

**Volumi Pubblicati:**

1. L. MONTUSCHI, M. TRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003.
2. M. TRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro - Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004.
3. A. RUSSO, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale*, Giuffrè, Milano, 2004.
4. C.L. MONTICELLI, M. TRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale - Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004.
5. P. OLIVELLI, M. TRABOSCHI (a cura di), *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)*, Giuffrè, Milano, 2005.

# 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

**Per Informazioni e Acquisti**

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano  
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82  
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione - Giuffrè

Giuffrè Editore

Milano 2005

quale il parere o l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, come del resto confermato dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>(241)</sup>. Ciò peraltro non esclude, e anzi presuppone, che, una volta definiti e garantiti i livelli essenziali attraverso la disciplina posta in essere dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, possa poi trovare nuovamente espansione e piena applicazione la competenza concorrente delle Regioni in materia di mercato del lavoro, consentendo alle Regioni stesse di introdurre nuove e maggiori forme di tutela sul mercato, purché coerenti con i principi fondamentali e in funzione di innalzamento degli standard fissati a livello nazionale<sup>(242)</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non si comprende allora davvero perché, se non ovviamente per mere ragioni politiche che tuttavia in questo caso prescindono dai diritti e dalle esigenze delle persone in carne e ossa, pur a fronte di un modello organizzativo integralmente concertato sul piano tecnico e che solo aspira a far finalmente funzionare le innovazioni introdotte già nello scorso decennio<sup>(243)</sup>, si debba avviare una stagione di polemiche e incertezze; polemiche e incertezze che, alimentate dai dubbi della dottrina e da un preoccupante contenzioso tra Stato e Regioni, finiranno col rallentare gravemente il decollo e la definitiva messa a regime di un segmento del nuovo diritto del mercato del lavoro che pare davvero strategico per assicurare l'effettività delle tutele del lavoro e compensare le innovazioni introdotte, sempre dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sul versante delle tipologie di lavoro flessibile.

<sup>(241)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 88/2003 (vedila in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*).

<sup>(242)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 307/2003 e sentenza n. 331/2003 (vedile in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce, *Competenza normativa delle regioni*). In dottrina cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle*, in LPA, 2002, n. 1, suppl., qui 159-160 e anche M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, cit.

<sup>(243)</sup> Secondo l'auspicio — pienamente condiviso da chi scrive — di R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, qui 10.

## 4.

## REGOLAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

GUIDO CANAVESI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Sussidiarietà e mercato del lavoro: individuazione del quadro normativo. — 3. I prodromi della riforma: la novella al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ad opera del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. — 4. I principi e criteri direttivi di delegazione. — 5. Sussidiarietà verticale e governo del mercato del lavoro. — 6. Libertà di scelta dell'utente e pluralismo degli operatori: l'architettura normativa del mercato del lavoro.

### 1. Premessa.

La legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ed il conseguente decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, segnano un'ulteriore tappa di quel processo di riforma del mercato del lavoro avviato con la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, sul c.d. decentramento amministrativo, ed il successivo decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Una tappa, ma non ancora la meta, per raggiungere la quale occorrerà, quanto meno, attendere i provvedimenti delle singole Regioni, fissando il decreto legislativo n. 276/2003 soltanto i « principi fondamentali » di una materia, la « disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato » — come recita l'articolo 1, comma 1 della legge delega — dagli interpreti generalmente ricondotta nell'ambito della potestà legislativa regionale concorrente sulla « tutela e sicurezza del lavoro », ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione<sup>(1)</sup>.

Peraltro, la nuova normativa è, o almeno vuole essere, in linea di continuità, oltre che con il decentramento amministrativo, anche con la

<sup>(1)</sup> Cfr., per tutti, da ultimo, F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 17 ss.

legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della Costituzione, che quella potestà legislativa ha, appunto, previsto.

E un elemento o profilo di questa "continuità" è dato dal suo essere espressione ed attuazione anche di quel principio di sussidiarietà, risultante, nella sua valenza complessiva, dall'intreccio inscindibile di una dimensione verticale ed una orizzontale, che della legge n. 59/1997 ha costituito un principio direttivo di delegazione ed ha poi ricevuto, con la riforma del titolo V, dignità di principio costituzionale, avendo trovato esplicita menzione nel (nuovo) articolo 118 (2).

Peraltro, dando per conosciuto il senso e il contenuto del principio (3), occorre individuare, sia pure per linee generali, i profili di quella "continuità", o per converso i momenti di soluzione ovvero i termini, i modi e i limiti di esplicazione della sussidiarietà, quali emergono dall'insieme della nuova normativa.

## 2. Sussidiarietà e mercato del lavoro: individuazione del quadro normativo.

A ben vedere, lo stesso fatto del radicarsi di quel principio nell'ordinamento, a partire dal livello costituzionale, postula una "certa immagine" di mercato, anche del lavoro, pur con le sue note peculiarità (4), e ne impone, per così dire, le linee fondamentali di struttura. Descrittivamente, allora, il « mercato » può dirsi « luogo anche ideale o comunque non semplicemente fisico, di scambio delle merci e dei beni, nonché insieme degli stessi scambi e degli strumenti o dei mezzi per realizzarli » e perciò « luogo non solo dell'incontro, ma anche di individuazione del punto di equilibrio tra domanda ed offerta di quei beni, liberamente realizzato » dalle parti ed in tal senso, può aggiungersi, anche, e forse innanzitutto, luogo della scelta dell'intermediario con cui realizzarlo. Tuttavia, « proprio perché libero e, anzi, proprio

(2) Sul principio di sussidiarietà e la sua esplicazione nella riforma del mercato del lavoro, ante legge n. 30/2003, si veda, in generale, P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003 ed *ivi* G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, 220 ss.

(3) Alla bibliografia citata in G. CANAVESI, *op. cit.*, 221 ss., adde G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in P. CARNEVALE, F. MODUGNO (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge Costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003, 1 ss.

(4) P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in *Id.* (a cura di), *op. cit.*, 8.

per essere tale, il mercato è anche luogo regolato o delle regole, in quanto la libertà, per non tradursi in sopraffazione, richiede un punto ordinatore e la comune adeguazione dei soggetti che in esso si muovono a quelle regole » (5).

Pertanto se tratto caratterizzante del mercato è la "libertà", intesa anche come *libertà di scelta* dell'utente (6), l'esistenza di una pluralità di intermediari, nonché la chiara individuazione del soggetto o dei soggetti cui sono allocate le funzioni di governo ed in connessione la semplicità e trasparenza delle regole di governo costituiscono le condizioni o i presupposti di esistenza di quella libertà e perciò stesso di efficienza ed efficacia del mercato. E proprio perché di mercato *del lavoro* si tratta, alla "libertà" si salda la "tutela" della *persona che lavora*, la prima non essendo veramente data senza la predisposizione di opportune garanzie, strumenti e regole che assicurino la tendenziale corrispondenza della scelta alle caratteristiche professionali e attitudinali nonché alle aspettative della singola persona, nella prospettiva tracciata dall'articolo 4 della Costituzione (7). Da cui, tra l'altro, l'indissolubile intreccio di "tutela" e "libertà" ed anzi l'essere quest'ultima, già sul piano logico ed ora anche giuridico, la prima fondamentale tutela del lavoratore.

Nella sua sinteticità, quella descrizione costituisce lo schema per una lettura della riforma del mercato del lavoro improntata alla sussidiarietà: libertà di scelta dell'utente, pluralità degli intermediari, chiarezza sul soggetto regolatore del sistema, semplicità e trasparenza delle regole, questi i profili su cui si dovrà soffermare, per verificare quale riconoscimento trovino nei dati normativi.

Preliminarmente, è da dire che, nei documenti di accompagnamento del disegno di legge delega n. 848 prima e della bozza di decreto legislativo poi, quei profili connotano, più o meno chiaramente, l'impianto generale della riforma del collocamento. Sue linee essenziali sono, infatti, la « massima semplificazione delle procedure di colloca-

(5) Le citazioni sono di P. OLIVELLI, *op. loc. cit.*

(6) Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, 14, che osserva come « l'acquisizione della soggettività sociale da parte di strati sempre più ampi della popolazione comporta(va) l'aumento della volontà di partecipare da parte dei destinatari dei servizi: la libertà di scelta, negata e negletta, specie nell'esperienza italiana, è la faccia soggettiva della medaglia dei problemi organizzativi dello Stato sociale » (*non vidi*, citato in G. RAZZANO, *op. ult. cit.*, nota 36).

(7) Per un accenno al nesso tra principio di sussidiarietà ed articolo 4 della Costituzione, G. RAZZANO, *op. ult. cit.*

mento», la «massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempli la cooperazione e la competizione tra strutture pubbliche, convenzionate e private» nella consapevolezza che «sarebbe improponibile per l'operatore pubblico fare a meno della cooperazione con i privati, immaginando di poter gestire efficacemente *in house* l'intero spettro dei servizi» e che, comunque, «devono essere individuate e sistematizzate le attività riconducibili ad una residua funzione pubblica (anagrafe, scheda professionale, controllo dello stato di disoccupazione involontaria e della sua durata, azioni di sistema) da assicurare mediante i servizi pubblici all'impiego e strutture convenzionate», mantenendo, inoltre, «nelle mani dell'operatore pubblico» il governo del sistema. Ed ancora, la libertà di scelta dell'utente intanto sul se ricorrere ad intermediari e poi anche a *quali* di essi ricorrere (8).

Dell'insieme del variegato *corpus* di disposizioni contenute nei due provvedimenti di riforma, interessano qui l'articolo 1 della legge delega ed in particolare i commi 1 e 2, lettere a), b), c), d) e), f), i), l) nonché, per connessione a quest'ultima, m), e del decreto legislativo il titolo II, sull'«Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro», formula che così delimita, nei suoi confini esterni, il campo di indagine. Esterni, perché, dei 17 articoli di cui quel titolo consta (da 3 a 19), sono sostanzialmente gli articoli 3, 4, 6 e 7 ad avere preminente rilevanza, insieme con le definizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e), f), g) e h), mentre degli altri sono da richiamare l'articolo 8, il 12, il 13, il 14 ed il 15, ma per profili particolari, anche se di non irrilevante peso. Perciò, può dirsi che entro quei confini l'attenzione è, innanzitutto, sulla «disciplina dell'organizzazione», ossia quella che delinea la struttura fondamentale di quel «sistema dei servizi per l'impiego», anche integrato con le politiche attive del lavoro e le politiche formative, già previsto dal decreto legislativo n. 469/1997 ed ora, appunto, ridesignato dalle disposizioni del titolo II richiamate. Mentre forse solo per cenni ci si potrà soffermare sulla «disciplina» nel suo complesso, comprensiva, perciò, delle relazioni giuridiche che nel mercato del lavoro si instaurano e dei requisiti richiesti ai soggetti che vi operano.

(8) Cfr. la *Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 848, novembre 2001* e la *Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, entrambe in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

### 3. I prodromi della riforma: la novella al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ad opera del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

Peraltro, del complessivo disegno di riforma del mercato del lavoro è parte integrante anche il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che sul piano temporale è, invece, uno stralcio anticipatore di un segmento di quel disegno unitariamente previsto nell'originaria proposta governativa di legge «delega in materia di mercato del lavoro» (9) e dalla quale sono poi gemmate per successive segmentazioni anche le deleghe in materia di orario di lavoro e di ammortizzatori sociali.

Come noto, il provvedimento del dicembre 2002 ha modificato il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante «disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro» con il quale, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144, erano state poste le basi e definita la strumentazione giuridica necessaria alla trasformazione dell'azione dei centri per l'impiego secondo una logica di «servizio», costruita in funzione delle esigenze dell'utente e della loro effettiva soddisfazione. In tal senso le disposizioni dell'originario testo individuavano «i soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro», nonché le misure stesse, e definivano «le condizioni di disoccupazione» (articolo 1, comma 1) (10). Ed ora la novella riscrive la nozione di disoccupato o, meglio, di «stato di disoccupazione», articolo 1, comma 2, lettera c), ricollegandovi l'esistenza di posizioni

(9) Vedi il testo del disegno di legge n. 848 all'indirizzo *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

(10) Stranamente la novella del dicembre 2002 è passata sotto silenzio in dottrina, nonostante le importanti novità in essa contenute. Cfr., comunque, I. DI SPILIMBERGO, *La struttura del «nuovo» collocamento alla luce dei più recenti interventi: il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2001, n. 442, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30*, in P. OLIVELLI (a cura di), *op. cit.*, 195 ss. nonché i commenti all'articolato in M. TRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 233 ss. Per un giudizio critico quanto alla tecnica normativa adottata, ritenuta non rispettosa dei canoni di una «legislazione per principi» ed invasiva della potestà legislativa concorrente delle Regioni, e quanto al contenuto sostanziale, di riaccentramento della regolamentazione sull'apparato funzionale del collocamento pubblico, P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in RGL, 2003, n. 2, I, 419 ss. Vedi anche D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro [Titolo II — articoli 3-19]: dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Diritti e lavoro*, Cacucci, Bari, 2004, 31 ss.

giuridiche attive e passive sia per il disoccupato, utente del servizio, sia per il « servizio competente », ciò che rappresenta una novità rispetto agli schemi e modelli previgenti <sup>(11)</sup>.

Soprattutto, però, quel decreto innesta sulla riforma amministrativa dei servizi per l'impiego quella costituzionale, aprendo, o riaprendo <sup>(12)</sup>, anche quest'area all'influsso innovativo della dimensione più propriamente orizzontale della sussidiarietà. In effetti, nel riscrivere l'articolo 1 del decreto legislativo n. 181/2000, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 297/2002 vi aggiunge, tra l'altro, una lettera finale, la lettera g), per la quale oltre ai « centri per l'impiego di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 », già tali ai sensi del testo originario, possono ora essere *servizi competenti* anche *gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*. Dove le « previste funzioni » si deve ritenere siano quelle indicate negli articoli successivi, quando sono richiamati i servizi competenti <sup>(13)</sup>, ossia oltre all'erogazione di una serie di « azioni », e perciò di « servizi », di orientamento e di politica attiva del lavoro, dirette all'insediamento lavorativo o, comunque, a favorire « l'integrazione professionale » dei disoccupati, anche « funzioni » di natura amministrativa, quali

<sup>(11)</sup> Cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 365 ss.; D. GAROFALO, *op. cit.*, 60 ss.; S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 111 ss.

<sup>(12)</sup> Il concreto esplicitarsi della sussidiarietà orizzontale, trovava, infatti, un limite intrinseco nel fatto che oggetto della riforma del 1997 era il decentramento amministrativo, cfr., più ampiamente, G. CANAVESI, *op. cit.*, 232 ss.

<sup>(13)</sup> Il richiamo ai « servizi competenti » è contenuto nell'articolo 2, commi 3 e 4, nella rubrica dell'articolo 3 e nel comma 1 dello stesso articolo, nell'articolo 4, comma 1, nell'articolo 4-bis, comma 7, nell'articolo 5, comma 2. Invece, al « servizio competente » si riferiscono l'articolo 2, commi 1 e 2, l'articolo 4, comma 1, lettera b), e l'articolo 4-bis, commi 4 e 5: la differenza lessicale, tuttavia, non è significativa, come anche potrebbe sembrare ad una interpretazione letterale, di una differenziazione di competenze, con riserva di alcune di esse ai centri per l'impiego, che, in tal caso, la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), risulterebbe inutile, in quanto priva di contenuti effettivi, l'uso del singolare spiegandosi, piuttosto, con la necessità di individuare con precisione il soggetto competente onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni nell'erogazione delle azioni o nelle comunicazioni, come chiarisce altresì la legge attraverso lo specifico collegamento tra servizio e competenza territoriale (articolo 2, commi 1 e 2, e articolo 4-bis, commi 4 e 5).

l'accertamento dello stato di disoccupazione e la verifica della sua effettiva permanenza, finora svolte in via esclusiva dai centri per l'impiego nella loro qualità di strutture pubbliche.

La prospettiva di « sussidiarietà amministrativa » <sup>(14)</sup> così evocata, rispecchia le intenzioni del Governo (vedi *supra*) e va letta in stretta connessione col venir meno del collocamento quale *funzione pubblica*, per effetto della disposta abrogazione dell'articolo 7 della legge 29 aprile 1949, n. 264, da parte dell'articolo 8, comma 1, lettera b): sul piano sistemático è così rimosso, anche formalmente, un limite in aperta contraddizione con la prospettiva sussidiaria nonché con la nuova configurazione del collocamento come *servizio pubblico*.

Qui è da rimarcare il « ponte » così gettato, in termini di cooperazione e collaborazione, tra servizi pubblici ed operatori privati, in specie agenzie di mediazione. Quelle « previste funzioni », infatti, arrivano fino all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, attività consentita ai centri per l'impiego, ma non a soggetti privati che non siano a ciò espressamente autorizzati ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(15)</sup>. E tuttavia, pur con l'inevitabile rottura nella filiera delle prestazioni erogate che ne consegue, quella disposizione consente indubbiamente a soggetti privati diversi dalle agenzie autorizzate di essere *servizio competente* <sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Cfr. A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in QR, 2001, 938 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà « orizzontale »: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2000, 134 ss.

<sup>(15)</sup> In realtà l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 181/2000, quando rinvia all'attuazione della delega in materia di ammortizzatori sociali l'individuazione di « criteri e modalità di raccordo tra l'attività svolta dai servizi competenti (...) e quella delle strutture private autorizzate » alla mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, sembra distinguere nettamente le due situazioni, di modo che le seconde non potrebbero configurarsi anche come servizio competente. Peraltro questa disposizione era contenuta nel testo originale del decreto legislativo e si spiegava con il fatto che solo i centri per l'impiego erano in quello « servizi competenti »; invece, riprodotta senza modifiche nella nuova versione del decreto legislativo, dove ampliata è la categoria dei servizi competenti, determina l'irragionevole effetto indicato, tra l'altro contratto alle stesse intenzioni del legislatore. Tuttavia, quella interpretazione poteva già prima del 2002 essere accolta per effetto della intervenuta novella dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, ad opera dell'articolo 117, comma 2 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ai sensi della quale il possesso della suddetta autorizzazione « costituisce criterio preferenziale » per la « gestione di attività dei servizi all'impiego a seguito di convenzioni con le pubbliche istituzioni preposte » (articolo 10, comma 1-bis).

<sup>(16)</sup> Quali, probabilmente, gli enti di formazione accreditati dalle Regioni: in tal senso G. CANAVESI, *op. cit.*, 276.

In realtà, la previsione su tali « servizi » ha effetti solo potenziali perché rimanda ad una legislazione regionale, invero tutta antecedente la data di emanazione (19 dicembre) del decreto legislativo n. 297/2002, nella quale nulla è stato previsto al riguardo dei regimi di accreditamento o autorizzazione e dove i compiti eventualmente attribuiti a soggetti diversi dai centri per l'impiego non sembrano comunque comprendere quelli di accertamento e verifica di permanenza dello stato di disoccupazione. Peraltro ai fini dell'accreditamento non si richiede l'uso dello strumento legislativo: infatti, poiché la disposizione prevede che il relativo provvedimento sia assunto *in conformità* delle norme regionali o delle Province autonome, basta che esso trovi fondamento nella legge: circostanza, questa, non irrilevante se si considera la struttura di alcune leggi regionali sui servizi per l'impiego che prevedono la predisposizione di atti programmatici e di indirizzo regionali o provinciali, ai quali, tra l'altro, a volte è assegnato specificamente il compito di definire i criteri per la collaborazione tra soggetti pubblici e privati (17).

Piuttosto, se non è dubbio che la norma per la quale i centri per l'impiego sono servizi competenti costituisca un principio fondamentale di legislazione concorrente, tanto non può ripetersi, nonostante la formale affermazione di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 1, con altrettanta certezza per quella sui soggetti accreditati o autorizzati, posto che essa non presenta alcun contenuto vincolante per le Regioni, ciò che sembra in contraddizione logica, oltre che giuridica, con la nozione stessa e poi la funzione propria di quei principi (18).

Nella ratio della disposizione, allora, non è data rilevanza tanto al nucleo essenziale della sussidiarietà orizzontale, quanto ai limiti ed alle condizioni per il suo esplicarsi nell'ambito che qui interessa: il limite, in sé condivisibile, della ineliminabile presenza pubblica, anche per ciò che concerne la gestione ed erogazione di alcuni servizi (19) e l'individuazione, o la conferma, del livello regionale quale sede di governo del

(17) Cfr. G. CANAVESI, *op. cit.*, 241 ss., ed in particolare 254 ss. e nota 91.

(18) Per alcune indicazioni sul concetto di principio fondamentale cfr. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *GCost.*, 2002, 2012; Corte cost., 11 giugno 2003, n. 2001, in *GCost.*, 2003, 1540 e Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *www.csm.unimo.it*, indice A-Z, voce *Fonti*, sottovoce *Competenza normativa delle regioni*.

(19) Tra l'altro giustificata anche da ciò, che le prestazioni previste all'articolo 3 del decreto legislativo n. 181/2000 individuano quei livelli essenziali per i diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

sistema territoriale e quindi deputata alla scelta certamente sul *quomodo*, ma sembra anche sull'*an* dell'attuazione di quel principio (20).

#### 4. I principi e criteri direttivi di delegazione.

Quanto al profilo soggettivo, tuttavia, già la legge delega (21) sembra superare l'impostazione del decreto legislativo n. 297/2002, imprimendo al collocamento il carattere di un *sistema misto pubblico e privato* (articolo 1, comma 1): il che, tra l'altro, non costituisce solo un principio o criterio di delegazione, ma altresì un "principio fondamentale" di legislazione concorrente, vincolando, perciò, sia il legislatore delegato sia quello regionale. Tanto risulta dalla lettura coordinata delle lettere b), n. 3, f), e l) del comma 2 dell'articolo 1 della legge delega. Comunque, dei soggetti definiti *intermediari privati* la lettera l) individua alcuni, senza peraltro che l'indicazione precluda ulteriori allargamenti in sede regionale, pur nei limiti dell'accREDITAMENTO di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003. Ma l'intervento riguarda altresì gli *intermediari pubblici*, sempre la lettera l) prevedendo che tali possano essere gli Enti locali, le Università, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Entrambi, peraltro, non sono considerati dalla legge anche quali *servizi competenti*, in verità neppure menzionati nella legge delega. Tuttavia, a sciogliere la rigida contrapposizione tra centri per l'impiego ed altri *intermediari*, derivante da questo silenzio, occorre un altro criterio direttivo, quello di *incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici*, di cui alla lettera f), che si presta nella sua ampiezza a dare copertura

(20) Principio se mai leggibile nella prospettiva della sussidiarietà verticale, ma solo in negativo, cioè come scelta di astenersi da parte del livello statale. Ma in realtà la regola, così formulata, nulla aggiunge a ciò che già era nella disponibilità della potestà legislativa concorrente delle Regioni.

(21) Si prescinde, per ragioni di spazio, dal considerare i problemi di costituzionalità della normativa in esame, riguardanti soprattutto la violazione del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ex articolo 117, comma 3, della Costituzione e dell'articolo 76 della Costituzione nella duplice prospettiva dell'eccessiva indeterminazione dei principi direttivi o del loro trasmodare in regole di dettaglio. Cfr. i ricorsi alla Corte cost., n. 41, 42, 43 del 2 maggio 2003 e n. 45 del 7 maggio 2003 presentati dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna e Basilicata, nonché n. 44 del 2 maggio 2003 della Provincia autonoma di Trento. In proposito, M.T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti* e V. FILI, *Articolo 1. Sezione I*, entrambi in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 3 ss. e 30 ss.

giuridica anche ad interventi del legislatore delegato indirizzati a riconoscere ai soggetti privati quella particolare qualifica.

La semplificazione e trasparenza, a sua volta, è obiettivo esplicitamente riferito alle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, (articolo 1, comma 2, lettera a) <sup>(22)</sup>, ma implicato anche in quello, più ampio, di modernizzazione e razionalizzazione del sistema, lettera b), laddove si prevede l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, lettera b), n. 3, ed inoltre l'eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo tanto per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo quanto per le agenzie di mediazione, lettera c), così offrendosi agli operatori del settore la possibilità di svolgere un servizio comprensivo di tutte le attività necessarie o utili per un efficace incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Strumentale a tale principio è quello dell'unicità del regime autorizzatorio o di accreditamento, lettera d), regime in precedenza, invece, diversificato in relazione all'attività esercitata, articolo 10, decreto legislativo n. 469/1997, ma comunque già previsto e la cui conferma, per altro verso, sottolinea la centralità del ruolo di governo del sistema conservato dallo Stato <sup>(23)</sup>; centralità ribadita altresì dalla riserva a suo favore delle « competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro », lettera b), n. 4, e delle funzioni amministrative relative « alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime », oltre che collettive se di rilevanza pluriregionale, lettera c) e « alla vigilanza in materia di lavoro, alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, all'autorizzazione per attività lavorative all'estero », lettera d). Tuttavia, all'ampiezza delle competenze riservate allo Stato si accompagna l'espressa conferma delle competenze legislative regionali in materia di « tutela e sicurezza del lavoro », articolo 1, commi 1 e 2, lettera b), n. 1, nonché delle funzioni amministrative in materia di collocamento già attribuite alle Province dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 <sup>(24)</sup>.

<sup>(22)</sup> In realtà nessuna disposizione del decreto legislativo n. 276/2003 riguarda le procedure in sé considerate, già modificate dal decreto legislativo n. 297/2002.

<sup>(23)</sup> Sottolinea questo aspetto F. CARINCI, *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, tomo I, XXXV ss.

<sup>(24)</sup> Si tratta in realtà di una norma non prevista nella prima versione del disegno

## 5. Sussidiarietà verticale e governo del mercato del lavoro.

Alla attuazione dei principi direttivi da ultimo richiamati occorre volgere l'attenzione per valutare quale rilievo assuma la dimensione verticale della sussidiarietà, che, appunto, insiste sulla definizione del modello di governance del mercato del lavoro, postulando la prevalenza in principio del livello di governo inferiore, superabile in senso ascendente solo laddove esso si appalesi inadeguato, anche se "sussidiato", all'esercizio dei compiti attribuiti.

In quest'ottica, allora, nel rapporto tra Stato e Regioni delineato nel decreto legislativo n. 276/2003 è dato rilevare una forte accentuazione del ruolo del primo nel governo del mercato del lavoro. In particolare, tramite la riserva del potere di autorizzazione, esso controlla l'accesso al mercato degli operatori pubblici e privati, abilitandoli allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, lettere a), b), c) ed e), di natura economica, inerenti l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e altrimenti vietate, articoli 2, lettera e), 4, 5 e 6; controllo, tra l'altro, ulteriormente rafforzato dall'unicità del regime autorizzatorio, articolo 3, comma 2, lettera a), nonché dalla attribuzione al Ministero del lavoro delle funzioni amministrative di gestione dell'Albo delle agenzie per il lavoro, articolo 4, comma 5 <sup>(25)</sup>. Ancora, preminente è la posizione dello Stato nella realizzazione e gestione della borsa continua nazionale del lavoro, articolo 15, comma 4, che costituisce lo strumento più innovativo ed importante per la costruzione di un effettivo mercato del lavoro. Mentre altri elementi indicativi in tal senso offrono gli articoli 13 e 14, dove, comunque, ridotto resta il ruolo assegnato alle Regioni da una dettagliata normativa in tema di raccordo tra pubblico e privato, tra l'altro attuato con misure di politica attiva del lavoro a favore di soggetti svantaggiati, campo di per sé riconducibile alle competenze legislative regionali, anche se costruite, almeno in parte, attorno a meccanismi incentivanti comportanti deroghe alla disciplina dei rapporti di lavoro o degli obblighi dei datori di lavoro <sup>(26)</sup>.

di legge n. 848 B, approvato al Senato, e successivamente introdotto alla Camera (cf. articolo 1, comma 1, lettera e), anche a seguito delle richieste delle Province.

<sup>(25)</sup> Vedi il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 e S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, Parte I, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(26)</sup> Cfr. C. CORBO, *Articolo 13 e S. SLATAPER, Articolo 14*, entrambi in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, cit., 269 ss. e 290 ss.; L. DEGAN, P. TIRABOSCHI, *Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato*:

Alle Regioni è attribuito essenzialmente un ruolo di regolazione e soprattutto gestione di aspetti o momenti del mercato del lavoro sprovvisti di riflessi ultraregionali quali, innanzitutto, l'*accreditamento*, articolo 7, (vedi *infra*), il *livello regionale della borsa continua nazionale del lavoro* (27), finalizzata a realizzare « l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio », a definire e realizzare « il modello dei servizi al lavoro » ed a cooperare « alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione », articolo 15, comma 4, lettera b), nonché, ai sensi del comma 6 dell'articolo 13, la disciplina delle modalità di applicazione, se mai comprensiva dell'individuazione degli « appositi soggetti giuridici » di cui al comma 7, delle disposizioni di cui al medesimo articolo. Mentre compiti più che altro di gestione amministrativa sono, invece, quelli inerenti l'*autorizzazione*, limitatamente, appunto, al territorio regionale, delle attività di cui all'articolo 2 del decreto legislativo e sul cui rilascio la Regione non dispone di alcuna discrezionalità, essendo tutti i requisiti giuridici e finanziari già stabiliti agli articoli 5 e 6 (28).

È da notare come l'*accreditamento*, diversamente dall'*autorizzazione*, non abilita allo svolgimento di alcuna attività, ma riconosce « l'idoneità a erogare i servizi al lavoro (...) nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta », (articolo 2, lettera f). Dove « servizi al lavoro », come chiarito agli articoli 3, comma

*l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e S. ROSATO, Nuove opportunità di inclusione per i « diversamente abili »: l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in M. TRABOSCHI (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 592 ss., 601 ss.

(27) Cfr. sull'argomento i contributi della Parte III, Sez. (A) di questo volume.  
(28) Invero per il comma 6 dell'articolo 6 l'autorizzazione sembra essere una *facoltà* della Regione, che "può" concederla, ma questa soluzione lascia perplessi se si considera che l'amministrazione statale non dispone di alcuna discrezionalità nel rilascio dell'autorizzazione laddove sussistano i requisiti di legge. Ma vedi i contributi di G. CIOCCA, *Le agenzie di intermediazione* e S. SPATTINI, M. TRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, nella Parte I, Sez. (B) di questo volume. Il decreto legislativo recante disposizioni modificative e correttive del d.lgs. n. 276 del 2003 ha giustamente ricondotto esclusivamente alle regioni l'autorizzazione per comuni, camere di commercio e istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, eliminando la possibilità di autorizzazione ministeriale inizialmente prevista all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 278 del 2003 (v. art. 1, comma 1, del decreto correttivo).

2, lettera b) (29) e 7, sono quelle « funzioni » o « azioni », svolte finora dai centri per l'impiego e potenzialmente svolgibili dai « servizi competenti », previste nel decreto legislativo n. 181/2000 come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002, ma con esclusione dell'attività di mediazione, momento finale e fondamentale della filiera di servizi finalizzati all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. E poiché effetto dell'*accreditamento* è l'insorgere di precisi obblighi in capo agli operatori, esso non sembra idoneo a determinare un loro ampliamento a livello locale, interessando probabilmente soltanto soggetti già autorizzati ovvero accreditati quali enti di formazione ai sensi delle normative regionali, comunque già operanti nel mercato del lavoro.

L'impressione, dunque, è, almeno sul piano del modello di governo, che la sussidiarietà verticale non conformi, se non limitatamente, il sistema dei servizi per l'impiego. Quanto meno le istanze che hanno giustificato l'accentramento a livello statale di alcune competenze, in parte anche condivisibili, non sono esplicitate né nel decreto legislativo né nella legge delega, anche se sono state oggetto di accordo in sede di Conferenza unificata (30). Al riguardo è da osservare come la questione della sussidiarietà verticale non vada confusa con il problema del rispetto del riparto delle competenze legislative divisato nell'articolo 117 della Costituzione. Questa disposizione, se mai, sconta in origine un'opzione del legislatore costituente influenzata anche da quel principio, ma la valutazione sulla ripartizione di competenze effettuata da un certo provvedimento è operazione da condurre principalmente, se non esclusivamente, con riferimento alla tavola delle materie contemplate nelle norme di quell'articolo (31).

(29) Per cui i servizi al lavoro sono forniti « anche a supporto delle attività » oggetto di autorizzazione.

(30) Cfr. il parere espresso sullo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003 nella seduta del 3 luglio 2003, consultabile all'indirizzo *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*. Vedi in proposito M. TRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in *Id.* (a cura di), *op. ult. cit.*, 481.

(31) Vedi per le diverse posizioni M. TRABOSCHI, *op. ult. loc. cit.*; S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, *ivi*, 522; A. TROISI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 419. Cfr. anche i ricorsi alla Corte cost., n. 92 e n. 93, delle Regioni Marche e Toscana, depositati l'11 dicembre 2003, n. 94 e n. 95, della Regione Emilia Romagna e della Provincia autonoma di Trento, depositati il 16 dicembre 2003, consultabili all'indirizzo *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.



Peraltro, poiché la sussidiarietà è principio regolatore dell'attribuzione delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, essa consente di vagliare la costituzionalità dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, che mantiene alle Province le funzioni amministrative loro attribuite dal decreto legislativo n. 469/1997, nonché del regime delle autorizzazioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003, che attribuisce al Ministero del lavoro le relative funzioni amministrative. Quanto alla legittimità della prima norma, contestata da alcune Regioni<sup>(32)</sup>, si può richiamare la considerazione secondo cui l'allocazione delle funzioni definita in « base al principio di sussidiarietà contenuto nella legge di delegazione » n. 59/1997, « dovrebbe essere conforme al principio in esame »<sup>(33)</sup>. Questa conclusione non sembra valida, invece, per l'altra disposizione, che non richiama l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997, il quale, d'altra parte, trova fondamento in altro criterio direttivo della legge n. 59/1997, articolo 3, comma 1, lettera g), se mai attinente alla sussidiarietà orizzontale, ma comunque non implicante un conferimento di funzioni amministrative<sup>(34)</sup>. Vero è, peraltro, che, con riferimento all'articolo 118 della Costituzione, la Corte costituzionale ha prospettato una lettura in chiave dinamica della sussidiarietà quale principio di carattere procedurale idoneo a superare, a salvaguardia di « istanze di esercizio unitario » di funzioni amministrative, la rigidità della distribuzione delle competenze legislative, con un movimento ascensionale di riaccostamento al livello superiore ed in particolare allo Stato. Ciò a condizione che *il titolo del legiferare* sia « *Erevo evidente in maniera esplicita*, perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'articolo 117 della Costituzione », e purché la legge statale contenga « la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina »<sup>(35)</sup>. Interpretazione, questa, in verità non esente da critiche<sup>(36)</sup>, ma comunque prospettabile anche nel caso in esame,

<sup>(32)</sup> Cfr., in tal senso, i ricorsi alla Corte cost., n. 92 e n. 93, cit.

<sup>(33)</sup> Così L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, consultabile in [web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza](http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza), nota 24.

<sup>(34)</sup> Cfr. Corte cost., 16 aprile 2003, n. 125, su cui G. CIOCCA, *La Corte Costituzionale, la sussidiarietà ed il collocamento*, in *DML*, 2003, n. 3, 665 ss.

<sup>(35)</sup> Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, cit.

<sup>(36)</sup> Cfr. per condivisibili rilievi critici L. VIOLINI, *op. cit.*

restando peraltro dubbio il rispetto delle condizioni richieste dalla Corte<sup>(37)</sup>.

#### 6. Libertà di scelta dell'utente e pluralismo degli operatori: l'architettura normativa del mercato del lavoro.

Di un reale mercato del lavoro la dimensione orizzontale della sussidiarietà tocca due aspetti o elementi fondamentali: quello, addirittura costitutivo, della posizione dell'utente, in primo luogo la persona in cerca di lavoro, ma poi anche l'impresa e, più in generale, il datore di lavoro, che deve essere in principio libera, innanzitutto di scegliere l'operatore cui rivolgersi per soddisfare la propria esigenza<sup>(38)</sup>; quello, inoltre, dei soggetti che nel mercato operano, la cui pluralità e diversificazione è condizione o presupposto di effettività della libertà di scelta.

Quanto a quest'ultimo il quadro già prospettato nella legge delega è per un verso ampliato e per l'altro specificato: nell'ambito degli operatori pubblici e privati, infatti, il decreto legislativo distingue le agenzie per il lavoro, articolo 2, lettera e), da altri operatori abilitati a erogare i servizi al lavoro, articoli 2, lettera f), 3, comma 2, lettera b).

Agenzie per il lavoro sono denominati i soggetti autorizzati, tra l'altro, alle attività di intermediazione e quindi, oltre alle imprese specializzate, anche quegli intermediari contemplati nella legge delega e più dettagliatamente individuati dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003<sup>(39)</sup>. Così accanto alle Università, pubbliche e private, sono poste le fondazioni universitarie che hanno per oggetto l'alta formazione, ai Comuni si affiancano le Camere di commercio, mentre istituti di scuola secondaria di secondo grado sono anche quelli parificati; ancora, oltre agli enti bilaterali sono previste le associazioni di datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale

<sup>(37)</sup> Vedi il ricorso alla Corte cost., 16 dicembre 2003, n. 94, presentato dalla Regione Emilia Romagna.

<sup>(38)</sup> Altro profilo di questa libertà è quello della scelta del soggetto, datore o lavoratore, con cui stipulare il contratto, assicurato, anche formalmente, dal combinato disposto degli articoli 1-bis, comma 3 e 4-bis, comma 1, decreto legislativo n. 181/2000.

<sup>(39)</sup> Sull'argomento cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, nella Parte I, Sez. (B) di questo volume.

e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità. L'attività di intermediazione, inoltre, può essere svolta da una fondazione o altro soggetto con personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, prevedendosi, al contempo, un divieto per i singoli consulenti del lavoro, articolo 6, comma 5, che peraltro, secondo il Ministero del lavoro, possono essere a ciò delegati dalla fondazione <sup>(40)</sup>.

Cosa si intende per *servizi al lavoro*, invece, il decreto non chiarisce in modo esplicito, ma dalla circostanza che siano *anche a supporto* delle attività oggetto di autorizzazione, articolo 3, comma 2, lettera b), e soprattutto che si richieda, per svolgerli, l'accreditamento regionale di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003, articolo 2, lettera f), si desume trattarsi delle attività, anche amministrative, e dei servizi erogati dai centri per l'impiego o dai *servizi competenti* per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata ai sensi del decreto legislativo n. 181/2000. E dai servizi si deve risalire agli operatori che costituiscono, in realtà, una categoria aperta. La disposizione sull'accreditamento, infatti, richiama l'articolo 3 di quel decreto e menziona tra i principi e criteri, che le Regioni devono osservare, l'affidamento di *funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione*, per i quali si richiede, peraltro, la « salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale », articolo 7, comma 1, lettera b). Dunque l'attività degli operatori andrà dallo svolgimento di funzioni amministrative all'inserimento, passando per l'orientamento e l'intervento di formazione: attività, alcune, per il cui esercizio, comunque, i soggetti pubblici e privati devono essere autorizzati ovvero accreditati ai sensi della normativa sulla formazione professionale <sup>(41)</sup>. Pertanto, operatori dei *servizi al lavoro* potranno essere innanzitutto le *agenzie per il lavoro* e gli enti di formazione accreditati, ma poi anche altri soggetti che i provvedimenti regionali potrebbero individuare. In tal senso depongono, tra l'altro, il fatto che sia richiesta la « costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse », articolo 7, comma 1, lettera c).

<sup>(40)</sup> Così l'articolo 13 del decreto ministeriale 23 dicembre 2003.

<sup>(41)</sup> Non a caso la lettera e) del comma 1 dell'articolo 7 pone quale criterio per disciplinare l'accreditamento « il raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione ».

Questa disposizione, che vuole assicurare all'utente un servizio integrato e completo da un unico operatore, rivela l'intima struttura del sistema, costruito in funzione dell'utente. E in tal senso si salda con l'importantissimo principio della *garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati*, enunciato alla lettera a), comma 1, dell'articolo 7, quale criterio e principio per le Regioni. A cui, del resto, corrisponde la *libertà di accesso*, per lavoratori e imprese, anche senza ricorso ad un intermediario, alla borsa continua nazionale del lavoro, tra l'altro attraverso « gli accessi appositamente dedicati » da tutti i soggetti autorizzati e accreditati che devono interconnettersi con essa, articolo 7, comma 1, lettera d).

Ma della *libertà di scelta* il sistema di accreditamento vuole assicurare l'effettività a tutti i potenziali utenti, anche sotto il particolare profilo della parità di posizione tra i centri per l'impiego e gli altri operatori generalmente intesi ed in particolare i privati autorizzati. Invero, se già ora chiunque può rivolgersi tanto agli uni che agli altri, è pur vero che finora solo ai primi spetta accertare lo stato di disoccupazione, al cui possesso è condizionato anche il godimento di particolari trattamenti previdenziali. E si consideri che dal possesso di quello stato discende un vincolo anche per il lavoratore chiamato a impegnarsi in un percorso consensualmente stabilito con l'operatore. Tutto ciò può costituire un condizionamento non irrilevante sulle scelte dell'utente ed un vantaggio differenziale per i centri per l'impiego. Mentre, per converso, l'accreditamento, impegnando gli operatori con tutti gli utenti che vi si rivolgono, assicurerebbe libertà di scelta anche a quei soggetti deboli o svantaggiati di più difficile collocazione, spesso di fatto serviti soltanto dai servizi pubblici.