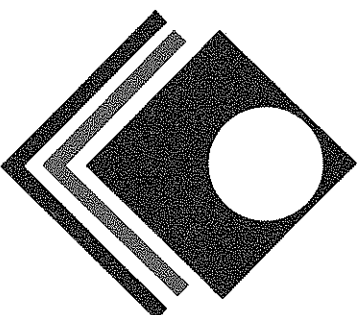


RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Fondata da ALDO CESSARI

Direttore responsabile
GIUSEPPE PERA

Direttori:
RAFFAELE DE LUCA TAMAJO - MARIO FRANCESCHELLI - MARIO GRANDI
GIUSEPPE FEDERICO MANCINI - LUIGI MONTUSCHI
RENATO SCOGNAMIGLIO - LUCIANO SPAGNUOLO VIGORITA - GIUSEPPE SUPPIES



estratto

UN SERVIZIO INFORMATIZZATO PROMOSSO DALLA REGIONE
LOMBARDIA PER FAVORIRE L'INCONTRO
FRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO

L'agenzia del lavoro costituita dalla Regione Lombardia sotto forma di società per azioni a partecipazione regionale (« Lombardia lavoro »), in collaborazione con la SIP, ha progettato e parzialmente già sperimentato un servizio di assistenza all'incontro fra domanda e offerta di lavoro inserito nel sistema « Videotel ». Sulla compatibilità tra questa iniziativa e la disciplina vigente del mercato del lavoro è stato chiesto ai professori Tiziano Treu e Pietro Ichino un parere pro veritate, che pubblichiamo nelle pagine che seguono per gentile concessione dei committenti. Le caratteristiche essenziali del servizio in questione sono descritte nel primo paragrafo del parere.

PARERE

1. Il quesito

Ci si domanda se sia compatibile con la disciplina legislativa vigente del mercato del lavoro ed in particolare con il divieto di attività private di mediazione di cui agli artt. 11 e 27 della legge 29 aprile 1949 n. 264, l'attivazione di un servizio al pubblico, gestito dalla Società a partecipazione statale SIP, volto a realizzare la massima possibile diffusione delle notizie relative alla offerta ed alla domanda di lavoro in Lombardia per mezzo di un sistema informatico e telematico (« Videotel »), rendendo permanentemente ed estendendo gradualmente all'intero territorio regionale il servizio « Borsa delle professioni » sperimentato per due anni consecutivi dalle stesse due Società nell'ambito della Fiera di Milano.

Il servizio mira a consentire ai lavoratori di proporre la propria offerta, precisandone i dati salienti, ad una larga platea di possibili datori di lavoro; a questi ultimi di far conoscere ad una larga platea di lavoratori i posti vacanti disponibili nelle proprie aziende. Per i lavoratori si prevede che il servizio sia direttamente accessibile mediante i videotermini situati presso gli « sportelli » di Lombardia Lavoro, le agenzie ed i posti telefonici pubblici della SIP, od altri enti pubblici interessati. Per i datori di lavoro non abbonati al « Videotel » è prevista invece la

possibilità di inserire le schede relative ai posti vacanti ponendosi in contatto con gli uffici di Lombardia Lavoro.

2. *Prima risposta positiva al quesito, in riferimento ad un servizio che sia limitato alla memorizzazione e trasmissione di informazioni*

Va subito osservato che, qualora il servizio a cui il quesito si riferisce si limitasse a porre a disposizione degli interessati degli « spazi » nell'ambito di un archivio informatizzato, reso accessibile a distanza per via telematica, il servizio stesso non presenterebbe differenze giuridicamente rilevanti rispetto a quello reso comunemente dagli organi di stampa che pongono le proprie pagine a disposizione di datori e prestatori di lavoro per la ricerca reciproca mediante inserzioni; e quest'ultimo servizio è pacificamente riconosciuto come legittimo. (l'assenza di precedenti giurisprudenziali editi in proposito è di per sé inequivocabilmente indicativa, stante la notorietà e grande diffusione del fenomeno): non può qualificarsi come « mediazione » tra domanda e offerta di lavoro il servizio svolto da chi pone a disposizione il « veicolo » informativo astenendosi da qualsiasi intervento selettivo e/o di orientamento della domanda o dell'offerta nella loro reciproca ricerca.

Se è vero — come risulta da reiterate rilevazioni dell'ISPOL, e da altre ricerche — che in Italia oggi più del 95% degli incontri fra domanda e offerta di lavoro avvengono prima e al di fuori delle procedure del collocamento pubblico, concretandosi poi in « assunzioni dirette » od avviamenti al lavoro autorizzati dall'ufficio pubblico per « passaggio diretto » o su « richiesta nominativa », occorre riconoscere che la reciproca ricerca attiva spontanea tra domanda ed offerta è essenziale per il funzionamento del mercato del lavoro. Tutto ciò che agevola tale ricerca reciproca senza interferire con i suoi esiti, cioè limitandosi a potenziare la capacità del singolo datore o prestatore di far conoscere la propria domanda/offerta e di stabilire contatti, non può certo considerarsi vietato dalla legge del 1949.

Non soltanto, dunque, le inserzioni sui giornali, ma anche analoghe inserzioni « autogestite » dagli interessati in un sistema informatico/telematico del tipo del « Videotel », devono considerarsi senz'altro del tutto compatibili con la disciplina legislativa del 1949, indipendentemente da quanto osserveremo in seguito sulla legittimazione, operata da leggi successive, dell'intervento regionale in questo campo. Ed a ben vedere lo stesso potrebbe dirsi di un sistema di « inserzioni » su appositi tabelloni attrezzati posti in locali aperti al pubblico, sul modello dei « job self-services » sperimentati su larga scala nei « job-centres » britannici ed in forme analoghe in altri Paesi.

* * *

Il discorso si fa più complesso in riferimento ad un servizio che non si limiti a « porre a disposizione degli spazi » per la comunicazione delle rispettive informazioni fra domanda ed offerta di lavoro, bensì intervenga sul contenuto delle infor-

mazioni memorizzate e trasmesse, svolga elaborazioni sui relativi dati ed in qual modo « guidi » i soggetti interessati nella ricerca.

3. *Orientamenti giurisprudenziali in materia di mediazione vietata*

La risposta al quesito, in riferimento ad un servizio del tipo più complesso ora menzionato, non può fondarsi su orientamenti consolidati della giurisprudenza, sia per la relativa esiguità dei precedenti in materia, sia, soprattutto, per il fatto che i precedenti stessi sono legati ad un quadro normativo in parte diverso rispetto a quello attuale, in quanto precedente agli interventi legislativi degli anni settanta ed ottanta, dei quali si dirà nei paragrafi che seguono.

Si segnalano in particolare Cass. pen. 23 febbraio 1966 n. 564 (*RGL*, 1966, II, p. 398), che ha ribadito il carattere pubblicistico della funzione del collocamento della manodopera ed ha ricompresso nel concetto della « mediazione » vietata dalla legge del 1949, qualsiasi attività di interposizione fra domanda e offerta di lavoro diretta a frustrare la funzione pubblica del collocamento; P. pen. Milano 30 novembre 1974 (in *RGL*, 1975, II, 524) e P. pen. Legnano 15 dicembre 1980 (*ivi*, 1981, IV, 97), che hanno ribadito gli stessi principi ravvisando la fattispecie vietata in tutti i casi in cui « un soggetto privato si sostituisce agli uffici di collocamento per porre in contatto il datore di lavoro e il lavoratore, al fine di concludere un contratto di lavoro a cui egli rimane poi del tutto estraneo »; Cass. pen. 12 gennaio 1976 (massima in *MGL*, 1977, 293), che ha qualificato la mediazione illecita come « reato istantaneo e di mero pericolo, che si consuma nel momento stesso e nel luogo in cui viene posta in essere l'attività mediatrice, indipendentemente dal risultato che ne consegue: scopo della disposizione è infatti quello di assicurare che l'avviamento al lavoro si svolga secondo il delicato meccanismo legislativo all'uopo previsto, affidato ad un pubblico ufficiale, con divieto di perturbatrici ingerenze di terzi ».

È pacifico, peraltro, che l'attività di mediazione è vietata solo quando si sovrappona in concreto alla funzione pubblica del collocamento: esula pertanto dalla fattispecie vietata l'attività diretta a favorire l'instaurazione di un rapporto di lavoro nei casi in cui è ammessa l'assunzione diretta, cioè senza preventivo nulla osta da parte dell'Ufficio di collocamento (P. pen. Milano 20 febbraio 1979, *RGL*, 1979, IV, 127) ed ovviamente quella diretta a favorire l'instaurazione di un rapporto di lavoro autonomo (T. Milano 19 settembre 1972, in *OGL*, 1973, 432; P. pen. Milano 13 aprile 1988, *RMDL*, 1988, II, 638; in dottrina v. sul punto C. SMO-RAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, Padova, 1980, 107).

Una menzione a parte merita la recente sentenza della Corte costituzionale (28 novembre 1986, n. 248, *RMDL*, 1987, II, 257), che ha ravvisato la ragion d'essere — e quindi la giustificazione sul piano costituzionale — del regime di monopolio pubblico del collocamento e della regola dell'avviamento su « richiesta numerica » in base a graduatoria nella necessità, a cui lo Stato deve far fronte, di « evitare l'esercizio della mediazione privata e il danno che ne subirebbero lavoratori inevitabilmente assoggettati a un indebito sfruttamento ».

— « regolare il mercato del lavoro, cioè la domanda e l'offerta di lavoro »;
— « favorire la prima occupazione e la ricoccupazione dei disoccupati, secondo l'anzianità dell'iscrizione, la durata della disoccupazione ed i requisiti posseduti », cioè regolando la concorrenza all'interno dell'offerta di manodopera;

— « controllo della domanda e dell'offerta di lavoro per le scelte di indirizzi di politica economica collegate strettamente al processo produttivo, di cui sono elementi essenziali le forze di lavoro ».

Detta sentenza della Corte costituzionale non ha peraltro affrontato la questione della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di gestione di servizi all'incontro fra domanda e offerta nel mercato del lavoro, quale essa si pone in seguito alla riforma amministrativa attuata nel corso degli anni settanta.

4. *Il nuovo quadro istituzionale: A) Gli interventi legislativi del 1977 e 1978*

L'art. 22 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, emanato in attuazione della delega legislativa conferita al Governo dalla l. 22 luglio 1975 n. 382, riconosce alle Regioni la competenza legislativa ed amministrativa per « tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi ... a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale ».

L'art. 35 dello stesso decreto presidenziale riconosce alle Regioni la competenza legislativa ed amministrativa in materia di formazione e di orientamento professionale. Secondo la migliore e più recente dottrina quest'ultima espressione deve essere reinterpretata come indicativa dell'insieme delle attività di « sostegno al cittadino, nelle diverse fasi della vita, per favorire la transizione (dalla scuola o dalla disoccupazione) al lavoro » (P. A. Varesi, *Regioni e mercato del lavoro. Il quadro istituzionale e normativo*, Milano, 1986, 134; *ivi* ulteriori riferimenti in proposito).

Appare evidente come le due disposizioni citate (entrambe di rango primario, trattandosi di norme legislative delegate) abbiano inciso, modificandolo in parte, sul vecchio principio del monopolio statale dell'intervento nel mercato del lavoro, posto dalla legge del 1949. Tra l'attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro (originariamente riservata al ministero statale) e l'attività di assistenza ai disoccupati e di orientamento professionale (di competenza regionale) vi sono inevitabilmente larghe zone di vera e propria sovrapposizione, trattandosi in entrambi i casi di attività consistenti nella gestione di flussi di informazione qualificata circa le opportunità offerte dal mercato del lavoro; donde un possibile problema di concorrenza o conflitto di competenza tra Stato e Regioni, che la normativa del 1977 sostanzialmente risolve legittimando l'iniziativa regionale in questo campo quando essa si qualifichi essenzialmente in chiave di assistenza e di servizio pubblico, « nel quadro della sicurezza sociale », fermo restando che il collocamento

come *funzione pubblica*, quindi come procedura amministrativa obbligatoria volta al controllo del mercato, resta di competenza dello Stato (sulla distinzione concettuale tra *funzione* e servizio pubblico, in riferimento al collocamento, v. A. D'HARMANT FRANÇOIS, *Il diritto amministrativo del lavoro*, Padova, 1981, 181-188; *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici in proposito).

Altrettanto può dirsi in riferimento alla legge quadro sulla formazione professionale (21 dicembre 1978 n. 845), la quale, prevedendo che le iniziative di formazione professionale siano « mirate » alle esigenze effettive espresse dal tessuto produttivo (art. 3, lettera b) e autorizzando la diretta collaborazione a tal fine tra « sistema formativo e impresa » (art. 15), implicitamente autorizza lo stesso sistema formativo regionale a svolgere un'attività volta anche a porre direttamente in contatto domanda e offerta di lavoro.

Gli interventi legislativi della seconda metà degli anni settanta che definiscono il quadro delle competenze regionali in materia di mercato del lavoro ben possono dunque, ed a nostro avviso debbono, essere interpretati nel senso di una sostanziale legittimazione delle iniziative regionali di formazione, orientamento professionale ed assistenza ai lavoratori nel mercato del lavoro che — senza ovviamente interferire con la *funzione pubblica* del collocamento, gestita dallo Stato, e con la rigorosa applicazione delle regole che presiedono all'avviamento al lavoro — si configurano come servizio volto a favorire il migliore incontro fra domanda e offerta di lavoro, comportando eventualmente anche la promozione selettiva di flussi di informazioni qualificate in proposito tra le parti interessate (cfr. in tal senso T. TREU, *Il quadro normativo ed istituzionale a sostegno della creazione di occupazione ecc.*, in *RIDL*, 1987, I, 345-346).

Va osservato al riguardo come l'eccezione al principio del monopolio statale della mediazione fra domanda e offerta di lavoro, che così si configura, non contraddica alcuna delle esigenze individuate dalla Corte costituzionale (v. § 3) come ragion d'essere costituzionalmente rilevante del principio stesso.

5. Segue: B) *L'art. 24 della l. n. 56/1987. Risposta positiva al quesito anche in riferimento ad un servizio regionale di vera e propria assistenza attiva a datori e prestatori di lavoro nella loro ricerca reciproca*

In questo contesto si inserisce infine l'art. 24 della l. 28 febbraio 1987 n. 56, che assume un notevolissimo rilievo ai fini che qui interessano.

Dopo aver previsto (1° comma) l'istituzione, nell'ambito della struttura del ministero del lavoro, di « agenzie per l'impiego » a base regionale, il 2° comma del primo articolo della legge attribuisce al ministro del lavoro la facoltà di « non procedere alla istituzione dell'agenzia per l'impiego in quelle regioni in cui si ritengono esistenti analoghe strutture, promosse dalle Regioni, che siano idonee allo svolgimento delle funzioni di cui al medesimo comma 1° ».

L'espressione « strutture promosse dalle Regioni » indica chiaramente la volontà del legislatore di consentire che le funzioni dell'« agenzia » — quindi anche

la funzione della mediazione fra domanda e offerta di lavoro, di cui si è detto — vengano affidate ad un organismo di qualsiasi tipo e natura, appartenente organicamente all'amministrazione regionale od esterno rispetto ad essa, purché costituito ad iniziativa della Regione e da questa controllato (v. in tal senso M. NAPOLI, *Regioni e Organizzazione del mercato del lavoro*, in *QL*, 1987, n. 2, 56; P. A. VARESI, in *NLCC*, 1987, 719-723; P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto*, in *RIDL*, 1987, I, p. 322-324; M. D'ANTONA, *Possibili agenzie per l'impiego*, *Stato e Regioni nel mercato del lavoro*, *LD*, 1988, 385-392): ed infatti risulta che l'emendamento aggiuntivo sia stato formulato « su misura » al fine di consentire l'applicazione anche nei confronti della Regione Lombardia, dove da alcuni anni opera la Società per azioni Lombardia Lavoro.

Ma ciò che più conta ai fini che ci occupano è che, indipendentemente dall'uso che il ministro del lavoro farà della facoltà di deroga attribuitagli dal comma 7° dell'art. 24 della nuova legge, tale disposizione « ha comunque l'effetto di legittimare fin d'ora le iniziative regionali volte a "promuovere strutture idonee allo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1°"; funzioni tra le quali è compresa anche quella di "incentivare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro", cioè una funzione di vera e propria mediazione nel mercato del lavoro » (P. ICHINO, *op. cit.*, 323; nello stesso senso M. NAPOLI, *op. e loc. cit.*: « non v'è alcun ostacolo normativo per ritenere che le funzioni assegnate alle Agenzie non possano essere svolte anche dalle Regioni, come di fatto già accade ... Ciò è indirettamente ammesso dalla stessa legge ... all'art. 24, comma 7° »).

In altre parole, la nuova disposizione:

— conferma la distinzione tra collocamento come *funzione pubblica*, che resta di competenza esclusiva dei vecchi uffici periferici del ministero, e *servizi* per il migliore incontro fra domanda e offerta, che, quando non interferiscano con le regole che presiedono alla suddetta funzione pubblica, possono essere svolti anche da soggetti diversi (in particolare, dalle « agenzie » regionali);

— prevede la possibilità che un servizio volto specificamente ed essenzialmente a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro sia organizzato dalla Regione anche prima dell'esercizio da parte del ministro della facoltà di delegare alla Regione stessa le funzioni dell'« agenzia per l'impiego », e proprio in funzione preparatoria di tale delega;

— prevede infine la possibilità che tale servizio venga affidato anche a strutture esterne rispetto all'amministrazione regionale strettamente intesa, purché promosse e controllate dalla Regione.

* * *

Se quanto fin qui osservato ha fondamento, se ne deve concludere nel senso della piena legittimità dell'iniziativa a cui il quesito iniziale si riferisce, anche quando il servizio che si intende organizzare compori, da parte della Società Lombardia Lavoro, un intervento attivo di assistenza agli interessati e guida nella ricerca, nonché una ingerenza nella determinazione del contenuto e nella elaborazione e selezione delle informazioni su domande e offerte di lavoro che verranno via via memorizzate e trasmesse.

Resta, ovviamente, assai raccomandabile, ancorché non strettamente necessario, che il servizio stesso venga attivato in un contesto di piena collaborazione con l'Ufficio regionale e gli Uffici provinciali del lavoro, se possibile anche con l'avallo esplicito della Commissione regionale per l'impiego.

Milano, 19 settembre 1988

PETRO ICHINO — TIZIANO TREU