



I SERVIZI AL MERCATO DEL LAVORO

Dal regime di monopolio statale
alla cooperazione tra amministrazioni
pubbliche e agenzie private

*Lezione del prof. Pietro Ichino nell'ambito del corso
di **Diritto del Lavoro e del Welfare dell'Unione Europea**
della prof. Lucia Valente – 1° aprile 2020*



La mediazione sgradita

- In tutti i mercati il **ruolo del mediatore** fra domanda e offerta è da sempre considerato generalmente utile...
- ... ma non nel mercato del lavoro, dove questa funzione è tradizionalmente legata a **figure spregevoli**:
 - dal mercante di schiavi dei secoli passati,
 - al **caporale** che sfrutta il lavoro dei braccianti,
 - al **capo-cottimo** che sfrutta la propria squadra di manovali



Alle origini è il sindacato a svolgere il servizio pulito

- A fine 800 e primi del 900 nascono i primi uffici di collocamento nelle **Leghe bracciantili** e nelle **Camere del Lavoro** della CGL
- Al Nord il servizio è offerto anche da alcuni grandi istituzioni private che gestiscono centri di formazione professionale, come
 - la **Società Umanitaria**
 - la Congregazione dei **Salesiani**



Il Ventennio

- Uno dei primi atti del movimento fascista fu mettere **a ferro e a fuoco le Camere del Lavoro e le Leghe bracciantili**
- Già alla fine degli anni '20 i sindacati nazionali fascisti, istituiti come enti pubblici, incominciano a svolgere il **servizio del collocamento** (privilegiando sistematicamente gli iscritti al PNF)
- Il R.D. n. 1934/1938 istituisce il regime di **monopolio pubblico del collocamento**, affidato ai sindacati



1948-49: L'OIL promuove il monopolio pubblico L'Italia si adegua

- **Convenzione n. 88/1948:** vincola gli Stati aderenti a dare vita a servizi pubblici di collocamento dei lavoratori efficienti e gratuiti
- **Convenzione n. 96/1949:** indica come regime ideale quello sia **vietato l'esercizio della mediazione onerosa**
- **Legge 29 aprile 1949 n. 264** (c.d. Legge Fanfani) toglie il collocamento alle rinatate Camere del Lavoro della CGIL, istituendo il **monopolio statale**
- Il modello del monopolio si afferma in tutta l'Europa continentale



International
Labour
Organization

I motivi dell'inefficienza del monopolio pubblico del collocamento

- Il collocamento statale in Italia **funziona poco e male già negli anni '50 e '60**, quando si collocavano soprattutto operai comuni nelle fabbriche e braccianti perché gestito in modo burocratico



- Quando poi **tramonta l'operaio-massa** come figura dominante, domanda e offerta di lavoro diventano sempre più personalizzate, il canale unico di mediazione diventa del tutto inutilizzabile

La questione delle agenzie di lavoro temporaneo



We'll find you roles where you want, when you want

- Dopo la II Guerra mondiale **negli USA** incominciano a diffondersi le agenzie fornitrici di lavoro temporaneo...
- ... che negli anni '50 debuttano **in Gran Bretagna** e poi anche nell'**Europa continentale**
- all'inizio degli anni '90 sono riconosciute e variamente disciplinate in tutti i Paesi europei, **tranne che in Italia** (dove sono doppiamente vietate: l. n. 264/1949 e n. 1369/1960) e in Grecia



La causa Hoefner Elser vs Macrotron

- **Germania, fine anni '80** – K. Hoefner e F. Elser sono titolari di una agenzia che ha avviato al lavoro una persona presso la Macrotron GmbH
- La Macrotron GmbH, eccependo la nullità del contratto di mediazione, stante il **regime di monopolio pubblico del collocamento**, rifiuta di pagare il compenso pattuito per la mediazione
- L'agenzia solleva la questione pregiudiziale di conformità del regime di monopolio con il diritto comunitario e il giudice rinvia alla C. Giustizia
- La **sentenza 23.4.91 (causa C-41/90)** dichiara illegittimo il regime di monopolio, in quanto esso non è in grado di soddisfare compiutamente la domanda del servizio ai livelli quantitativi e qualitativi possibili

La causa Job Centre I

- **Italia primi anni '90** – In un **ordinamento più rigido** ancora di quello tedesco (qui è vietata anche l'attività di fornitura di lavoro temporaneo) si decide di **«costruire» il caso giudiziario**
- Viene costituita una società cooperativa, la «Job Centre», il cui statuto prevede lo svolgimento di attività di collocamento e di fornitura di lavoro temporaneo
- Il Tribunale di Milano nega l'omologazione, perché **l'oggetto della società è vietato**
- Opposizione al provvedimento, con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia; ma questa vuole dare tempo al Governo italiano e **respinge per motivo procedurale**



La causa Job Centre II

- La Coop. Job Centre impugna il provvedimento del Tribunale davanti alla Corte d'Appello, la quale rinvia di nuovo alla Corte di Giustizia (evitando l'ostacolo procedurale di Job Centre I)
- Questa volta la Corte pronuncia sentenza nel merito (**causa C-96/55**), pubblicata l'**11 dicembre 1997**, dichiarando l'**illegittimità del divieto di servizi di collocamento privati** quando il servizio pubblico gestito in regime di monopolio sia manifestamente inefficiente.



I giudici della Corte di Giustizia

Il conflitto tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento OIL

- A seguito della sentenza Macrotron del 1991 si determina **un conflitto** tra il principio di fondo e le regole dell'ordinamento OIL, in questo campo, è principio e regole dell'ordinamento europeo

La sede dell'OIL a Ginevra



- I Paesi membri di quest'ultimo sono **tenuti a svincolarsi** dalla convenzione OIL n. 96/1949, se l'hanno ratificata
- Ma l'OIL avvia subito un ripensamento profondo su questo capitolo, da cui nasce prima, nel 1994, un rapporto contenente una riflessione molto aperta e incisiva, poi la decisione di **sostituire la Conv. n. 96**

L'OIL si adegua: la Convenzione n. 181/97

Il **3 giugno 1997** la Conferenza Internazionale del Lavoro vara la Convenzione n. 181 (sostitutiva di quella del 1949), che

- riconosce il **ruolo positivo svolto dalle agenzie private del lavoro**, nel ruolo della mediazione, o in quello di fornitrici di lavoro temporaneo
- ne raccomanda il riconoscimento, sotto condizione che siano vincolate a operare in modo **trasparente e sotto il controllo dell'Autorità** competente
- impone la **gratuità del servizio** per la persona che lavora
- auspica un regime di cooperazione tra le stesse e i servizi pubblici

Una sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro

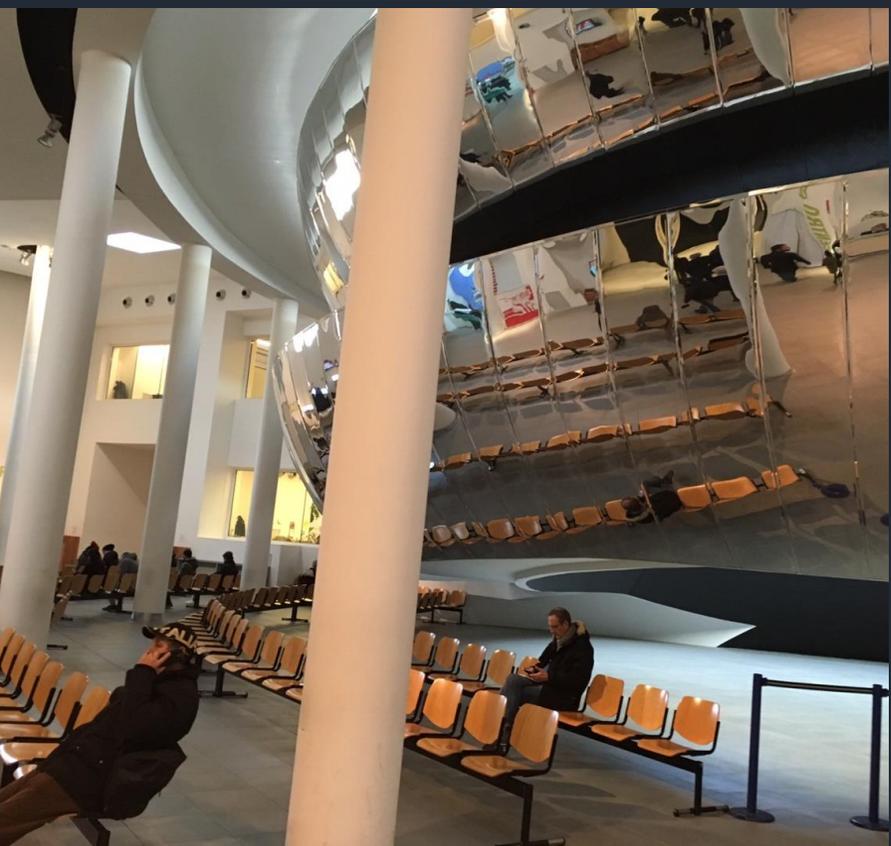


In Italia: il «Pacchetto Treu» del 1997



- In Italia il ministro del Lavoro del Governo Prodi, Tiziano Treu, ha da tempo ben chiaro che occorre **superare il regime di monopolio**, ma incontra ancora forti resistenze
- La legge 14 giugno 1997 n. 196, tra le altre cose, regola le **agenzie fornitrici di lavoro temporaneo**
- Subito dopo l'emanazione della sentenza *Job Centre II*, il 23 dicembre 1997, viene emanato il **d.lgs. n. 469**, che **«apre» alle agenzie private**

I contenuti del d.lgs. n.469/1997



La sede del Centro per l'Impiego di Milano

- Legalizza la **mediazione svolta da privati...**
- ... purché preventivamente **accreditati**
- ponendo requisiti di **consistenza economica** e di dotazione delle risorse necessarie
- **regionalizza** la rete del servizio pubblico
- impone il collegamento di tutti i servizi pubblici e le agenzie accreditate in rete (**SIL-Servizio Informativo Lavoro**)
- impone la **gratuità del servizio** per le persone che lavorano

La Legge Biagi 2003



- In materia di **lavoro temporaneo tramite agenzia** l'unico cambiamento rispetto al «pacchetto Treu» è terminologico: da «fornitura di lavoro» a **«somministrazione di lavoro»**
- In materia di **mediazione nel mercato del lavoro**:
 - chiarisce i **requisiti** per l'accreditamento
 - suddivide le agenzie in **4 categorie**
 - autorizza alla mediazione **scuole** medie sup., **atenei, comuni, associazioni datoriali e sindacati, patronati, siti internet**, ecc.

Il Jobs Act 2015



- Accentra le **competenze allo Stato**, anticipando la riforma costituzionale, che verrà però bocciata nel 2016
- istituisce l'**ANPAL, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro**
- istituisce la **NASpl, trattamento di disoccupazione universale** per il lavoro dipendente (75% ult. retr., max 24 m.)
- detta una nuova definizione e disciplina della **disoccupazione**
- istituisce l'**assegno di ricollocazione**, strumento di cooperaz. pubblico/privato

Come potrebbe e dovrebbe funzionare il contratto di ricollocazione

- Il servizio pubblico individua il **grado di *employability*** della persona e la informa sui contenuti del contratto
- la persona può scegliere l'agenzia di *outplacement* di cui avvalersi, che verrà retribuita con il ***voucher regionale***, pagabile solo a collocamento (almeno 6 mesi) ottenuto
- il contratto di ricollocazione sancisce gli obblighi della persona e attribuisce **al tutor un potere di controllo...**
- ... e di denuncia dell'eventuale **rifiuto ingiustificato**, con conseguente riduzione o interruzione del sussidio

Condizionalità del sostegno del reddito: una forma di determinazione automatica del grado di disponibilità necessario

- Se l'agenzia pratica una **severità eccessiva**, i lavoratori tenderanno a non sceglierla
- ma se l'agenzia pratica una **severità insufficiente**, non ottiene la ricollocazione (e quindi non guadagna)
- così il meccanismo di quasi-mercato determina una **condizionalità equa**

L'importanza che potrebbe assumere una stretta cooperazione tra Anpal e Inps

- Poiché **il c. ricollocazione si ripaga da solo** con i risparmi sulla Naspi e il gettito contributivo e fiscale del nuovo rapporto di lav. costituito...
- ... sarebbe interessante affidarne **all'Inps il finanziamento** e la **co-gestione con l'Anpal**, con un incentivo economico al personale che se ne occuperà (è un'ipotesi su cui si sta lavorando)



Queste slides si possono scaricare dal sito
www.pietroichino.it

Il contenuto di queste slides corrisponde
a quanto esposto nei
§§ 27-30 di P. Ichino, *Il contratto di
lavoro*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000

**Grazie
per la vostra
attenzione**

