lavoro Spa	Assistenza tecnica
Centro Studi Marco Biagi	Monitoraggio
Comitato di Pilotaggio ⁶	Indirizzo
Tavolo tecnico ⁷	Non definito

Sin da subito sono state previste risorse finanziarie da attivare a sostegno del progetto, in linea di massima rappresentate da oltre sei milioni di euro concessi dal Ministero del Lavoro⁸, al fine di assicurare un premio a favore delle agenzie e una misura di *welfare* a favore dei lavoratori svantaggiati individuati dall'Inps, cui è rivolto l'intervento. Nel primo caso, si tratta di un contributo "omnicomprensivo" di 800 € per ogni lavoratore svantaggiato assunto a tempo indeterminato erogato alle agenzie per il tramite di Italia Lavoro; nel secondo di una somma di 400 € erogata per un periodo non superiore ai 12 mesi a non più di 500 lavoratori oggetto dell'azione.

L'intervento previsto in Puglia verrà preso in considerazione prima delle altre esperienze regionali, poiché si tratta della sperimentazione regionale più risalente nel tempo.

Esso, da una parte, appare accomunato alla sperimentazione sopra esaminata per due aspetti: la previsione di un finanziamento attraverso risorse attivate dal Ministero del Lavoro e la durata biennale⁹. Dall'altra, se ne differenzia, invece, per l'individuazione di un *target* di utenza dell'azione comprendente specificamente due cate-



5. A seguito di un rinnovo della procedura di selezione, con Determinazione Dirigenziale n.reg. 92/2004 p.g. 591442/2004 del 3 giugno 2004, la stessa selezione è stata aggiudicata al gruppo di imprese costituito da Adecco SPA, Obiettivo lavoro SPA, Kelly service SPA, E-work SPA, Itallavora SPA, Quanta SPA, Randstad SPA.
6. Costituito da: Comune e Provincia di Milano, Regione Lombardia, Italia Lavoro Spa, "Centro Studi Marco Biagi".
7. Composto da: Comune di Milano, Italia Lavoro Spa e Agenzie private.
8. Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Social del 2 settembre 2003.
9. Quanto alla durata, ne era prevista la proroga per un altro triennio, previa valutazione congiunta positiva dei risultati raggiunti e verifica della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie.

gorie di soggetti (e cioè 130 lavoratori socialmente utili, residenti in Provincia di Bari e 1370 lavoratori in mobilità provenienti dalle ex Case di cura riunite di cui all'art. 1, 5° co., d.l. 108/2002, convertito dalla l. n. 172/2002), nonché per un raggio d'azione differenziato, esteso, in questo ultimo caso, a tutto il territorio regionale.

Le fonti cui si è attinto informazioni, riguardo alle modalità organizzative del progetto, sono quattro:

- il protocollo d'intesa tra Regione Puglia e Italia Lavoro Spa, sottoscritto in data 15 aprile 2003;
- la convenzione tra i due enti precedentemente richiamati e il Ministero del Lavoro del 4 marzo 2004, finalizzata alla costituzione di una "Agenzia polifunzionale di servizi per il lavoro";
- la ratifica della convenzione da parte della Giunta Regionale pugliese nel maggio del 2004 (Delib.g.r. n. 702 dell'11.05.2004¹⁰);
- la Convenzione territoriale ex art. 13, 6° co., del Decreto tra Regione, Italia Lavoro ed Apla, Ailt e Confinterim, stipulata il 2 febbraio 2005.

Il primo documento rappresenta il passo iniziale attraverso il quale Italia Lavoro Spa è stata individuata quale struttura atta a fornire supporto tecnico ed operativo per la realizzazione di politiche attive del lavoro sul territorio regionale. La stipula della convenzione ha rappresentato il passo successivo con il quale ha preso forma il progetto di creazione di un'agenzia polifunzionale a livello regionale e con il quale sono stati definiti i relativi impegni finanziari. L'atto di ratifica della convenzione permette di definire in maniera puntuale la "copertura finanziaria" delle singole attività costituenti l'azione sperimentale. Il costo complessivo dell'intervento previsto era pari ad oltre 11 milioni di euro, di cui circa 7 erano a valere su risorse regionali, in particolare atti a finanziare: la formazione dei lavoratori; gli incentivi alle imprese in caso di assunzione dei lavoratori a tempo indeterminato; gli incentivi alla creazione di impresa; le forme di integrazione al reddito per lavoratori in condizioni particolarmente gravi. Il restante importo, assicurato a livello nazionale, avrebbe dovuto sostenere il coordinamento e la gestione amministrativa del progetto, il tutoraggio e presa in carico dei lavoratori, le spese di comunicazione, la valutazione dell'intervento e, infine, l'attività di assistenza tecnica.

La citata delibera n. 702/2004 attribuiva al Settore Lavoro della amministrazione regionale il compito di predisporre gli "*atti propedeutici alla costituzione dell'Agenzia Polifunzionale, ivi comprese le modalità di funzionamento e controllo nonché i criteri a base del bando per la selezione del/dei soggetti con cui costruire in forma di Associazione temporanea di scopo (Ats) l'Agenzia Polifunzionale di cui sopra*".

La successiva Convenzione territoriale del febbraio 2005 sopra citata ha precisato, tra l'altro, le modalità del coinvolgimento delle agenzie di somministrazione nella iniziativa, disciplinando in maniera puntuale i seguenti aspetti:

»»»

10. Cfr. Bollettino regionale n. 63 del 26.05.2004.

- i requisiti dei destinatari dell'intervento sperimentale (art. 2);
- i requisiti cui dovranno attenersi le agenzie di somministrazione per rientrare nel progetto (art. 3);
- la metodologia di intervento (art. 4);
- le misure di incentivazione per le agenzie e i relativi "premi" (artt. 5 e 6);
- gli impegni tra i "partners attuatori" (art. 7).

È opportuno sottolineare, inoltre, come l'articolo 1 della Convenzione, nello specificarne l'oggetto, sancisca la valenza limitata del documento che riguardava la sola *"realizzazione dell'intervento sperimentale (...) denominato "Agenzia polifunzionale di servizi per il lavoro", finalizzato all'inserimento lavorativo di 1500 lavoratori"*.

Tale documento riprendeva, sotto più profili, il più generale modello proposto dal "Protocollo d'intesa" nazionale (vedi paragrafo 3.8). Non vi sono dunque elementi di particolare rilievo da sottolineare se non quelli che riguardano: i requisiti dei destinatari i quali, come già messo in evidenza, appartengono a categorie ben specifiche, peraltro individuati solo tra beneficiari di trattamenti previdenziali/assistenziali (ne deriva che l'incentivo regolato nella Convenzione è solo quello di cui alla lett. b), dell'art. 13)¹¹; l'introduzione di requisiti ulteriori - di anzianità e "legame" con il territorio¹² - in capo alle agenzie di somministrazione interessate ad accedere alla misura; la previsione e la quantificazione di premi per le agenzie¹³, differenziati a seconda delle modalità di assunzione applicate/ottenute, al contempo, fissando un tetto massimo di lavoratori "collocabili" sia a tempo indeterminato (250) sia a tempo determinato (300), ed infine, il numero dei *tutor* che si intendeva impiegare (40)¹⁴.

Le altre due sperimentazioni regionali non si differenziano, in maniera evidente, da quella appena descritta. Gli elementi di interesse del documento abruzzese risiedono, essenzialmente, in una differente individuazione dei *target* dell'azione, qui suddivisi tra soggetti "che non possiedono nessuna forma di sostegno al reddito e quelli che, invece, ne beneficiano"¹⁵ e nella specificazione del rapporto *tutor*/lavoratori (uno ogni 25 lavoratori). In comune con la Puglia è la previsione di "premi per le Agenzie di somministrazione", in questo caso per la collocazione, a tempo indeterminato o determinato dei "fuoriusciti dalla mobilità", nonché per la collocazione a tempo indeterminato degli Lsu.



11. Vedi art. 5 della Convenzione.

12. Esse dovevano essere autorizzate da almeno tre anni e avere almeno una filiale nella Provincia di Bari.

13. Era prevista l'erogazione di 1500 € per ogni lavoratore *collocato* a tempo indeterminato in un'altra impresa e 750 € nel caso di assunzione a tempo determinato.

14. Era assegnato ad Italia Lavoro il compito di definire il profilo professionale dei *tutor*.

15. Ne discende che sono regolati entrambi gli incentivi di cui al 1° comma dell'art. 13. Con riguardo a quello della lett. a) è specificato che esso consiste nella possibilità di "applicare il contratto di inserimento lavorativo" (art. 5, 1° co., della Convenzione). La previsione non può che essere intesa nel senso di richiamare il "sottoinquadramento" di cui all'art. 59, 1° co., del d.lgs. 276/03. Così Bocchieri, Tiraboschi, 2005, 82.

Anche nella Convenzione attivata in Veneto si ritrova una peculiare definizione del *target* (anche in questo caso, si tratta di lavoratori beneficiari, e non, di sostegni al reddito) e del rapporto *tutor*/lavoratori. Profili di diversità sono, invece, costituiti dalla mancata previsione di “premi di collocazione” a favore delle Agenzie.

Si aggiunga che in tema di incentivi alle agenzie, pur essendo richiamati entrambi i sistemi premiali di cui alla norma nazionale (nello specifico, per quello di cui alla lett. a), la Convenzione veneta recita: “*Le agenzie di somministrazione dovranno applicare l’inquadramento previsto dal 1° comma dell’art. 59 del D.Lgs. 276/2003*” e per quello di cui alla lett. b), si dispone che esso spetti “*solo in casi di contratti di durata non inferiore a nove mesi*”), particolare è quanto previsto all’art. 5, ult. co. della stessa convenzione. È ivi difatti stabilito che: “*le Agenzie di somministrazione potranno usufruire di tali incentivi solo nel caso in cui vengano applicati ai lavoratori contratti della durata non inferiore ai 36 mesi*”. Si realizza in tal modo una particolarmente lunga estensione del periodo di “presa in carico” del lavoratore svantaggiato, così adeguando l’incentivo al bacino soggettivo di riferimento sul territorio¹⁶, e forse nell’intento di salvaguardare la misura rispetto alla disciplina comunitaria in materia di aiuti all’occupazione di cui al Reg. 2204/2002 (vedi paragrafo 3.6.2).



16. In disparte del probabile travolgimento di questa, come di tutte le altre Convenzioni analizzate in questo paragrafo, a seguito della legge n. 80/005 più volte citata, ci si deve interrogare tuttavia circa l’effettiva “praticabilità” costituzionale di un simile intervento regionale, soprattutto alla luce della sent. 50/2005. In effetti, la detta estensione temporale incide indirettamente sul sistema di incentivazione nazionale, tramite un aggravamento “territoriale” delle condizioni oggettive richieste alle agenzie - la durata del contratto di lavoro - per l’accesso allo stesso, nonostante, come visto, la Corte Costituzionale abbia affermato che proprio gli strumenti di incentivazione previsti nell’art. 13 “attengono anche al regime retributivo e quindi all’ordinamento civile, oppure a diritti previdenziali e dunque a materie di competenza esclusiva statale”. Si potrebbe comunque inquadrare l’intervento regionale quale deroga *in melius* dello *standard* statale, in ultima analisi diretta a tutelare l’interesse della Comunità locale a garantire la stabilità dell’impiego ed un migliore e più efficiente inserimento/reinserimento del soggetto svantaggiato nel mercato del lavoro, il quale proprio a causa di tale condizione soggettiva abbisogna di una particolare cura e tempo per adeguare le proprie competenze e caratteristiche ai luoghi di lavoro.

Tavola sinottica 4 Sperimentazioni territoriali avviate ex art. 13, 6° co., d.lgs. n. 276/2003

	Data stipula	Durata	Target	Premi di "collocazione" Agenzie	Requisiti Agenzie	Tutor
Abruzzo	3.2.2005	18 mesi	<ul style="list-style-type: none"> Giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni, appartenenti alle categorie di "lavoratori svantaggiati". Lavoratori individuati nel bacino residuale al 28.2.2005 dei fuoriusciti dalla lista di mobilità nel corso dell'anno 2003 e che hanno partecipato al "Programma sperimentale diretto ai lavoratori fuoriusciti dalla lista di mobilità nel corso dell'anno 2003", nonché quelli fuoriusciti dalla lista di mobilità nell'anno 2004. Lavoratori rientranti nel bacino regionale Asu non stabilizzati alla data del 28.2.2005 ai quali il Fondo regionale per l'occupazione erogherà l'assegno Asu per 12 mesi. Lavoratori iscritti nella lista di mobilità ai sensi della legge n.223/91 e percettori della relativa indennità. 	n.d.	No	Uno per un massimo di 25 lavoratori. Operatori delle agenzie.

...

segue Tavola sinottica 4 Sperimentazioni territoriali avviate ex art. 13, 6° co., d.lgs. n. 276/2003

	Data stipula	Durata	Target	Premi di "collocazione" Agenzie	Requisiti Agenzie	Tutor
Puglia	2.2.2005	24 mesi	<ul style="list-style-type: none"> 1370 lavoratori provenienti dalle ex Case di cura riunite 130 Lsu residenti nella Pr. di Bari 	<ul style="list-style-type: none"> 1500 € per ogni lavoratore collocato a tempo indeterminato, per un massimo di 250 lavoratori 750 € per ogni lavoratore collocato a tempo determinato, per un massimo di 300 	<ul style="list-style-type: none"> iscrizione all'albo almeno da 3 anni almeno una filiale in Pr. di Bari 	40 Operatori di agenzie e Spi.

...

segue Tavola sinottica 4 Sperimentazioni territoriali avviate ex art. 13, 6° co., d.lgs. n. 276/2003

	Data stipula	Durata	Target	Premi di "collocazione" Agenzie	Requisiti Agenzie	Tutor
Veneto	29.12.2004	18 mesi	<ul style="list-style-type: none"> Giovani neolaureati senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti o per 6 degli 8 mesi precedenti se inferiori a 25 anni. Lavoratori in mobilità in deroga alla vigente legislazione. Lavoratori in mobilità. Lavoratori in disoccupazione ordinaria. Lavoratori in disoccupazione speciale. Lavoratori in Cigs prorogati ai sensi di normative speciali. Lavoratori con sussidi la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione. 	No	No	Uno ogni 20 lavoratori, identificati tra gli operatori delle Agenzie
Sportello "M. Biagi"	14.7.2003	24 mesi	500 "lavoratori svantaggiati"	800 € per ogni lavoratore avviato a tempo indeterminato	No	n.d.

4.2 UNA PRIMA APPLICAZIONE DELL'INCENTIVO DI CUI ALLA LETT. B), 1° CO., DECRETO

La sostanziale inattuazione, almeno al momento di completamento dell'indagine, della misura in esame non ha permesso, come invece sarebbe stato auspicabile - ed anche previsto dalla Legge (vedi paragrafo 3.3) - una raccolta di evidenze empiriche o di sperimentazioni utili ad offrire all'interprete elementi di valutazione concreta su cui confrontarsi in sede di conclusioni o, più in generale, di verifica della congruità dell'istituto rispetto alle finalità legislative prefissate.

Può così, allo stato, essere semplicemente illustrato l'avvio di una timida, ma significativa, applicazione dell'art. 13, realizzata dalla Synergie Italia-Agenzia per il Lavoro-S.p.a., nella provincia di Cuneo.

In questa occasione sono stati così avviati 10 lavoratori, quasi tutti fruitori di trattamento di mobilità (rispetto alle categorie elencate della lettera a), dovrebbe, inoltre, essere stato coinvolto anche un disoccupato cinquantenne), con contratti di durata pari a 10 mesi. Di questi lavoratori, tutti impegnati presso aziende metalmeccaniche, è allo stato certo che almeno uno verrà, alla fine del periodo di somministrazione in deroga, assunto dalla società per cui ha nel frattempo lavorato. Appare, inoltre, probabile che anche altri due lavoratori, tra quelli presi in carico da Synergie Italia, avranno riconosciuta la medesima possibilità di rientro stabile nel mercato del lavoro. Occorre aggiungersi che per i dieci contratti stipulati, trattandosi di applicazione dell'art. 13 lettera b), non sono stati predisposti piani di inserimento individuale.

Si osserva ulteriormente che i medesimi lavoratori sono stati presi in carico prima dell'emanazione della circolare INPS n. 44/2006; la suddetta società di somministrazione ha, dunque, corrisposto in loro favore l'intera retribuzione ed è, in questo momento, in attesa di ricevere dall'INPS la restituzione della parte del compenso erogato corrispondente al trattamento di mobilità di cui i medesimi lavoratori godevano.

Secondo quanto appreso, Synergie Italia avrebbe ad ogni modo incontrato significative difficoltà, sia con l'INPS che con i servizi pubblici per l'impiego, ad ottenere i nominativi dei soggetti che beneficiano dei trattamenti di sostegno al reddito, come individuati all'art. 13, lett. b), così da offrire loro un'occasione di lavoro.

Tali difficoltà, per quanto riguarda l'INPS, sarebbero state superate solo a seguito dell'emanazione della succitata circolare che avrebbe, loro malgrado, costretto le sedi territoriali dell'Istituto ad essere maggiormente trasparenti; rispetto, invece, ai servizi pubblici per l'impiego si sarebbero, in tal senso, rilevati determinanti i buoni contatti che la medesima società di somministrazione aveva in passato instaurato con uno di questi servizi, ubicato nella periferia di Torino, che, anche in virtù di una interazione già sperimentata, ha garantito piena disponibilità, efficienza e tempestività nella comunicazione delle informazioni richieste.

Inoltre, non è da trascurare ai fini del positivo avvio della sperimentazione ex art. 13, l'impegno profuso da Unindustria Torino che ha contribuito a creare le condizioni per una maggiore collaborazione tra servizi pubblici per l'impiego ed agenzie di somministrazione: in proposito, infatti, sarebbe stata indetta una costruttiva riunione per

cercare di rinvenire gli ostacoli ancora esistenti alla attuazione di tale misura e rimuoverli di comune accordo.

Infine, con riferimento all'apparato sanzionatorio, Sinergie Italia manifesta dubbi sulla possibilità di un effettivo supporto delle agenzie rispetto al funzionamento del sistema decadenziale normativamente previsto, in caso di mancata accettazione da parte dei lavoratori, sub art. 13, lett. b), di una offerta di lavoro da ritenersi congrua secondo i parametri individuati al comma terzo della medesima disposizione di legge. Non può, a tal fine, non assumere rilevanza che il lavoratore che rifiuta una simile offerta di lavoro rimane, in ogni caso, un potenziale cliente dell'agenzia. È, dunque, da considerarsi estranea ad una logica commerciale - qual è, comunque, quella che anima l'attività di una società di somministrazione - rischiare di perdere un cliente per la sua indisponibilità momentanea rispetto ai contenuti di un'offerta di lavoro. Da questo punto di vista, sarebbe bene che l'interezza dell'apparato sanzionatorio, anche con riferimento all'attività preliminare alla sua stessa attivazione, rimanga ad appannaggio esclusivo degli operatori pubblici, istituzionalmente più indicati allo svolgimento di una simile funzione.

In sintesi, il giudizio di Synergie Italia sull'art. 13 è certamente positivo; a parte i problemi incontrati nella sua attuazione, non deve, infatti, essere trascurato che tale disposizione permette, con l'apporto delle agenzie, di velocizzare il processo di reingresso al lavoro di coloro che, pur essendo qualificati e professionalmente preparati, versino, per motivazioni differenziate, in stato di disoccupazione.

In conclusione, sembra che la sperimentazione abbia avuto successo - è di questo dovrà tenersi conto - proprio grazie al raccordo, seppur informalmente raggiunto, con il soggetto pubblico per l'impiego, che d'altra parte costituisce la *ratio legis* dell'istituto oggetto di indagine. D'altro canto, proprio l'elemento di informalità, e quindi il carattere non eteronomo di intervento che esso assicura, potrebbe essere supportato e studiato in prospettiva *de iure condendo*.

4.3 LE OPINIONI DEGLI ATTORI¹⁷

Parte della presente indagine, soprattutto in considerazione della sostanziale novità di un simile sistema di raccordo pubblico-privato, è stata dedicata alla raccolta delle impressioni ed opinioni di alcuni esponenti delle parti sociali operanti nel complesso settore della somministrazione di lavoro.

Da parte sindacale, i riscontri sono stati differenziati.

Da una parte (CISL), infatti, è stato dimostrato interesse per l'applicazione dell'art. 13 del Decreto, evidenziando le potenzialità dell'istituto a tutela di soggetti svantaggiati. In tal senso, l'opportunità di disporre di più strumenti per promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati non potrebbe che essere giudicata favorevolmente.

Al contempo, è stato però giudicato negativamente il mancato rinvio alla contrattazione collettiva per la migliore gestione delle iniziative concrete da adottare nell'ambito della cornice giuridica prefigurata dal legislatore. Il ruolo delle parti sociali, infatti, sarebbe stato fortemente svalutato, soprattutto a seguito dell'abrogazione del comma sesto del suddetto articolo. La sinora sporadica applicazione dell'art. 13, dunque, secondo la valutazione della CISL, deve essere ricondotta prevalentemente alla assenza di contrattazione collettiva sul punto. Ove si dovesse continuare in tal senso, sarebbe quasi preferibile, paradossalmente, ripristinare il collocamento obbligatorio. Parzialmente diverse le posizioni della CGIL. Quest'ultima organizzazione non ha nascosto il proprio giudizio negativo nei confronti dell'istituto, giudicato sostanzialmente inutile. Tale conclusione è stata motivata sulla base di considerazioni di carattere oggettivo. *In primis*, è stato rilevato come, allo stato, la durata media delle missioni in somministrazione non superi i 45 giorni. In un così breve arco di tempo rimarrebbe, conseguentemente, impossibile che possa essere articolato un percorso formativo o di adattamento di un lavoratore svantaggiato rispetto alla realtà aziendale dell'impresa utilizzatrice.

Peraltro, la formazione che viene generalmente erogata dalle agenzie per il lavoro viene giudicata di carattere specifico, perché funzionale alle mansioni che il lavoratore somministrato sarà chiamato a svolgere presso le aziende utilizzatrici o connessa alla particolare tipologia di commesse maggiormente trattate dalla singola Agenzia. Per venire incontro alle esigenze dei lavoratori svantaggiati presi in considerazione dall'art. 13 servirebbe, invece, una formazione di carattere più generale, più articolata, rispetto alla quale, con ogni probabilità, le agenzie, specie quelle di minori dimensioni, non appaiono al momento adeguatamente attrezzate.

Sempre la CGIL ha sottolineato come la presa in carico di lavoratori svantaggiati costituisca un'attività che mal si presta ad essere efficacemente effettuata da soggetti pri-



17. Sono stati intervistati, per la parte sindacale, Pasquale Inglisano della CISL, Carmelo Prestileo di CPO-UIL, Emilio Viafora di NidiL-CGIL. Per la parte datoriale, Alessandro Brignone di AILT e Franco Salvaggio di CONFINTERIM.

vati. La convenienza economica, infatti, rimarrebbe in questi casi davvero esigua, anche in considerazione delle difficoltà che dovranno essere sostenute per supportare il loro inserimento ed, ancora, del non significativo interesse delle aziende verso l'attività lavorativa che, in generale, potrebbero porre in essere queste categorie di lavoratori.

La stessa Associazione ha tenuto a sottolineare il gran numero di lavoratori giovani avviati con la somministrazione di lavoro. Le agenzie di lavoro, dunque, perseguendo finalità di lucro, non potranno non tenere in considerazione anche questo elemento di contesto, venendo così ad essere sostanzialmente svalutato il ricorso alle potenzialità, soprattutto sociali, dell'art. 13. Anche per questo, forse, sarebbe stato importante intervenire con una maggiore premialità (si richiamava, in proposito lo schema di incentivo *una tantum* previsto nel 1998 per l'assunzione di lavoratori socialmente utili), così da valorizzare la convenienza economica di una misura legislativa fortemente incentivata.

A ciò deve, secondo la CGIL, essere ulteriormente aggiunto come non si sia ancora registrato in Italia uno sviluppo delle agenzie di lavoro verso *target* mirati di utenza, con ciò che ne consegue in termini di assenza di interventi specifici anche nei confronti di soggetti svantaggiati.

La non attuazione dell'art. 13, dunque, deve essere analizzata anche in considerazione di questi elementi: non sussiste ancora un contesto imprenditoriale ed organizzativo idoneo a supportare sistematicamente l'inserimento di lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro.

Proprio per sopperire a tale deficit strutturale, la CGIL propone, più che un mero rinvio alla contrattazione collettiva, la creazione di un sistema di reti integrate, sotto il coordinamento pubblico, come avviene, ad esempio, in Inghilterra.

La UIL ha offerto spunti di riflessione in ordine al contesto storico in cui è maturata e si è consolidata l'inattuazione dell'art. 13. La mancata condivisione degli obiettivi tra le parti collettive di settore avrebbe, da questo punto di vista, determinato il mancato confronto sulle potenzialità occupazionali di questo istituto; questo, malgrado vi fosse comune consapevolezza dell'evoluzione e delle potenzialità del raccordo pubblico-privato al fine di rispondere alle esigenze delle fasce più deboli della popolazione in cerca di lavoro.

In tal senso, la suddetta Associazione ha ritenuto positiva l'esperienza delle convenzioni ex art. 13, 6° co., dal momento che le stesse, teoricamente, avrebbero potuto costituire una buona occasione per sviluppare un dialogo mirato tra le parti contraenti e, ancora, sinergie diffuse tra queste e le autorità amministrative locali responsabili del mercato del lavoro territoriale.

Più in generale, concordando per alcuni aspetti con la CGIL, la UIL ha sottolineato, in considerazione del *target* di riferimento (soggetti svantaggiati), la potenziale impreparazione delle agenzie per il lavoro rispetto al particolare tipo di attività che sono chiamate a svolgere. Viene, in proposito, avanzata la proposta che le stesse agenzie, ai fini di una corretta attuazione dell'art. 13, vengano a dotarsi di un codice deontologico e di regole di comportamento, dal momento che dovranno contemperare la

propria legittima finalità di lucro con la tutela delle particolari esigenze di coloro che versano in condizioni di svantaggio sociale.

A tal fine, sempre secondo la UIL, avrebbe peraltro potuto essere utile l'introduzione nella pertinente disposizione di legge di una congrua definizione del ruolo pubblico delle agenzie per il lavoro, nonché di un'apposita individuazione di eventuali specifici requisiti di cui avrebbero dovuto essere dotate le medesime agenzie per potere concorrere all'implementazione dell'art. 13.

La medesima Associazione, inoltre, ha espresso dubbi sulla legittimità del sottoinquadramento retributivo, specie con riferimento a categorie, come quella dei soggetti disabili, caratterizzate da una condizione di intrinseco svantaggio sociale. Ciò nonostante, non vengono dalla UIL disconosciute le difficoltà nel collocare i soggetti presi in considerazione dall'art. 13; probabilmente, per una migliore soddisfazione della finalità di reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti effettivamente svantaggiati avrebbe potuto risultare più efficace la previsione di un sistema di appalto di una simile attività a soggetti terzi qualificati, accompagnata, come sostenuto dalla CGIL, dal riconoscimento di importanti incentivi economici. Più in generale, la UIL afferma ulteriormente come le agenzie per il lavoro, impegnate nel raccordo pubblico-privato ex art. 13, avrebbero potuto trovare il proprio terreno elettivo di intervento nella ristrutturazione di aziende.

Analogamente alla posizione della CISL ed in termini parzialmente coincidenti, la UIL giudica negativamente la mancata previsione nell'art. 13 sia di un ruolo determinante della contrattazione collettiva, che dell'intervento pubblico: in considerazione della rilevanza sociale di un'efficace azione di *workfare* sarebbe, infatti, stato opportuno tenere in maggiore considerazione questi aspetti prima dell'emanazione del d.lgs. n. 276/2003 e, soprattutto, in occasione dei successivi interventi di modifica che, paradossalmente, hanno ulteriormente ridotto gli spazi di intervento degli attori collettivi. Sempre in relazione al ruolo della contrattazione collettiva, infine, la UIL valuta che un maggiore ricorso alla bilateralità, come sede ideale per promuovere ed attuare politiche attive, avrebbe potuto costituire una valida opzione, purtroppo non sfruttata, per la condivisione di obiettivi e la promozione di comuni interventi in favore dell'avvio dell'attuazione dell'art. 13 del suddetto decreto.

Comune a tutte le sigle sindacali è l'opinione per cui non sarebbe ancora disposto alcun avviamento mediante il ricorso allo strumento legislativo in esame.

Decisamente difforni sono i rilievi raccolti in occasione degli incontri con i rappresentanti delle associazioni rappresentative delle società di somministrazione di lavoro. Confinterim ha, innanzi tutto, tenuto a chiarire che, in generale, la funzione di accompagnamento al lavoro svolta dalle agenzie di lavoro - funzione che occupa quest'ultime in misura prossima al 35% della loro globale attività - non viene adeguatamente riconosciuta dalla opinione pubblica. Anche per questo, l'Associazione ha inizialmente salutato con interesse il Decreto, nella speranza che la suddetta tendenza potesse essere invertita.

Ciò nonostante, quest'Associazione ritiene che, al fine di promuovere una maggiore partecipazione al lavoro delle fasce di lavoratori svantaggiati, l'art. 13 non rappresen-

ti una soluzione idonea; per la soddisfazione delle medesime finalità sarebbe stato, invece, preferibile mutuare la *ratio legis* di alcuni interventi normativi precedentemente in vigore e gli incentivi economici o contributivi negli stessi riconosciuti. La regolamentazione del contratto di formazione e lavoro, in particolare, avrebbe potuto offrire indubbi spunti di interesse: sottoinquadramento di un livello retributivo (in grado di determinare una decurtazione del 10% della retribuzione), concertazione in ordine ai profili formativi, normativa leggera, durata limitata. Una previsione di questo tenore, secondo tale Associazione, avrebbe peraltro potuto incontrare il plauso compatto di tutto il fronte sindacale, anche di quelle organizzazioni più restie all'applicazione di uno strumento in deroga alla parità di trattamento. Peraltro, una simile possibilità, secondo Confinterim, avrebbe indotto le stesse organizzazioni di rappresentanza delle società di somministrazione di lavoro a rinunciare all'incentivo della decontribuzione.

Ciò fermo, anche Confinterim, così come precedentemente segnalato dagli attori sindacali, rileva come sarebbe stato in ogni caso preferibile che la contrattazione collettiva fosse stata chiamata, ex art. 13, ad esercitare un ruolo significativo, specie in ordine alla individuazione delle categorie di soggetti svantaggiati.

Per rilanciare la funzionalità dell'art. 13, Confinterim, dunque, ritiene auspicabile una maggiore attribuzione di competenze alla contrattazione collettiva di settore ed, inoltre, afferma che dovrebbe evitarsi che, in materia, possano assumere un ruolo eccessivamente rilevante le Regioni, sia perché è difficile mettere d'accordo 22 soggetti, sia perché le stesse risentono troppo dei propri indirizzi politici, anche quando vengono chiamate a dare attuazione agli interventi del legislatore nazionale.

Pertanto, se il loro coinvolgimento debba considerarsi istituzionalmente imprescindibile, sarebbe comunque utile limitarlo al mero coordinamento Stato-Regioni o alla Conferenza Unificata.

Certo, qualora le Regioni decidessero di investire risorse finanziarie per incentivare l'inserimento di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro, il loro ruolo dovrebbe essere riconosciuto con maggiore rilevanza, ma non si ritiene che una simile opzione possa dispiegare effetti positivi in favore dell'attuazione dell'art. 13.

Del resto, rispetto all'obiettivo di prendere in considerazione le differenze sociali presenti in ciascuna regione, nulla toglie che a quest'incombenza provveda, anche più tempestivamente, la stessa contrattazione collettiva di settore.

Anche in ordine all'intervento pubblico, viene manifestato un discreto interesse, sempre che tale intervento venga a limitarsi all'interno di un ruolo di indirizzo e di controllo, dal momento che, diversamente, finirebbe per essere sostanzialmente improduttivo e forviante.

Confinterim, continuando, non ritiene fondamentale che il piano formativo sia assolutamente individualizzato: basterebbe, infatti, standardizzare al massimo un numero limitato di piani, da riproporre come modelli di carattere generale, per riuscire a rispondere alle differenziate esigenze di tutte le categorie di lavoratori coinvolte. Un simile quadro di riferimento generale, così come avveniva per i contratti di formazione e lavoro, sarebbe dunque pienamente sufficiente.

Con riferimento alla stagione delle convenzioni *ex comma sesto*, secondo questa Associazione è possibile parlare di un'esperienza negativa soprattutto a causa delle resistenze regionali.

Inoltre, a giustificare lo scarso utilizzo (sostanzialmente assente) della misura oggetto di analisi, deve essere rilevato come, da quanto discende da alcuni calcoli effettuati dall'Associazione, la platea soggettiva presa in considerazione dall'art. 13 interesserebbe circa il 55% di coloro che sono alla ricerca di lavoro. Al di là di ogni altra questione di contesto, in presenza di un ambito soggettivo così vasto, le imprese avrebbero, per certi versi, preferito evitare di far ricorso all'art. 13 per non subire il presunto discredito sociale derivante dall'eventuale accusa di lucrare sulla condizione disagiata di larga parte della popolazione. Da questo punto di vista, inoltre, sul giudizio comune relativo all'art. 13, avrebbe prodotto un effetto disincentivante anche la valutazione da più parti estesa, specie in dottrina, sul contratto di inserimento¹⁸, ritenuto uno strumento negoziale riconducibile alla stessa specie della somministrazione in deroga.

A differenza di Confinterim, l'AILT, come del resto UIL e CISL, ha, sin dal settembre 2003, ritenuto che l'art. 13 potesse teoricamente costituire uno strumento efficace per venire incontro alle esigenze di ricollocamento o di ingresso nel mercato del lavoro di coloro che ne rimanevano sostanzialmente esclusi.

Inoltre, secondo quanto sostenuto da quest'ultima Associazione datoriale, quanto previsto alla lett. b) dell'art. 13 avrebbe potuto ulteriormente soddisfare quella ragionevole aspettativa dei lavoratori appena fuoriusciti dal ciclo lavorativo a non disperdere o impoverire il proprio bagaglio professionale, permettendo loro di rientrare immediatamente nel mercato del lavoro, anche grazie ad un'offerta lavorativa da cui potessero subire un temporaneo sottoinquadramento retributivo.

L'AILT non nasconde come, in sede di attuazione dell'art. 13, abbia certamente costituito un ostacolo tutt'altro che irrilevante la traduzione concreta del concetto di deroga alla parità di trattamento di cui all'art. 13, lett. a).

In più, i ritardi inaccettabili delle Regioni, con riferimento al comma sesto, hanno contribuito a determinare la riscontrata scarsa applicazione della misura. Quasi nessuna amministrazione regionale, infatti, ha emanato un provvedimento normativo per la fissazione dei criteri necessari all'applicazione dell'art. 13; inoltre, si sono per lo più sottratte alla stipula delle convenzioni e laddove le hanno stipulate, non hanno successivamente dato alle stesse la dovuta attuazione. Infine, non hanno quasi mai collaborato per la pronta e proficua individuazione dei lavoratori potenzialmente interessati dall'applicazione dell'art. 13.

La Regione Puglia, ancora, in seguito al cambio della Giunta, avrebbe ulteriormente disdettato la convenzione precedentemente stipulata senza comunicare alcunché in merito alle altre parti contraenti. In tal senso, l'AILT conferma le perplessità di Confinterim in ordine al contributo delle Regioni rispetto all'implementazione efficace dell'art. 13.



18. Sul dibattito dottrinario in tema di contratto di inserimento si consenta di rinviare a Emanuele 2006.

Tra le ulteriori cause ostative all'attuazione di questo istituto deve aggiungersi anche il comportamento dell'INPS che, dopo l'emanazione della l. n. 80/2005, con cui è stato reso immediatamente applicabile l'art. 13, ha impiegato un intero anno per emanare la circolare amministrativa n. 44/2006, contenente le istruzioni operative in ordine ai profili contributivi, specie in ordine alla lettera b) della suddetta disposizione di legge.

Per superare molti degli inconvenienti di cui sopra, secondo l'AILT, sarebbe stato davvero utile riuscire a stipulare un accordo collettivo di settore con cui individuare il parametro condiviso per la deroga alla parità di trattamento e chiarire tutti gli altri aspetti connessi alla disciplina di questa specie di somministrazione di lavoro; a dispetto di questa esigenza, tuttavia, il clima negoziale degli ultimi due anni non sarebbe stato ideale per la definizione di un accordo di questa portata.

I potenziali paragoni con l'esperienza degli LSU non vengono da quest'Associazione ritenuti appropriati con riferimento all'art. 13 lett. b), dal momento che i lavoratori in mobilità sono lavoratori veri, che hanno interesse a rientrare quanto prima nel mercato del lavoro e che, in generale, non determinano condizioni di tensione sociale. Analoghe considerazioni, tuttavia, potrebbero essere estese con riferimento ai lavoratori coinvolti dall'art. 13, lett. a).

Anche AILT non rifiuta l'idea di un maggiore raccordo pubblico per l'implementazione dell'art. 13.

A differenza di Confinterim, tuttavia, l'AILT considera che sarebbe importante una maggiore definizione dei piani individuali di inserimento e, a tal fine, laddove le risorse a disposizione delle agenzie per il lavoro non dovessero essere sufficienti, afferma che potrebbe essere importante l'instaurazione di una specifica sinergia con i servizi pubblici all'impiego, spesso dotati di risorse (psicologi del lavoro, sociologi, ecc.) idonee ad offrire, a tal fine, un proficuo contributo.

Sempre l'AILT, infine, ha tenuto a precisare che, a seguito dell'emanazione della suddetta circolare INPS del marzo 2006, le aziende, seppur timidamente, hanno finalmente iniziato ad utilizzare l'art. 13, soprattutto con riferimento alla lettera b), per assumere manodopera.

conclusioni

Deve, preliminarmente, rilevarsi come l'istituto regolato all'art. 13 abbia avuto, allo stato, solo una modesta ed episodica attuazione, tanto da rendere necessario nel 2005 un intervento di semplificazione della pertinente disciplina che sopperisse all'inerzia delle amministrazioni locali, senza peraltro che lo stesso intervento permettesse di raggiungere i risultati attesi. Non può, per di più, trascurarsi che le istruzioni operative e contabili necessarie al corretto ricorso a tale istituto sono intervenute con notevole ritardo.

Anche altri fattori hanno contribuito a determinare un simile risultato: una non univoca definizione dell'ambito soggettivo di applicazione - basti considerare l'ampiezza dello stesso alla luce delle stime di impatto della misura -, insieme alla mancata quantificazione del limite massimo di deroga alla parità di trattamento (lett. a) consentito, hanno reso difficile il dialogo tra le parti sociali, in un contesto storico-temporale comunque non favorevole al sistema delle relazioni industriali in Italia.

Tuttavia rinunciare aprioristicamente a sperimentare soluzioni - scevre da vincoli pregiudiziali - con cui provare ad invertire quelle tendenze sociali, radicate nel mercato del lavoro italiano, che fanno sì che una serie di soggetti versino oggi in una condizione di potenziale esclusione sociale, potrebbe costituire un limite e, conseguentemente, un'occasione mancata. Si ritiene cioè che l'elaborazione e la sperimentazione di iniziative in grado di mitigare le condizioni di svantaggio sociale in cui versa parte importante della nostra collettività debbano essere valutate con attenzione, interesse e rigore, nella consapevolezza che il comune obiettivo è quello dell'incremento del tasso di partecipazione attiva al lavoro, non certo il mantenimento dello *status* di soggetto svantaggiato.

Ciò posto, per salvaguardare gli obiettivi comunque sottesi all'attuazione dell'istituto, occorre evidenziare i suoi profili regolativi più controversi e che meriterebbero eventuali interventi modificativi ed integrativi.

In primo luogo, tenendo presente anche i risultati di quelle evidenze empiriche che testimoniano la scarsa interazione e la difficoltà nel raccordo tra operatori pubblici e privati, appare indispensabile individuare modalità concrete che favoriscano tale raccordo, senza peraltro far ricorso a modelli di intervento eteronomo, ma incentivando

piuttosto i medesimi attori ad instaurare, su base consensuale, apposite sinergie. Una plausibile soluzione potrebbe rinvenirsi nella costituzione di apposite “cabine di regia” permanenti, all’interno delle quali coordinare le attività e mettere a disposizione dei lavoratori svantaggiati le competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti.

Un terreno elettivo di cooperazione potrebbe, inoltre, essere la definizione degli interventi previsti nell’ambito del “piano individuale di inserimento”, sulla base di standard concordati tra le parti che prevedano il coinvolgimento diretto del personale, delle professionalità e della esperienza sul campo accumulata dall’operatore pubblico.

D’altro canto, la condivisione di spazi, metodologie di intervento, ecc, potrebbe significativamente migliorare anche l’efficienza dell’attore pubblico, chiamato ad uniformarsi, confrontarsi con la diversa operatività di quello privato, contrastando così il rischio di un mercato duale, che vede il primo occuparsi esclusivamente di soggetti poco qualificati ed il secondo delle professionalità più appetibili.

Tra l’altro, in tale ambito potrebbe anche trovare spazio la raccolta dei dati e il monitoraggio delle attività esercitate, in modo da consentire di modificare *in itinere* le modalità di concreto inserimento e recupero dei soggetti svantaggiati al mercato del lavoro. Spunti interessanti a tal proposito, come visto, possono essere ricavati nella legislazione regionale al momento approvata, anche se sarebbe necessario, più che imporre modelli vincolistici di raccordo, reperire sistemi che incentivino le parti a collaborare su base paritaria.

Altro strumento dalla cui valorizzazione potrebbe discendere un effetto propulsivo sulla attuazione dell’art. 13 è la contrattazione collettiva di settore. Come non riconoscere, infatti, che il mancato confronto negoziale sulla lett. a) abbia significativamente contribuito a cristallizzare l’incertezza applicativa sul *quantum* della deroga alla parità di trattamento.

Del resto, gli attori privilegiati intervistati hanno unanimemente condiviso una simile impressione, manifestando interesse verso una maggiore concertazione. A tal proposito, anche facendo tesoro dell’esperienza comparata e delle Convenzioni sottoscritte, sarebbe necessario che la contrattazione riuscisse ad intercettare e rappresentare la diversa caratterizzazione a livello locale dei fenomeni dello svantaggio. Del resto proprio a livello locale si registrano le sacche di disoccupazione maggiormente stratificate e di più complesso assorbimento (*hard core unemployment*).

In generale, peraltro, non va dimenticato come il settore del lavoro in somministrazione, e prima del lavoro temporaneo, ha sempre visto, fin dalle origini, il significativo apporto di strumenti gestiti bilateralmente (FORMATEMP, EBITEMP, ecc). Proprio tale rilevante esperienza gestionale andrebbe maggiormente riconsiderata e spesa, anche in raccordo con il servizio pubblico per l’impiego, per l’elaborazione, ad esempio, dei già ricordati piani individuali, per l’individuazione delle competenze necessarie allo svolgimento delle attività di tutoraggio e per la raccolta di dati ed informazioni utili al monitoraggio dell’applicazione dell’art. 13.

Fermo quanto sinora considerato in relazione alla necessità di allargare il consenso attorno alla misura in esame, occorre adesso rivolgere l’attenzione a singoli profili dell’attuale disciplina.

Il programma di inserimento professionale costituisce il contraltare del sistema di incentivazione alla presa in carico. Pertanto, per evitare che la misura si affidi alle sole capacità delle agenzie di fluidificare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro - insomma una *policy* esclusivamente *market base oriented* -, la definizione del medesimo piano, meglio se attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori sin qui considerati, dovrà essere particolarmente accurata.

In proposito, la esclusione della necessità del piano quale condizione per l'accesso agli incentivi di cui alla lett. b), andrebbe rivalutata, facendo proprio l'orientamento ricavabile dal Protocollo di intesa, il quale, come già rilevato, prevede, almeno in parte, l'estensione di tale adempimento anche in caso di presa in carico dei soggetti titolari di prestazioni previdenziali ed assistenziali.

Meritano ancora un apprezzamento autonomo, su di un piano più rigorosamente di legittimità, talune prescrizioni contenute all'art. 13.

In primo luogo, una volta affidato alle parti sociali il compito di definire esaustivamente l'area dello svantaggio di cui alla lett. a), occorre interrogarsi in ordine alla conformità di quanto invece previsto alla lett. b) rispetto alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Sono state già evidenziate in proposito le criticità della normativa interna, criticità queste che richiederebbero un repentino intervento modificativo al fine di elevare ad un minimo di 12 mesi la presa in carico dei soggetti coinvolti ed, ancora, di riconsiderare l'intensità del regime di aiuti alla luce di quanto previsto all'art. 5 del Reg. CE n. 2204/2002.

In secondo luogo, nell'ambito della disciplina relativa al regime di decadenza, pur condividendo la necessità di orientare proattivamente il sistema degli ammortizzatori sociali, non può non essere sottolineata la delicatezza del coinvolgimento delle agenzie private anche in attività incidenti sullo *status* dei lavoratori, tipicamente pubblicistiche.

Nello svolgimento dell'indagine ha certamente pesato la mancata attuazione della normativa che ha impedito di verificare non in astratto, ma concretamente, la potenziale efficacia della misura. Insomma, una serie di legittimi interrogativi sono rimasti del tutto insoddisfatti: *quali i soggetti svantaggiati maggiormente coinvolti? Quali i piani di inserimento più efficaci? Quali i tempi medi per il raggiungimento di una occupazione stabile? Quali i territori e quali i settori produttivi maggiormente interessati alla misura?*

Tale breve elencazione, peraltro, non esaurisce la vasta gamma delle informazioni che potrebbero essere ricavate dal concreto avviamento della misura, una volta integrata e modificata come sopra suggerito.

Ciò rende ulteriormente auspicabile che gli eventuali interventi di modifica vengano accompagnati da precise indicazioni per l'effettivo monitoraggio, qualitativo e/o quantitativo, dell'applicazione dell'art. 13.

bibliografia

- Arrigo G. (1998), *Il dialogo sociale istituzionale dopo il Trattato di Amsterdam*, Lavoro Informazione, 15-16.
- Arrowssmit (2006), *Temporary agency work in a enlarged European Union*, EIRO, Dublin.
- Aurilio A. (2000), *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, Lavoro e informazione, 14.
- Ballestrero M.V. (2005), *Introduzione. I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, in Ballestrero M.V., Balandi G.G. (a cura di), "I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale", Il Mulino, Bologna.
- Balletti E. (2004), *Il contratto di inserimento al lavoro: profili strutturali e funzionali del nuovo modello negoziale*, LG, 5.
- Bellavista V. (2003), *L'incentivazione del raccordo pubblico e privato*, in Ghezzi G. (a cura di), "Il lavoro tra progresso e mercificazione", Ediesse, Roma.
- Blampain R. (2005), *The reform of public and employment services*, in Serra C. (a cura di), "La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione?", Giuffrè, Milano.
- Bocchieri G., Tiraboschi M. (2005), *Lavoratori svantaggiati e somministrazione di lavoro. Prime attuazioni dell'art. 13, Dlgs n. 276/2003*, C&C, 3.
- Bocchieri G., Tiraboschi P. (2005), *Incentivi al raccordo pubblico-privato*, Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), "Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi", Giuffrè, Milano.
- Brignone A., Tartaglione L. (2005), *L'evoluzione del diritto del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano.
- Bruttel O. (2005), *New Private Delivery Arrangements in Germany: An initial Evaluation Using Institutional Economics*, in Sol E., Westerveld M. (a cura di), "Contractualism in employment service", Kluwer Law International, The Netherland.
- Cacopardi G. (1997), *Il lavoro temporaneo come strumento di politica attiva del lavoro: gli incentivi all'assunzione dei lavoratori in mobilità*, in Biagi M. (a cura di) "Mercati e rapporti di lavoro", Giuffrè, Milano.
- Carabelli U. (1999), *Flessibilizzazione o destrutturazione del mercato del lavoro? Il lavoro interinale in Italia ed in Europa*, in Carabelli U., Liso F. (a cura di), "Il lavoro temporaneo", Franco Angeli, Milano.

- Carollo L. (2004), *Somministrazione di lavoro e profili prevenzionistici*, DRI, 4.
- Chieco P. (2006), *Le nuove esternalizzazioni tra fornitura di prestazioni lavorative (somministrazione e distacco) e appalti labour intensive*, in Curzio P. (a cura di), "Lavoro e diritti", Cacucci, Bari.
- Ciocca G. (2003), *La gestione del collocamento: l'art. 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e le riforme in atto*, in Olivelli P. (a cura di) "Il 'collocamento' tra pubblico e privato", Giuffrè, Milano.
- CNEL (2004), *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo n. 848-bis/2003*, 25 marzo 2004, Pronunce, 52.
- Colucci M. (2003), *Verso una regolamentazione europea della somministrazione di lavoro temporaneo*, in Tiraboschi M., (a cura di) "La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego", Giuffrè.
- Corbo C. (2004), *Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in Miscione, Ricci (a cura di), "Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro", Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 coordinato da Franco Carinci, IPSOA, Milano.
- Degan L., Tiraboschi P. (2004), *Le forme di sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in Tiraboschi M. (a cura di) "La riforma Biagi del mercato del lavoro", Giuffrè, Milano.
- Di Domenico G., Marocco M. (2005) (a cura di), *Il nuovo mercato delle Agenzie per il Lavoro in Italia. Prime evidenze empiriche*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, ISFOL, 10.
- Di Francesco A. (1998), *Liberalizzazione della mediazione di manodopera: dalla sentenza della Corte di Giustizia europea alla riforma della legislazione italiana*, DL, 6.
- Di Spilibergho I. (2005), *Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori*, in Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), "Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi", Giuffrè, Milano.
- Emanuele M. (2005) (a cura di), *Il contratto di inserimento. Una nuova opportunità per l'ingresso nel mercato del lavoro*, Monografie sul Mercato del Lavoro e le politiche per l'impiego, ISFOL, 5.
- Falasca G. (2005), *Il nuovo mercato del lavoro nella legge della Regione Marche*, GL, 6.
- Falasca G. (2006), *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano.
- Falasca G., Morrone A. (2004), *Somministrazione di lavoratori svantaggiati*, Il diritto della sicurezza sociale, 4.
- Faulkner K. (2001), *Manpower and the New Deals*, in Joseph E. & Robinson P., "Right up your street: partnership for local policy-making and delivery", London.
- Ferrera M. (2004), *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in Porcari S. (a cura di) "Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione", ISFOL, Franco Angeli, Milano.
- Filì V. (2002), *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, IPSOA, Milano.

- Finn D. (2005), *The role of contracts and the private sector in delivering Britain's "Employment First" welfare state*, in Sol E., Westerveld M. (a cura di), "Contractualism in employment service", cit.
- Garofalo D. (2004), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in Curzio P. (a cura di) "Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003", Cacucci Editore, Bari.
- Garofalo D. (2005), *Aiuti di Stato all'occupazione e contratto di inserimento: la advantaged ed disadvantaged theory*, LG, 1.
- Garofalo D. (2006), *La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro tra intervento (modificativo e integrativo) dello Stato e contributo delle Regioni*, in Curzio P. (a cura di), "Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003", cit.
- Giannotti M.P. (2003), *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in Olivelli P. (a cura di) "Il 'collocamento' tra pubblico e privato", cit.
- Giannotti M.P., Putrignano V. (2005), *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), "Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi", cit.
- Gottardi D. (2003), *Discriminazioni sul luogo di lavoro: recepita la direttiva comunitaria*, GL, 34.
- Ichino P. (2004), *Titolo III. Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in Aa.Vv., "Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276", Zanichelli, Bologna.
- Ichino P. (2005), *L'onda lunga della "legge Biagi" tedesca*, www.lavoce.info, 17.01.2005.
- ILO (1994), *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets*, Report VI, International Labour Conference 81th Session, Geneva.
- ILO (2003), *Public-Private Partnership in Employment Service*, http://www.csmb.unimo.it/index/internazionale/Rapporto_ILO_febbraio.2003_MercatoLavoro.pdf.
- Incagli L., Marocco M. (2003), *Rassegna della letteratura internazionale in tema di servizi per l'impiego*, Monografie sul Mercato del Lavoro e le politiche per l'impiego, ISFOL, 3.
- ISFOL (2003), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Strumenti e ricerche, Franco Angeli.
- ISFOL (2004) *Verso il lavoro. Organizzazione e Funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio dati 2003*, Temi e Strumenti, ISFOL.
- Italia Lavoro, *Servizi pubblici e servizi privati per l'impiego: progetti congiunti*, Spinn, 2005, 5.
- Jacopi L., Kluge J. (2006), *Before and after the Hartz Reforms: The performance of active Labour market Policy in Germany*, IZA, Discussion Paper, 2100.
- Jahn E. J., Ochel W. (2005), *Contracting Out Temporary Help Services in Germany*, Cesifo working paper, 1580, http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/2006/01_06/112.JahnOchel_2005.pdf

- Kenner J. (1999), *Il capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft law?*, DRI, 4.
- Konle-Seidl R. (2005), *New delivery Forms in Germany*, in Sol E., Westerveld M. (a cura di), "Contractualism in employment service", cit.
- Lagala C. (2006), *Profili previdenziali delle nuove tipologie contrattuali*, in Curzio P. (a cura di) "Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003", cit.
- Lagala C., Liso F. (2006), *La revisione degli ammortizzatori sociali del Governo Berlusconi*, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), "Percorsi di diritto del lavoro", Cacucci, Bari.
- Lassandari A., (1999), *Le «agenzie» di collocamento nel diritto internazionale, comunitario e comparato europee: elementi di disciplina; modelli di intervento*, Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 22.
- Leschke J., Schmid G., Griga D (2006), *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany*, WZB Discussion paper, 1011-9523, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2006/106-108.pdf>
- Lippolis V. (2006), *Somministrazione, assunzioni agevolate*, Italia oggi, 14.6.2006.
- Liso F. (1995), *Ragionamenti de iure condendo per una nuova politica del lavoro*, RIDL, 1.
- Liso F. (1997), *La galassia normativa dopo la Legge 223/1991*, GDLRI, 73.
- Liso F. (2003), *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), "Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema", Editoriale scientifica, Napoli.
- Liso F. (2004), *Articolo 3. Finalità*, in Aa.Vv., "Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276", cit.
- Mari E., Marocco M. (2000), *I nuovi servizi per l'impiego: esperienze trasferibili*, Osservatorio ISFOL, 2-3.
- Marocco M. (2005), *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, RGL, 4.
- Marocco M. (2006), *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, DRI, 3.
- Marocco M., Scialà A. (2001), *Verso nuovi dispositivi di workfare. Lavori socialmente utili. Profili valutativi*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, ISFOL, 7.
- Negrelli S. (2002), *Il lavoro interinale in Europa tra mercato e regolazione sociale*, DRI, 4.
- Niccolai A. (2005), *La nozione di lavoratore svantaggiato. Analisi della categoria "Svantaggio Sociale" nella disciplina del mercato del lavoro*, in Ballestrero M.V., Balandi G.G. (a cura di), "I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale", cit.
- Nogler L. (2004), *Articolo 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato*, in Aa.Vv., "Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276", cit.
- Nogler L., Borzaga M. (2003), *Ipotesi sulla disciplina legale del lavoro accessorio*, Impresa sociale.
- Olivelli (2005), *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, in Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), "Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi", cit.

- Olivelli P. (2003), *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in Olivelli P. (a cura di) "Il 'collocamento' tra pubblico e privato", cit.
- Putrignano V. (2003), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni paesi europei*, in Olivelli P. (a cura di) "Il 'collocamento' tra pubblico e privato", cit.
- Rausei P. (2005a), *Poche ma incisive novità per la Riforma Biagi dal «pacchetto competitività»*, DRI, 3.
- Rausei P. (2005b), *La somministrazione di lavoro in workfare*, DPL, 1.
- Ricci M., (2003), *La somministrazione di lavoro dopo la riforma*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), "Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema", cit.
- Roccella M. (1998), *Il caso Job Center II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, RGL, II.
- Rymkevitch O. (2006), *Somministrazione di lavoro e prospettive di uniformazione a livello internazionale e comunitario*, in Tiraboschi M. (a cura di), "Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi", Giuffrè, Milano.
- Schieck D, *Agency Work in Germany - from marginalisation to acceptance*, German report, Pontignano 2004, Agency Work.
- Scialdone A. (2003), *Pubblico e privato nella riforma dei servizi per l'impiego*, in Tiraboschi M (a cura di), "La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego", cit.
- Scognamiglio R. (1997), *Diritto del lavoro*, Jovene editore, Napoli.
- Sol E., Hoogttanders Y. (2005), *Steering by contract in the Netherlands*, in Sol E., Westerveld M. (a cura di), "Contractualism in employment service", cit.
- Spattini S. (2002), *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, DRI, 4.
- Spattini S. (2003), *Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service*, in Tiraboschi M. (a cura di), "La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego", cit.
- Spattini S. (2006), *L'esternalizzazione dei servizi di reinserimento al lavoro: il caso delle agenzie di personal service*, in corso di pubblicazione su DRI.
- Storrie D. (2002), *Temporary work in the European Union*, EIRO, Dublin.
- Suppej G. (2000), *Sentenza UE contro il monopolio pubblico del collocamento*, GL, 26.
- Tagliaferro C. (a cura di) (2005), *L'accreditamento regionale per i servizi al lavoro*, Monografico dell'osservatorio istituzionale e normativo, ISFOL, 7.
- Thuy, P., Hansen, E., Price D. (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO, Geneva.
- Timellini C. (2004), *La tutela dei lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali*, in Galantino L. (a cura di), "La riforma del mercato del lavoro", Giappichelli, Torino.
- Tiraboschi M. (1999), *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, Torino.
- Tiraboschi M. (2003), *Le prestazioni di disoccupazione in Europa - Spunti di riflessione per il caso italiano*, Rapporto per il CNEL, www.csmb.unimo.it

- Tiraboschi M. (2004a), *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in Tiraboschi M. (a cura di), “La riforma Biagi del mercato del lavoro”, cit.
- Tiraboschi M. (2004b), *Somministrazione di lavoro e gruppi a rischio di esclusione sociale*, GL, 44.
- Tiraboschi M. (2005a), *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato. Le agenzie sociali per il lavoro*, in Olivelli, Tiraboschi M. (a cura di), “Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi”, cit.
- Tiraboschi M. (2005b), *Pacchetto competitività e riforma Biagi*, GL, 10.
- Tiraboschi P. (2006), *Inserimento dei lavoratori svantaggiati e agenzie di lavoro temporaneo: breve nota sull'applicazione francese*, in Adapt, Bollettino, 11, www.csmb.unimo.it
- Torelli F. (2006), *Le agenzie del lavoro: legislazione statale e regionale*, mimeo.
- Treu T. (2001), *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, DRI, 3.
- Treu T. (2004), *La somministrazione degli svantaggiati tra intese nazionali e norme regionali*, C&C, 12.
- Tullini P. (2004a), *Articolo 7. Accreditementi*, in Aa.Vv., “Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276”, cit.
- Tullini P. (2004b), *Articolo 10. Divieto di indagini sulle opinioni e trattamenti discriminatori*, in Aa.Vv., “Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276”, cit.
- Tursi A. (1996), *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germania e Italia*, F. Angeli, Milano.
- Varesi P.A. (1999), *La formazione professionale. La prestazione di lavoro temporaneo e i lavoratori in mobilità*, in Carabelli U., Liso F. (a cura di), “Il lavoro temporaneo”, Franco Angeli, Milano.
- Vergari S. (1996), *Presente e futuro dei lavori socialmente utili*, LD, 4.
- Zappalà L., *The Regulation of Temporary work in the light of Flexicurity: between soft law and hard law*, in “WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»”, n. 21/2003, www.lex.unict.it/eurolabor



Collana dell'Osservatorio **Centro Studi**

- 1. *Dal lavoro interinale alla somministrazione di lavoro: primo monitoraggio su cosa cambia per le agenzie per il lavoro e per le imprese utilizzatrici*, settembre 2006.
- 2. *Dal lavoro interinale alla somministrazione di lavoro*, ottobre 2006.
- 3. *Primo monitoraggio su cosa cambia per le agenzie per il lavoro e per le imprese utilizzatrici*, novembre 2006.
- 4. *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, febbraio 2007.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2007
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

