

Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

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

a cura di

**Paola Olivelli
Michele Tiraboschi**

Giuffrè Editore

RIFORMA BIAGI E DECRETO LEGISLATIVO 19 DICEMBRE 2002, N. 297

IRENE DI SPILIMBERGO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. — 2.1. I soggetti. — 2.2. L'oggetto: lo stato di disoccupazione. — 2.3. La banca dati *on-line*. — 2.4. Gli adempimenti a carico del datore di lavoro. — 2.5. Le abrogazioni.

1. Premessa.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, di attuazione della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro contiene criteri e principi per realizzare al meglio, anche da un punto di vista procedurale, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In particolare, l'articolo 7, intitolato agli accreditamenti ⁽¹⁾, stabilisce una competenza regionale quanto all'istituzione di elenchi per gli accreditamenti degli operatori pubblici e privati territorialmente competenti, nel rispetto degli indirizzi delle stesse Regioni, definiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 297/2002, nonché di alcuni principi e criteri stabiliti al comma 1, dell'articolo 7 della Legge Biagi. Tra questi, si possono menzionare: la salvaguardia degli standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni che riguardano l'accertamento dello stato di disoccupazione ed il monitoraggio del mercato; l'obbligo della connessione continua con la borsa nazionale del lavoro ed anche dell'invio di ogni informazione strategica utile alla autorità concedente.

Negli articoli 1 e 2 del decreto legislativo si evidenzia la preoccupazione

(1) Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in questa sezione.

pazione di organizzare un mercato del lavoro in cui modernità, trasparenza ed efficienza siano i principi-guida.

La modernità consiste in una migliore rispondenza al dato reale, che propone un lavoro sempre più flessibile come soluzione alla disoccupazione od inoccupazione.

La trasparenza, invece, implica l'eliminazione di pratiche di lavoro sommerso, ma anche il monitoraggio continuo della situazione del mercato del lavoro.

L'efficienza, infine, consiste nel valorizzare sempre di più la risorsa umana, la professionalità e la capacità individuale, anche con l'ausilio di una più incisiva politica di educazione e formazione al lavoro; nonché nella necessità, per il sistema del collocamento, di un intervento integrato tra soggetti pubblici e privati. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297⁽²⁾ costituisce una novella del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, volto a riordinare la disciplina degli strumenti per agevolare e promuovere l'occupazione.

L'intervento si propone come obiettivo quello di predisporre incentivi per far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro, in attuazione della delega dell'articolo 45, comma 1, lettera a), legge 17 maggio 1999, n. 144⁽³⁾.

L'intento è innanzitutto di adeguare la normativa interna ai principi espressi dall'Unione europea: creare un sistema personalizzato a favore di soggetti in cerca di occupazione, siano essi giovani alla prima occupazione, o non lo siano. Su queste premesse comunitarie, la normativa interna intende razionalizzare l'intera materia, evitare sovrapposizioni e snellire le procedure per rendere più efficaci gli interventi a sostegno dell'occupazione. In questo contesto si inserisce pure il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442⁽⁴⁾.

Quella che, con il decreto legislativo n. 181/2000 era stata giustamente definita una "razionalizzazione", più che una riforma del collocamento, e che il decreto n. 442/2000 non aveva sostanzialmente

⁽²⁾ Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è pubblicato in *GU*, 15 gennaio 2003, n. 11, ed è entrato in vigore il 30 gennaio 2003. Per un commento, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; E. MASSI, *La riforma del collocamento*, in *DPL*, 2003, n. 4, inserto, III.

⁽³⁾ Legge 17 maggio 1999, n. 144, in *GU*, 4 luglio 2000, n. 154.

⁽⁴⁾ Per un commento, si veda per tutti P. TULLINI, *Decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000 n. 442*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2001.

stravolto, assume, con l'emanazione del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, forse più compiutamente, la veste di una riforma. L'impianto del decreto legislativo n. 297 è stato sostanzialmente trasposto nella legge delega n. 30/2003 e quindi nel decreto legislativo n. 276/2003, di attuazione della stessa.

In particolare, l'articolo 3 individua le finalità del titolo II, relativo a "Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro", ma si potrebbe anche dire che focalizza gli obiettivi principali dell'intera normativa, cioè la realizzazione di un sistema efficace, fatto di strumenti moderni, trasparenti ed efficienti, per un mercato del lavoro più adeguato alle esigenze attuali.

2. Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

Il decreto legislativo n. 297/2002 ha costituito la parte operativa della indicazione contenuta nel disegno di legge delega n. 848/2001: approntare nuovi strumenti per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il provvedimento del 2002 interviene su più fronti: da un lato, sottolinea l'importanza dell'articolo 117 della Costituzione⁽⁵⁾, così come riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001 in materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, la cui novità più significativa consiste nell'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa potenzialmente più ampia in materia di lavoro; dall'altro, riprende i contenuti del decreto legislativo n. 469/1997⁽⁶⁾ sugli adempimenti regionali in materia di collocamento; inoltre sottolinea l'importanza degli strumenti informatici come il Sil, l'elenco anagrafico, la scheda professionale; recepisce, infine, le istanze comunitarie intese a combattere la disoccupazione.

A tale proposito fornisce le definizioni dei soggetti da inserire o reinserire nel mondo del lavoro, cioè gli adolescenti, i giovani, i

⁽⁵⁾ Per una ricognizione delle posizioni dottrinarie vedi M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, n. 1, 19; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, *ivi*, 75; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, *ivi*, 171; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e mercato del lavoro*, in *ADL*, 2003, n. 1, 17; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, 2002, I, 24.

⁽⁶⁾ E. MANGANIELLO, *Commento al d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *op. cit.*, 2239; P. TULLINI, *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *DPL*, 1998, n. 11, inserto, 33 ss.

disoccupati di lunga durata, le donne in reinserimento lavorativo; ed identifica poi i servizi competenti, ribadendo la centralità della figura dei centri per l'impiego, nonché delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, attuando, su questo punto, la delega espressa nell'articolo 45, comma 1, lettera *a*), della legge n. 144/1999.

In questo contesto, la legge delega n. 30/2003 opera una incisiva apertura nei confronti delle agenzie di lavoro interinale, eliminando il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per tali organismi (7), come previsto all'articolo 1, comma 2, lettera *i*) (8). Inoltre, all'articolo 1, comma 2, lettera *m*), è prevista l'abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, regolamentazione che continuava a conviverne, in modo contraddittorio, con una disciplina che prevedeva l'ingresso del lavoro interinale in Italia. Con il decreto legislativo n. 276, tale legge viene definitivamente ed esplicitamente abrogata, ex articolo 85, comma 1, lettera *c*). Inoltre, la fattispecie del lavoro interinale, nella Legge Biagi, cede il passo, in base alla normativa di cui al capo primo del titolo III (articoli 20-28) alla somministrazione di lavoro (9).

2.1. I soggetti.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 297/2002 chiarisce le finalità del provvedimento: la definizione dei principi fondamentali ai quali le Regioni e le Province autonome devono uniformarsi per esercitare la potestà normativa conferita loro dal nuovo articolo 117 della Costituzione; l'individuazione delle categorie di soggetti che sono definiti disoccupati, in base alle loro "diverse caratteristiche", tenuto conto della disoccupazione giovanile e di quella a lunga durata, e dunque chi sono i destinatari delle norme (10).

Tenendo sempre presenti le istanze comunitarie, viene posta un'attenzione particolare alla disoccupazione giovanile, ed alla promozione di strategie per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro dei

(7) Sul punto cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

(8) Cfr. Corte di Giustizia, 7 febbraio 2002, in causa n. C-279/00, pubblicata in RIDL, 2002, II, 665, con nota di L. PANCIOTTI.

(9) Cfr. G. BOCCHIERI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

(10) Cfr. M. SALA CHIRI, *Il nuovo collocamento: i soggetti e le funzioni*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche*, Bergamo, 2000, n. 11, 119.

soggetti in cerca di prima occupazione. Il legislatore ha ritenuto di dover distinguere gli adolescenti (11) dai giovani (12) individuando nei primi all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), coloro che hanno una età compresa tra i 15 ed i 18 anni, esenti da obbligo scolastico, così come precedentemente disposto dall'articolo 3, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345; nei secondi, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), coloro che hanno una età compresa tra i 18 ed i 25 anni, o età diversa sempre tenuto conto dei limiti determinati dal modello europeo.

Un'ulteriore distinzione è stata operata riguardo ai disoccupati di lunga durata e gli inoccupati di lunga durata; quest'ultima definizione non è nuova, ma era già rinvenibile nell'articolo 25, commi 1 e 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (13).

Con il termine "disoccupati di lunga durata" si intendono ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *d*), coloro che dopo aver svolto una attività subordinata o autonoma "siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi".

Gli inoccupati di lunga durata, come individuati all'articolo 1, comma 2, lettera *e*), del decreto legislativo n. 297 sono invece coloro che non hanno mai prestato alcuna attività lavorativa e si trovano nella condizione di ricerca di prima occupazione da oltre un anno (termine ridotto a sei mesi nel caso di lavoratore giovane).

Le donne in reinserimento lavorativo sono un'altra categoria prevista dall'articolo 1, comma 2, lettera *f*), del decreto in esame: si tratta di coloro che hanno precedentemente svolto un'attività e "intendono rientrare nel mondo del lavoro dopo almeno due anni di inattività" (14).

(11) Si considera assolto l'obbligo scolastico se il soggetto al compimento del 15esimo anno ha frequentato la scuola per almeno nove anni. L'obbligo scolastico si ritiene adempiuto al compimento dei 18 anni per i portatori di handicap, così come previsto dall'articolo 110, comma 2, decreto legislativo n. 297/1994.

(12) Il limite è elevato a 29 anni se si tratta di soggetti laureati, seguendo quello che è l'indirizzo formulato dai Paesi dell'Unione europea.

(13) Fino all'emanazione del presente decreto, l'articolo 8, comma 9, della legge n. 407/1990 e l'articolo 25, commi 1 e 5, della legge n. 223/1991 prevedevano entrambi termini relativi allo stato di disoccupazione, di durata biennale per l'accertamento di una disoccupazione "lunga", quest'ultima norma risulta ora abrogata, aiutando quindi la snellezza delle procedure. Il testo della legge è pubblicato in *GU*, 27 luglio 1991, n. 175, suppl. ord.

(14) La legge 24 giugno 1997, n. 196, all'articolo 13, comma 4, lettera *c*), introduceva già la possibilità di stipulare contratti di lavoro part-time a lavoratrici inattive da almeno due anni. Anche il decreto legislativo n. 61/2000, nel disciplinare il

Ferme restando le suddette categorie di soggetti, così come delineate dal decreto legislativo n. 297/2002, la Legge Biagi, all'articolo 2, lettere j) e k), definisce, ai fini e per gli effetti delle disposizioni in essa contenute, "lavoratore" chiunque presta attività o ne è alla ricerca; e "lavoratore svantaggiato" chiunque appartiene ad una categoria con difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro.

All'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 297 vengono poi individuati i servizi competenti. Si ribadisce il ruolo fondamentale delle Regioni, che definiscono gli obiettivi e gli indirizzi operativi, per monitorare continuamente la situazione, quindi la permanenza o meno dello stato di disoccupazione e soprattutto il permanere dell'interesse effettivo di un soggetto ad essere assunto o riassunto.

Sono sicuramente da ricomprendere nella definizione di servizi competenti i centri per l'impiego; tuttavia il legislatore fa riferimento anche ad altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le stesse funzioni.

La Legge Biagi accomuna gli operatori pubblici e privati abilitati all'attività di intermediazione, somministrazione di lavoro, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale sotto la denominazione di "agenzie per il lavoro".

2.2. L'oggetto: lo stato di disoccupazione.

La novella del decreto legislativo n. 181/2000, ad opera del decreto legislativo n. 297/2002, riguarda anche la definizione dello stato di disoccupazione⁽¹⁵⁾, nonché la perdita, la cancellazione e la sospensione dello stesso (articolo 5).

In particolare, viene introdotto un articolo *ad hoc* (articolo 3), rispetto alla formulazione nel decreto legislativo precedente, che si occupava dello stato di disoccupazione inserendolo solamente all'interno dell'articolo 1, comma 2, accanto alle definizioni sopra analizzate.

Il decreto legislativo n. 276 si preoccupa di fornire una definizione di lavoratore, includendo anche la condizione del soggetto disoccupato. Infatti, l'articolo 2, relativo alle terminologie usate ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel provvedimento, alla lettera

lavoro a tempo parziale, prevede all'articolo 5, comma 4, un incentivo all'utilizzo di tale contratto di lavoro per favorire la lavoratrice con figli minori o con soggetti disabili conviventi da accudire.

⁽¹⁵⁾ Per una ricostruzione precedente di tale definizione, A. AURILIO, *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, in *LI*, 2000, n. 14, 5 ss. Vedi anche M. TRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

j), testualmente definisce "lavoratore: qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro", coinvolgendo quindi anche tutti i soggetti potenzialmente in grado di svolgere un'attività lavorativa, ma momentaneamente senza un'occupazione.

La condizione di disoccupato deve essere comprovata dal soggetto stesso mediante una sua presentazione personale avanti il servizio competente o altro accreditato dalla Regione ed una dichiarazione con la quale egli attesti la propria immediata disponibilità a svolgere una attività lavorativa.

Inoltre, gli stessi servizi competenti hanno il compito di verificare l'effettiva permanenza dello stato di disoccupazione sulla base delle comunicazioni e delle informazioni fornite dagli organi di vigilanza ai centri per l'impiego, a differenza di quanto previsto dal decreto legislativo n. 181/2000 che stabiliva tale compito di pertinenza esclusiva dei centri per l'impiego nei confronti dei servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro.

La durata dello stato di disoccupazione si calcola in mesi commerciali: i periodi fino a 15 giorni all'interno di uno stesso mese non si computano, mentre quelli superiori a tale limite vanno calcolati come mese intero.

La verifica dello *status* deve essere anche concordata con il soggetto, il quale, in attesa di una nuova occupazione confacente alle sue aspettative, deve rendersi disponibile ad attività formative, la cui importanza viene evidenziata, anche all'interno della legge delega (laddove all'articolo 2 si chiede al Governo un adeguato riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio, nel senso di una incentivazione all'utilizzo degli stessi e di una maggiore specializzazione di tali strumenti, quando siano finalizzati, non solo all'inserimento, ma anche al reinserimento mirato dei lavoratori), e poi ribadita nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276. Come giustamente osservato "si può ritenere che tali contratti abbiano svolto un ruolo fondamentale nel favorire processi di adattamento delle professionalità lavorative alle esigenze delle imprese ed anche di riduzione dei costi di lavoro"; questi strumenti sono "idonei a consentire la selezione mirata della manodopera in presenza di un sistema pubblico di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro del tutto inefficiente (pure una volta superato il monopolio pubblico di collocamento e legittimata la presenza di agenzie private di mediazione)"⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ G. FERRARO, *La flessibilità in entrata alla luce del Libro Bianco sul mercato del*

La Legge Biagi affronta poi in modo più specifico la tematica dei contratti di inserimento, nel capo II del titolo VI, in particolare nell'articolo 54, che definisce il campo di applicazione, *ratione personae*, di tali contratti; l'articolo 55, che prevede la redazione di un progetto individuale, e quindi "personalizzato", di inserimento, ed i successivi articoli dal 56 al 60, che disciplinano gli elementi costitutivi del suddetto contratto di inserimento.

La mancata disponibilità del soggetto ad usufruire delle attività formative suddette è nell'ottica del "nuovo collocamento" motivo di cancellazione dallo *status* stesso, come previsto all'articolo 5 del decreto legislativo n. 297/2002.

È evidente, in questa fase, un tentativo di snellire le procedure precedentemente prescritte; infatti, non trova più applicazione l'articolo 15, comma 3, della legge n. 56/1987, nel caso di decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste di collocamento a carico del lavoratore che non abbia comunicato all'ufficio competente il perdurare della disoccupazione.

La partecipazione attiva del soggetto interessato e la cointerazione dei servizi per l'impiego conducono alla redazione di una mappa della manodopera in cerca di occupazione ed al monitoraggio in tempo reale della situazione.

La disoccupazione non è più vista come uno *status* passivo durante il quale il soggetto attende il trascorrere del tempo con la permanenza nella graduatoria con l'unica prospettiva di avanzare nella medesima in base alla sua anzianità di iscrizione. Tale situazione, da passiva diventa attiva, con un coinvolgimento diretto del soggetto alla ricerca di una occupazione a lui meglio confacente.

Inoltre, non sono più previsti limiti massimi temporali di attività precedentemente svolte ai fini dell'inserimento dei soggetti nello stato di disoccupazione; pertanto si può affermare che si instaurerà un più stretto contatto tra il lavoratore in cerca di inserimento ed i servizi competenti suddetti: i soggetti interessati devono direttamente presentarsi presso i servizi competenti, e produrre una dichiarazione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 297/2002, finalizzata all'accertamento della condizione suddetta.

L'articolo 5 contiene un'ulteriore novità rispetto al testo del de-

lavoro, in RIDL, 2002, I, 432. Per un approfondimento vedi anche P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano, 2002.

creto legislativo n. 181/2000 in tema di perdita dello stato di disoccupazione.

Infatti, la nuova disposizione contiene la previsione, accanto ai casi già considerati di conservazione e di perdita dello stato di disoccupazione, della sospensione temporanea, e quindi non di perdita, dello stato stesso.

Ruolo importante, almeno nella fase di indirizzo e ancora una volta in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, è riservato alle Regioni, alle quali è demandato il compito di individuare i criteri di accertamento dello stato di disoccupazione che i servizi competenti dovranno adottare.

La norma individua quattro ipotesi:

a) Conservazione dello stato di disoccupazione.

Il soggetto rimane in tale stato se ha intrapreso una attività lavorativa dalla quale ha percepito un reddito non superiore a quello minimo personale escluso da imposizione. Tale limite non si applica ai soggetti impegnati nei lavori socialmente utili⁽¹⁷⁾ o di pubblica utilità che percepiscano o meno, trattamenti previdenziali.

b) Perdita dello stato di disoccupazione.

1) In una prima ipotesi si ha riguardo a quei soggetti che in assenza di motivo giustificato non si presentano ai colloqui di orientamento o rifiutano eventuali iniziative di inserimento lavorativo.

Andrebbe meglio identificato il "giustificato motivo" della mancata presentazione o del rifiuto, poiché una formulazione troppo generica va incontro ad una giustificazione ampia che potrebbe generare una permanenza oltremodo lunga nell'elenco dei disoccupati.

2) La seconda ipotesi di perdita dello stato di disoccupazione si ha in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo, con durata, in caso di contratto a termine o in caso di lavoro interinale, superiore a otto mesi o quattro mesi se si tratta di giovani, sulla base di zone individuate dalle Regioni.

In entrambe le ipotesi di cui al punto *sub b)* va sottolineato che non si ha più perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, come previsto all'articolo 4 del decreto legislativo n. 181/2000. Ai sensi del decreto legislativo n. 297/2002, scompare il riferimento alla anzianità e

(17) Cfr. decreto legislativo n. 468/1997, in materia di lavori socialmente utili.

si parla della perdita dello stato di disoccupazione *tout-court* con conseguente cancellazione dagli elenchi stessi.

c) Sospensione dello stato di disoccupazione.

Si è voluto operare una sorta di temperamento, nell'accettazione da parte del lavoratore, di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore ad otto mesi, ovvero di quattro se si tratta di giovani. Si dà attuazione a quanto le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 avevano espresso, sebbene in contrasto con il decreto legislativo n. 181/2000, che imponeva la perdita dello stato di disoccupato, e quindi l'estromissione dal circuito lavorativo, a chi non rispettava le disposizioni ivi previste, che di fatto non consideravano la possibilità di impiego in rapporti a termine o con lavoro temporaneo.

2.3. La banca dati on-line.

L'articolo 2 del decreto legislativo n. 297/2002 si occupa della predisposizione di modelli dei dati contenuti nella scheda anagrafica e nella scheda professionale dei lavoratori. Tali strumenti informatici, già presenti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000, consentono la soppressione delle liste di collocamento, nonché del libretto di lavoro. Il Ministro del lavoro ed il Ministro della innovazione tecnologica, di concerto con la Conferenza unificata, hanno definito i modelli stessi ed il sistema di collocazione dei dati contenuti nella scheda anagrafica e nella scheda professionale, affinché entrambe costituiscano la base dei dati del sistema informativo lavoro (Sil).

La creazione di un sistema informatico unico, quale è il Sil, è fondamentale per il lavoratore che può gratuitamente accedervi da qualunque struttura pubblica o privata ⁽¹⁸⁾.

Viene dato ad esso grande rilievo, e la sua realizzazione può avvenire solo con la creazione di un completo ed efficiente sistema unico di trasmissione dati, creato, ma soprattutto supervisionato e quindi di fatto controllato dalle strutture pubbliche.

La Legge Biagi, all'articolo 2, lettera g), identifica la "borsa continua del lavoro" come un sistema aperto di incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, avente lo scopo di favorire maggiore efficienza e

⁽¹⁸⁾ Le problematiche relative all'importanza del Sil si possono più analiticamente vedere in P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nel collocamento dei lavoratori*, in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano, 2002, 333.

trasparenza del mercato del lavoro, in modo tale che, al suo interno, i cittadini, i lavoratori, i disoccupati, le persone in cerca di lavoro, ma anche i soggetti accreditati ed autorizzati ed i datori di lavoro possano trovare un punto di incontro, scaturente da una libera scelta. Il decreto legislativo n. 276 dedica poi il capo III del titolo II ad una più specifica disciplina di questo fondamentale supporto informatico ⁽¹⁹⁾.

2.4. Gli adempimenti a carico del datore di lavoro.

Il decreto legislativo n. 297/2002 chiarisce anche le modalità concrete di assunzione e gli adempimenti successivi, a carico del datore di lavoro, introdotte con l'articolo 6.

Si conferma quanto previsto all'articolo 9-bis della legge 28 novembre 1996, n. 608, sulla modalità di assunzione diretta per qualsiasi rapporto di lavoro sia esso subordinato, autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa. Si precisano parimenti le esclusioni per alcune categorie, cioè per i lavoratori extracomunitari residenti all'estero ⁽²⁰⁾, per i lavoratori italiani da impiegare o trasferire all'estero ⁽²¹⁾, e per i disabili ⁽²²⁾, soggetti ancora ad una particolare e garantista disciplina speciale.

Un ulteriore temperamento alla assunzione diretta del datore di lavoro riguarda particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale, come i soggetti in mobilità, i disoccupati di difficile collocazione, ed altri casi particolari. I centri per l'impiego, in questi casi, potranno indirizzare tali soggetti presso datori di lavoro privati ed enti pubblici.

La disposizione, che costituisce una delle novità più importanti del decreto legislativo n. 297/2002, va posta in relazione con l'abolizione della quota di riserva del 12 per cento per le imprese con più di 10

⁽¹⁹⁾ Cfr. articoli 15, 16 e 17 della Legge Biagi e sulla questione i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.

⁽²⁰⁾ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *GU*, 18 agosto 1998, n. 191, suppl. ord. La legge-delega all'articolo 1, comma 2, lettera d), ribadisce il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, in conformità alla normativa italiana vigente.

⁽²¹⁾ Legge 3 ottobre 1987, n. 398, in *GU*, 3 ottobre 1987, n. 231. Quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge delega n. 30/2003, sopra citata, trova applicazione anche per questi soggetti.

⁽²²⁾ Per la disciplina del lavoro dei disabili si rimanda alla legge 12 marzo 1999, n. 68, in *GU*, 23 marzo 1999, n. 68, suppl. ord.

dipendenti, avvenuta in seguito alla abrogazione dell'articolo 25, commi 1 e 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223.

Sugli adempimenti a cui si è accennato poc'anzi, v'è da dire che la novità rispetto al decreto legislativo n. 181/2000 si ravvisa nell'obbligo di comunicazione da parte del datore di lavoro ai servizi competenti sia dell'avvenuta assunzione che deve essere contestuale all'assunzione stessa o fatta entro il giorno 20 del mese successivo se si tratta di imprese fornitrici di lavoro temporaneo, sia della variazione o della trasformazione del rapporto di lavoro entro 5 giorni, sia di cessazione del rapporto stesso, sempre entro 5 giorni⁽²³⁾. La mancata comunicazione contestuale ai servizi competenti determina l'applicazione per i datori di lavoro di una sanzione amministrativa.

Inoltre, sempre all'atto dell'assunzione, e non entro 30 giorni, come stabilito precedentemente, dovrà essere consegnata al lavoratore la comunicazione contenente le informazioni obbligatorie secondo il decreto legislativo n. 152/1997⁽²⁴⁾.

Un altro adempimento a carico del datore di lavoro è quello già previsto dall'articolo 9-bis della legge 28 novembre 1996, n. 608, che stabilisce l'obbligo di consegnare al lavoratore all'atto dell'assunzione una dichiarazione contenente i dati di registrazione nel libro-matricola.

Tali obblighi si estendono, in virtù delle nuove disposizioni, anche alle collaborazioni coordinate e continuative.

Ad ulteriore tutela del lavoratore, nelle ipotesi di somministrazione irregolare di lavoro, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del decreto n. 276, gli atti compiuti dal somministratore nelle fasi di costituzione o di gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione si è verificata, si considerano come compiuti dal soggetto che di fatto ha utilizzato la prestazione.

Inoltre, appare opportuno ricordare la norma, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 276, in virtù della quale sono espressamente previste sanzioni amministrative, estese anche alle Pubbliche Ammini-

⁽²³⁾ La comunicazione contestuale trova una deroga nel caso in cui l'assunzione avviene in un giorno festivo (domenica, feste civili e religiose di calendario) o in ore serali (dopo le 18), o notturne (tra le 22 e le 6 del mattino seguente), o in situazioni di emergenza. In questi casi la comunicazione deve essere effettuata entro il primo giorno utile successivo. Articolo 9-bis, comma 2, u.p., legge 28 novembre 1996, n. 608, pubblicata in *GU*, 30 novembre 1996, n. 281, suppl. ord.

⁽²⁴⁾ Si veda in particolare l'articolo 1 del decreto legislativo n. 152/1997 che fornisce un'elencazione dettagliata delle informazioni che obbligatoriamente il datore di lavoro pubblico e privato è tenuto a fornire al lavoratore.

strazioni, relativamente alle comunicazioni ed agli adempimenti legati al collocamento.

La necessità di una tale norma è apparsa in seguito ad un vistoso vuoto normativo del decreto legislativo n. 297. Infatti, le sanzioni in questione, nonostante le indicazioni della legge delega n. 144/1999, non avevano trovato alcun riscontro nei dettami del decreto del 2002. Addirittura, nell'intento di assicurare un'applicazione integrale della riforma del collocamento, nei confronti dei soggetti sia pubblici che privati, il decreto legislativo n. 276 prevede, accanto al già citato articolo 19 sulle sanzioni amministrative, anche l'articolo 18 che appronta un sistema sanzionatorio di tipo penale nei casi più gravi di esercizio non autorizzato delle attività delle agenzie per il lavoro.

2.5. Le abrogazioni.

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 297/2002 ha avuto lo scopo di riorganizzare l'intero sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, tenuto conto anche dei precedenti interventi normativi. Tale riorganizzazione appare in concreto, prima all'articolo 7 e poi soprattutto all'articolo 8, laddove si procede ad una analisi delle norme da ritenersi abrogate.

L'articolo 7 abolisce le liste di collocamento, facendo così chiarezza su quanto il decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000 aveva tentato, ma non era riuscito a realizzare, a seguito, come si ricorderà, del mancato visto da parte della Corte dei Conti. Tali liste vengono soppresse, tranne quelle di mobilità *ex* articolo 6 della legge n. 223/1991, quelle del collocamento obbligatorio dei disabili *ex* articolo 8 della legge n. 68/1999, e quelle di alcune categorie dei lavoratori dello spettacolo *ex* articolo 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 2053/1963⁽²⁵⁾. Il collocamento della gente di mare verrà disciplinato con apposito provvedimento da emanarsi, che abrogherà le norme vigenti per tali soggetti, che quindi non saranno più assoggettati al sistema di collocamento attuale.

All'articolo 8 si riordinano le disposizioni, accavallatesi negli anni, in materia di collocamento: si realizza quello che nel decreto n. 442/2000 era stato un tentativo senza successo. La Legge Biagi incrementa il numero delle norme abrogate dal provvedimento del 2002.

⁽²⁵⁾ Il testo del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1963, n. 2053, è pubblicato in *GU*, 22 gennaio 1964, n. 17.

“Incrementa”, nel senso che, testualmente, all’articolo 3, comma 2, lettera c), si legge: “vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio”. Pertanto, si chiarisce che le abrogazioni intervenute ad opera delle normative precedenti, compreso il decreto legislativo n. 297/2002, hanno prodotto i loro effetti e ad esse si aggiungono quelle ritenute opportune, tenuto conto delle disposizioni contenute nel decreto n. 276.

Quindi, l’articolo 85 della Legge Biagi, relativo appunto alle abrogazioni, si intende “aggiuntivo” e a completamento di quanto già il decreto n. 297 aveva provveduto a cancellare.

Innanzitutto, per effetto dei decreti legislativi n. 297/2002 e n. 276/2003, viene abrogata la legge 10 gennaio 1935, n. 112 ⁽²⁶⁾: viene abrogata *in toto*, compresa quella parte concernente i lavoratori extracomunitari i cui libretti di lavoro sono stati fino ad ora rilasciati dalle Direzioni provinciali del lavoro, mentre per gli italiani ed i cittadini comunitari tale compito spettava ai Comuni. Già il decreto n. 442/2000 aveva parzialmente abrogato questa legge, con particolare riferimento all’articolo 6 sugli obblighi concernenti la consegna del libretto di lavoro al momento dell’assunzione e all’articolo 8 in merito alla presentazione dello stesso libretto agli organi preposti all’iscrizione nelle liste di collocamento. Il libretto di lavoro cede il passo alla scheda professionale, rilasciata dai centri per l’impiego e contenente tutti i dati inerenti al lavoratore ricavabili dall’elenco anagrafico, nonché le informazioni sulle precedenti esperienze lavorative, ed infine la disponibilità del lavoratore stesso alla mobilità.

Ulteriormente, come già detto, la Legge Biagi istituisce come supporto informatico, la borsa continua del lavoro, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera b).

In secondo luogo, va menzionata l’abrogazione della legge 29 aprile 1949, n. 264 ⁽²⁷⁾, nota come “Legge Fanfani”, nella parte inerente a “Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e dei lavoratori involontariamente disoccupati”. Vengono abrogati pertanto il titolo I ed il titolo II, ad esclusione dell’articolo 11, comma 1, che riguarda il divieto di esercizio della mediazione in materia di avvia-

⁽²⁶⁾ Il testo della legge 10 gennaio 1935, n. 112, è pubblicato in *GU*, 5 marzo 1935, n. 54.

⁽²⁷⁾ Il testo della legge 29 aprile 1949, n. 264, è pubblicato in *GU*, 1 giugno 1949, n. 125, suppl. ord.

mento al lavoro, anche se gratuita, al di fuori delle ipotesi autorizzate; l’articolo 15, comma 6, sul diritto di precedenza nelle riassunzioni in seguito al licenziamento collettivo per riduzione del personale, ridotto a sei mesi; l’articolo 21, comma 1, che riguarda la comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro ai servizi competenti; l’articolo 27, commi 1 e 3, inerenti rispettivamente al divieto della mediazione ed alle sanzioni amministrative imposte per il mancato o ritardato invio delle comunicazioni di cui all’articolo 21, comma 1 suddetto. La Legge Biagi procede anche all’abrogazione dell’articolo 27. La legge n. 264/1949 aveva evidenziato i controlli pubblici; nell’articolo 7 addirittura aveva definito il collocamento come funzione pubblica, aggiungendo poi, successivamente all’articolo 24 anche la qualificazione del collocamento come servizio pubblico. La coesistenza di entrambe le qualificazioni, ha suscitato non pochi problemi in merito alla più giusta identificazione del collocamento: infatti, la pubblica funzione esprime sostanzialmente il monopolio pubblico del collocamento, il pubblico servizio, invece, esula dalla necessità di una gestione esclusiva da parte dei pubblici poteri. Entrambe le qualificazioni utilizzate nella legge n. 264/1949 volevano accentuare il ruolo pubblico, poiché l’interesse tutelato — la ricerca e l’avviamento al lavoro — è considerato interesse generale meritevole di tutela e nel quale lo Stato manifesta la sua piena autorità ⁽²⁸⁾.

Vengono abrogati anche gli articoli 23, comma 1, lettera a), 27 e 29, comma 1, della legge 19 gennaio 1955, n. 25 ⁽²⁹⁾. Tali norme, che riguardano la comunicazione dell’assunzione e della cessazione del rapporto di lavoro di apprendistato anche presso datori di lavoro artigiani, erano il frutto della depenalizzazione intervenuta a seguito dell’articolo 78 del decreto legislativo n. 507/1999 che prevedeva una sanzione pecuniaria meno pesante in casi di mancata comunicazione ai servizi per l’impiego. Ora sulla base della abrogazione intervenuta dovranno essere applicate le sanzioni previste per le altre tipologie contrattuali. Inoltre, l’abrogazione della possibilità per i datori di lavoro artigiani di effettuare le comunicazioni agli organi del collocamento con un termine di 10 giorni dalla instaurazione o dalla cessazione del rapporto, comporta che ora tali comunicazioni dovranno

⁽²⁸⁾ P. OLIVELLI, *op. cit.*, 315.

⁽²⁹⁾ Il testo della legge 19 gennaio 1955, n. 25, è pubblicato in *GU*, 14 febbraio 1955, n. 35.

essere contestuali. Il decreto legislativo n. 276 abroga anche gli articoli 2, comma 2, e 3.

Nel novero delle abrogazioni, rientrano pure gli articoli 33 e 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300⁽³⁰⁾: nell'operazione di pulizia dal passato vengono trascinati via, per una sorta di attrazione, anche i sindacati, maggiormente o comparativamente, più rappresentativi. La funzione del sindacato, in questo contesto, peraltro, aveva già dato adito a forti critiche, in quanto la si vedeva solo come un'investitura formale di una funzione "pubblicizzata" che del sindacato non è del tutto propria.

Questi due articoli rappresentavano una attenuazione del sistema rigido in vigore con la legge n. 264/1949: infatti, veniva coinvolto il sindacato nella gestione del collocamento, attraverso la costituzione di apposite commissioni. Tuttavia, nonostante ciò, il collocamento rimaneva un sistema estremamente pesante, dotato di un'efficienza quasi nulla, in cui l'unico dato chiaro era la gestione in regime di monopolio della domanda e dell'offerta di lavoro⁽³¹⁾. L'articolo 6, comma 3, del decreto n. 276, tuttavia, permette un ritorno "sulla scena" dell'intermediazione ai sindacati. Infatti, tale norma attribuisce alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, che siano firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro, la possibilità di riappropriarsi di una funzione che per decenni era stata loro propria⁽³²⁾.

Anche gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della legge 11 marzo 1970, n. 83⁽³³⁾, rientrano tra le disposizioni non più in vigore. Si tratta di norme procedurali che riguardano l'iscrizione e l'avviamento al lavoro dei lavoratori agricoli, oggi completamente superate. Infatti, il principio della assunzione diretta coinvolge anche il collocamento agricolo che fino ad ora era rimasto legato alla richiesta numerica, in conformità della legge n. 264/1949⁽³⁴⁾.

Della legge 28 febbraio 1987, n. 56⁽³⁵⁾, rimangono in vigore solo

⁽³⁰⁾ Il testo della legge 20 maggio 1970, n. 300, è pubblicato in *GU*, 27 maggio 1970, n. 131.

⁽³¹⁾ P. OLIVELLI, *op. cit.*, 317.

⁽³²⁾ Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

⁽³³⁾ Il testo della legge 11 marzo 1970, n. 83, è pubblicato in *GU*, 20 marzo 1970, n. 71.

⁽³⁴⁾ P. OLIVELLI, *op. cit.*, 324.

⁽³⁵⁾ Il testo della legge 28 febbraio 1987, n. 56, è pubblicato in *GU*, 3 marzo

gli articoli 3, 16, 19, dal comma 2 al comma 7, 21 e 22. Tuttavia, l'articolo 21 viene poi abrogato dalla Legge Biagi.

Il decreto legislativo n. 297/2002, ed ora anche il decreto legislativo n. 276/2003 pertanto, abrogano una serie di disposizioni particolarmente datate, alla luce dei cambiamenti avvenuti. Soprattutto, le disposizioni riguardanti le sezioni circoscrizionali, nonché l'identificazione dei lavoratori per classi con ordine di precedenza riferito alle classi stesse per le assunzioni, le direttive fornite dalla Commissione Centrale per assicurare indirizzi uniformi, le modalità relative all'accertamento della professionalità dei lavoratori, le condizioni procedurali relative al controllo dello stato di disoccupazione, attraverso la comunicazione ai centri per l'impiego.

La legge n. 56/1987 è espressione dell'esigenza, già nota negli anni Ottanta, di superare l'idea garantista del collocamento, visto il profondo mutamento del mercato del lavoro e soprattutto del rapporto fra domanda ed offerta, maggiormente basato su fattori qualitativo-professionali dei soggetti. La suddetta legge, pur esprimendo tali esigenze, non era riuscita comunque ancora a rivoluzionare il sistema.

Anche l'articolo 25, dal comma 1 al comma 7, della legge 23 luglio 1991, n. 223, viene abrogato: non c'è più l'obbligo per le aziende con più di dieci dipendenti di destinare una quota delle nuove assunzioni (12 per cento) ai lavoratori riservatari. Questa abrogazione potrebbe non essere assoluta; infatti, in base alle disposizioni precedenti, le Regioni hanno la facoltà di emanare provvedimenti autonomi per un avviamento agevolato in favore di soggetti di difficile collocazione.

Sono inoltre abrogati gli articoli 9-bis, commi 1, 4, 5, 7 e 8, e 9-ter, comma 1, della legge 28 novembre 1996, n. 608. La Legge Biagi aggiunge anche i commi 4 e 18 dell'articolo 9-quater, limitatamente alla violazione degli obblighi di comunicazione. L'abrogazione riguarda la parte in cui si fa riferimento alle liste di collocamento ed alle disposizioni previgenti a questo connesse. Vengono tutte eliminate a seguito dell'abolizione espressa delle liste di collocamento stesse.

Con l'articolo 9-bis, era già stata introdotta la possibilità dell'assunzione diretta con l'onere della comunicazione della stessa entro 5 giorni, superando in tal modo l'obbligatorietà della lista al ricorso, oltretutto il nulla-osta all'assunzione diventava da preventivo a successivo.

1987, suppl. ord. n. 51. M.G. GAROFALO, *Commento ad una riforma incompiuta: la legge n. 56 del 1987*, in *RGL*, 1987, I, 3.

Tra le disposizioni non più in vigore, rientra l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1963, n. 2053. L'abrogazione interviene laddove si prevedeva un servizio nazionale per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo, oggi pertanto si applica la disciplina valida generale.

Il decreto legislativo n. 276/2003 procede espressamente, come già ricordato, anche all'abrogazione della legge n. 1369/1960, sul divieto di interposizione ed intermediazione nelle prestazioni di lavoro, come testualmente si evince dall'articolo 85, lettera c); nonché dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000, relativo alla tutela dei dati personali dei soggetti in cerca di occupazione, per il quale era prevista la possibilità dei suddetti dati, anche senza il consenso degli interessati, con implicazioni assai importanti in tema di tutela della riservatezza.