

N. 2343

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore DEBENEDETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 APRILE 1997

Istituzione della rete nazionale dei servizi di collocamento

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Ciò di cui maggiormente si avverte la mancanza nel mercato del lavoro italiano oggi è la disponibilità di servizi capaci di fornire ai lavoratori e alle imprese un'informazione il più possibile ampia e dettagliata su tutte le occasioni di lavoro esistenti, nonchè di servizi capaci di assistere efficacemente i lavoratori nei processi di mobilità professionalità e geografica necessari per poter concorrere a tali occasioni. L'attuale rete degli uffici di collocamento, operante in regime di monopolio statale, è quasi totalmente incapace di offrire tali servizi. Il rischio principale che il lavoratore oggi corre nel mercato non è quello di dover accettare condizioni di lavoro deteriori dai datori di lavoro, bensì quello di dover accettare condizioni di lavoro deteriori per difetto di conoscenza delle possibili alternative e/o per difetto della qualificazione e della mobilità necessarie per accedervi.

D'altra parte, in un Paese industriale avanzato il mercato del lavoro è una realtà troppo complessa per poter essere costretta in un unico canale, attrezzata con un unico servizio di mediazione tra domanda e offerta, foss'anche il più efficiente (si veda in proposito il rapporto preparatorio della 8ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro curato dal *Bureau international du travail*, Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1994, pagine 183-262). Non si può dunque seriamente pensare di risolvere il problema limitandosi a perseguire la - pur necessaria - maggiore efficienza del servizio pubblico.

La realtà è, invece, che qualsiasi fonte di informazione sulla domanda e/o sull'offerta di lavoro, qualsiasi «antenna» capace di

captare i segnali provenienti dal mercato, qualsiasi canale di comunicazione sono risorse preziose. Lo sono, ovviamente, a una condizione: che ogni operatore sia disposto a svolgere la propria attività di servizio e/o osservazione nel mercato alla luce del sole, ponendo a disposizione del servizio pubblico tutti i dati di cui via via entra in possesso (si veda, anche a questo proposito, il citato rapporto BIT). La linea di discriminazione tra iniziative utili e iniziative socialmente pericolose - sulle quali è bene, quindi, mantenere il divieto - deve correre soltanto tra chi opera in modo trasparente, comunicando i dati di cui dispone, e chi no. Si tratta dunque di por mano alla creazione di una grande e articolata rete di servizi, caratterizzata al tempo stesso dalla cooperazione e dalla concorrenza tra iniziativa pubblica e privata, nella quale possano essere valorizzate tutte le energie e le risorse disponibili, collegate con il servizio pubblico mediante una grande rete informatica e telematica che renda ogni dato immediatamente visibile, ogni transazione immediatamente trasparente.

2. La realizzazione di questa rete è possibile senza costi per l'erario, potendo essa finanziarsi con i contributi di tutti i soggetti privati obbligati a collegarsi; ed è possibile in tempi molto brevi, essendo disponibile sul mercato il *know-how* offerto da numerose grandi imprese da tempo operanti in questo settore negli altri Paesi europei.

In questo ordine di idee, il presente disegno di legge prevede (articolo 1) l'obbligo, a carico di tutti gli operatori interessati, di aderire a un consorzio, al quale sarà affidata la gestione tecnica della rete, nel quadro di una disciplina semplice e rigorosa (articolo 2, comma 1). La licenza amministrati-

va necessaria per lo svolgimento dell'attività di servizio nel mercato del lavoro è condizionata, oltre che alla gratuità di fruizione del servizio stesso da parte dei lavoratori (articolo 5), anche all'inserimento dell'operatore nella «Rete» così costituita, con l'obbligo di immediata immissione nella rete stessa di tutti i dati relativi alle singole domande e offerte di lavoro, esclusi soltanto i nomi e recapiti dei soggetti interessati (che saranno sostituiti dal nome e recapito dell'agenzia presso la quale occorrerà rivolgersi per stabilire il contatto: articolo 2, comma 2). Questo garantirà, da un lato, che ogni domanda e ogni offerta si rivolga virtualmente a una platea di possibili destinatari estesa all'intero territorio nazionale; e consentirà, d'altro lato, a qualsiasi soggetto interessato, pubblico o privato, di conoscere i flussi della domanda e dell'offerta «in tempo reale».

Con il supporto indispensabile della «Rete», utili punti di incontro fra domanda e offerta di lavoro e di intervento selettivo a sostegno di determinati segmenti dell'offerta di manodopera possono essere attivati, oltre che dalle imprese operanti a fini di lucro, anche dalle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, dalle camere di commercio, dalle università, dagli istituti scolastici, dai centri di formazione professionale, da associazioni e cooperative di volontariato; ma soprattutto dalle sedi sindacali territoriali e da centri cogestiti dal sindacato con le associazioni imprenditoriali di settore.

3. Presso ogni sezione circoscrizionale per l'impiego, ogni scuola media superiore o istituto universitario (articolo 7, comma 1), ogni sede di associazione sindacale o imprenditoriale, potrà essere istituito un centro di consultazione della banca-dati alimentata dalla rete nazionale, aperto gratuitamente a tutti i possibili interessati: un vero e proprio grande *job self-service* informatico diffuso in modo capillare in tutto il Paese. Ogni lavoratore dotato dei requisiti professionali necessari sarà così effettiva-

mente in grado di concorrere alla copertura di qualsiasi posto di lavoro la cui vacanza sia stata pubblicizzata attraverso la rete; e, viceversa, ogni datore di lavoro potrà porsi in contatto con tutti i lavoratori che cercano un posto attraverso un qualsiasi centro di servizio, pubblico o privato.

Dell'attivazione del *job self-service* informatico potranno avvalersi non solo coloro che offrono o cercano prestazioni subordinate, ma anche coloro che offrono o cercano prestazioni autonome, e in particolare le collaborazioni a carattere coordinato e continuativo: un settore del mercato del lavoro, questo, nel quale il lavoratore è ancor più abbandonato a se stesso di quanto non lo sia nel settore del lavoro dipendente.

Sarà, beninteso, velleitario l'obiettivo di una rete di servizi capace di canalizzare la totalità degli incontri fra domanda e offerta nel mercato del lavoro: i canali informali, le reti parentali, la ricerca porta-a-porta conserveranno sempre un loro ruolo insostituibile in questo campo. Tuttavia è realistico, e al tempo stesso necessario, proporsi di ridurre l'importanza di questo ruolo, a vantaggio di una rete di servizi strutturati di incontro fra domanda e offerta, innanzitutto perchè quest'ultima può contribuire in modo decisivo a fluidificare tale incontro e a rendere possibile una più raffinata selezione reciproca tra datori e prestatori di lavoro; ma anche perchè la libera e gratuita accessibilità dei servizi di mediazione e informazione da parte di tutti i lavoratori è indispensabile per una equa redistribuzione delle occasioni di lavoro a vantaggio di quelli (e sono molti) ai quali non è dato, o è più difficile o più limitato che per altri, l'accesso ai canali informali.

4. L'istituzione della Rete nazionale per il collegamento informatico tra le agenzie pubbliche e private di collocamento può costituire la premessa per una ristrutturazione radicale del sistema della formazione e riqualificazione professionale (articolo 7, commi 3 e 4). Una delle cause principali dell'inefficienza di tale sistema sta proprio

nel difetto di conoscenza, da parte di chi organizza il servizio, della domanda effettiva di manodopera operaia e impiegatizia espressa dalle imprese e degli *skill shortages*, cioè dei profili professionali per i quali manca un'offerta quantitativamente e qualitativamente adeguata alla domanda; se invece i servizi pubblici e privati preposti alla formazione e riqualificazione professionale, collegati in rete con tutti i soggetti operanti nei vari segmenti del mercato, potranno conoscere con immediatezza e in modo analitico gli squilibri fra domanda e offerta, essi saranno in grado di attivare di volta in volta iniziative specificamente mirate alle esigenze effettive delle imprese, contribuendo così nello stesso tempo all'incremento del volume produttivo e delle occasioni di lavoro.

Analogamente, l'istituzione delle Rete può costituire anche la premessa per un rilancio su larga scala e per la necessaria capillarizzazione dei servizi di orientamento professionale: la conoscibilità «in tempo reale» dei flussi della domanda e dell'offerta di lavoro consentirebbe infatti agli operatori di questi servizi di segnalare ai giovani in fase di uscita dalla scuola, e in generale a tutti i soggetti interessati, gli itinerari di formazione o riqualificazione specifica, ma anche di mobilità professionale e geografica, che garantiscono in concreto gli sbocchi professionali più adatti a ciascuno, in un dato momento e in una data zona. Tutti i giovani in uscita dal sistema scolastico dovrebbero inoltre essere istruiti dal servizio di orientamento sulle modalità di accesso diretto ai dati forniti dalla Rete nazionale, in modo da essere posti in grado di servirsi autonomamente in qualsiasi momento.

5. Giova infine ricordare che il superamento del regime attuale di monopolio statale dei servizi per l'impiego costituisce un passaggio obbligato per l'armonizzazione della disciplina del nostro mercato del lavoro con i principi comunitari. Pende in proposito davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea un procedimento ormai prossimo alla conclusione; e la prevedibile

decisione della Corte nel senso dell'incompatibilità di questa nostra disciplina interna con i principi comunitari imporrà comunque un intervento legislativo per il suo adeguamento. Meglio, dunque, che tale intervento sia operato subito, prima che per effetto della sentenza della Corte possa determinarsi una situazione di carenza di regolamentazione, per molti aspetti non auspicabile.

Il primo profilo di contrasto tra la nostra disciplina attuale del mercato del lavoro e l'ordinamento comunitario riguarda il monopolio statale: il combinato disposto degli articoli 86 e 90 del Trattato di Roma vieta - quale «abuso di posizione dominante» - l'istituzione di regimi di monopolio per la fornitura di beni o servizi a favore di strutture che non siano in grado di soddisfare per intero la domanda espressa dal mercato e di soddisfarla ai livelli di efficienza massimi consentiti dallo sviluppo tecnologico. La grave inefficienza che caratterizza i servizi di collocamento gestiti dagli uffici del lavoro italiani, i quali, operando in regime di monopolio, svolgono ancor oggi la loro opera di mediazione fra domanda e offerta di lavoro con gli strumenti e le tecniche di cinquant'anni fa, con risultati totalmente insoddisfacenti, configura evidentemente il suddetto illecito comunitario.

Il secondo profilo di contrasto con il diritto comunitario emerge in conseguenza dell'impatto differenziato prodotto dal divieto dei servizi privati nel mercato del lavoro sui lavoratori residenti e su quelli non residenti in una determinata zona. Per effetto di questo divieto, oggi in Italia l'incontro fra domanda e offerta avviene principalmente per il tramite delle «reti» di conoscenze personali di cui ciascun lavoratore dispone; questo significa che la possibilità che un lavoratore ha di trovare lavoro in una determinata zona di mercato del lavoro italiano dipende principalmente dall'ampiezza e dalla ramificazione delle «reti» parentali o amicali di cui egli dispone in quella zona. Ma questo significa anche, vicever-

sa, che chi non dispone di conoscenze in una certa zona del mercato del lavoro italiano, in quella zona non ha alcuna possibilità di trovare lavoro, perchè non vi sono altri canali per cercarlo; e tale è solitamente la situazione del lavoratore che viene da fuori, soprattutto del lavoratore proveniente da altri Paesi dell'Unione. Il divieto dei servizi privati di mediazione, con la conseguente carenza di qualsiasi canale struttura-

to per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, pur operando formalmente in modo identico nei confronti del lavoratore residente in una determinata zona e del lavoratore che viene da fuori, ha dunque su di essi un impatto assai differente, che configura una discriminazione indiretta ai danni del non residente e una lesione grave del principio di libera circolazione dei lavoratori, di cui all'articolo 48 del Trattato di Roma.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione delle rete nazionale dei servizi di collocamento)

1. Chiunque svolga stabilmente attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, anche a mezzo stampa, è tenuto a cooperare con i servizi pubblici per l'impiego e con gli altri operatori svolgenti la stessa attività, collegandosi con essi per mezzo della rete nazionale dei servizi di collocamento secondo le modalità di cui alla presente legge.

Art. 2.

(Modalità di collocamento)

1. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina le modalità di funzionamento della rete nazionale, di collegamento ad essa dei servizi pubblici e privati di mediazione fra domanda e offerta e di accesso ai dati da parte del pubblico.

2. Ogni operatore collegato è obbligato a trasmettere entro ventiquattro ore, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dal decreto di cui al comma 1, i dati circa le caratteristiche delle singole domande od offerte di lavoro dei soggetti che si avvalgono del suo servizio, esclusi soltanto i nomi e recapiti dei soggetti stessi.

3. Ciascuna domanda è memorizzata in apposita scheda, contenente i dati rilevanti circa la qualità professionale del lavoro richiesto, le caratteristiche dell'azienda in cui esso deve svolgersi, la sua dislocazione geografica, la retribuzione proposta. Ciascuna offerta è memorizzata in apposita scheda, contenente i dati rilevanti circa l'età, i

precedenti e le attitudini professionali del lavoratore, nonchè le sue richieste economiche ed eventuali aspirazioni particolari.

4. Ciascuna scheda reca l'indicazione dell'operatore, pubblico o privato, dal quale l'informazione proviene e al quale datori di lavoro e lavoratori possono rivolgersi per l'individuazione della controparte.

Art. 3.

(Accessi ai dati)

1. Presso ciascuna sezione circoscrizionale per l'impiego è istituito un centro di consultazione dei dati sulle domande e offerte di lavoro che affluiscono attraverso la rete. Il centro è aperto al pubblico e la consultazione dei dati è gratuita.

2. I centri di consultazione di cui al comma 1 consentono l'accesso a tutti i dati di cui il Servizio nazionale del lavoro dispone, sia aggregati, sia disaggregati.

Art. 4.

(Esercizio della mediazione fra domanda e offerta di lavoro da parte di soggetti privati)

1. Il soggetto privato che intenda svolgere stabilmente attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro è tenuto a chiederne l'autorizzazione all'Ispettorato regionale del lavoro nella cui competenza rientra la sede principale del soggetto stesso nel territorio nazionale.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa a condizione che sia garantito il corretto adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 1. La prima autorizzazione è concessa per un periodo di due anni. Dopo il secondo rinnovo l'autorizzazione può essere concessa a tempo indeterminato.

3. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale determina, con proprio decreto, le modalità di controllo da parte degli ispettori del lavoro sul corretto esercizio

dell'attività e di revoca dell'autorizzazione in caso di esercizio scorretto. Con lo stesso decreto possono inoltre essere determinate ulteriori condizioni e modalità di rilascio dell'autorizzazione.

4. Gli estremi dell'autorizzazione devono essere indicati dal titolare in tutta la propria corrispondenza e in tutte le proprie comunicazioni a terzi, anche a carattere pubblicitario e a mezzo stampa.

Art. 5.

(Gratuità della mediazione per i prestatori di lavoro)

1. L'attività di cui all'articolo 1 deve essere esercitata in ogni caso a titolo gratuito nei confronti dei prestatori di lavoro.

Art. 6.

(Divieto di discriminazioni)

1. Nello svolgimento dell'attività di cui all'articolo 1 devono essere adottati dagli operatori tutte le misure idonee a evitare disparità di trattamento tra i lavoratori causate dal loro sesso, razza, cittadinanza od origine nazionale o regionale, opinione o affiliazione politica, religiosa o sindacale.

2. È fatto divieto di raccogliere, memorizzare o diffondere informazioni sui lavoratori che non siano attinenti alle loro attitudini professionali e al loro utile inserimento lavorativo.

Art. 7.

(Orientamento e formazione professionale)

1. In tutti gli istituti di istruzione media e universitaria sono istituiti, a cura delle regioni, corsi per gli studenti prossimi alla licenza, aventi ad oggetto le tecniche di consultazione dai dati forniti dalla rete nazionale dei servizi di collocamento e le caratteristiche della domanda di lavoro

a cui gli studenti stessi possono essere interessati.

2. Le Agenzie regionali per l'impiego curano l'elaborazione permanente e la pubblicazione bimestrale dei dati relativi alla domanda e offerta di lavoro nelle rispettive regioni, evidenziando gli eventuali scompensi tra di esse.

3. Le regioni sono tenute a promuovere, nel quadro delle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 1978, n. 845, le iniziative di formazione e riqualificazione professionale necessarie per l'eliminazione degli scompensi qualitativi e quantitativi tra offerta e domanda che si registrano nel mercato del lavoro regionale. A dette iniziative deve essere destinato almeno il 70 per cento delle risorse destinate da ciascuna regione alla formazione professionale.

4. Ciascuna regione è tenuta a pubblicare annualmente una relazione sull'adempimento dell'obbligo di cui al comma 3. Tale relazione deve contenere l'indicazione precisa degli esiti di ciascuna iniziativa o serie omogenea di iniziative di formazione professionale e in particolare dei dati relativi al risultato occupazionale effettivo conseguito dai lavoratori partecipanti e alla sua coerenza con la formazione impartita.

Art. 8.

(Obbligo di informazione a carico del datore di lavoro)

1. Chiunque assuma alle proprie dipendenze un lavoratore, quale che ne sia la categoria professionale e la qualifica, è tenuto a darne comunicazione, mediante il collegamento alla rete nazionale, entro il quinto giorno lavorativo successivo alla sezione circoscrizionale per l'impiego territorialmente competente, indicando l'inquadramento professionale, la qualifica, le mansioni contrattuali specifiche e la retribuzione annua del lavoratore.

2. Quando l'assunzione avvenga per il tramite di un servizio pubblico o privato di

mediazione, il servizio stesso è coobbligato solidamente con il datore di lavoro alla comunicazione di cui al comma 2. L'adempimento dell'obbligo da parte del servizio di mediazione libera dall'obbligo stesso il datore di lavoro.

3. L'inadempimento dell'obbligo di cui ai commi 1 e 2 è punito con la sanzione amministrativa di una ammenda non inferiore al 2 per cento della retribuzione annua lorda del lavoratore assunto e non superiore al 5 per cento.

Art. 9.

(Sanzioni penali)

1. Il soggetto privato che eserciti attività di mediazione senza essere munito dell'autorizzazione di cui all'articolo 4 è punito con l'ammenda da lire un milione a lire cinquanta milioni e, in caso di recidiva, con l'arresto fino a due anni.

2. L'inadempimento dell'obbligo di trasmissione dei dati su domanda e offerta di lavoro, di cui al comma 2 dell'articolo 2, è punito con l'ammenda da lire centomila a lire trecentomila per ciascuna domanda od offerta individuale e per ogni giorno di ritardo od omissione, fino a un massimo di lire cinque milioni per ciascuna domanda od offerta individuale. In caso di trasmissione di dati incompleti, l'ammenda può essere ridotta, in relazione all'entità dell'inadempimento, fino a lire diecimila per ciascuna domanda od offerta individuale e per ogni giorno di ritardo od omissione. In caso di recidiva l'autorizzazione di cui all'articolo 4 viene sospesa per un periodo da uno a sei mesi. In caso di recidiva ulteriore l'autorizzazione viene revocata.

3. Chiunque, nell'esercizio dell'attività di mediazione, esiga o comunque percepisca compensi da parte di lavoratori è punito con una ammenda pari a venti volte l'ammontare del compenso percepito e comunque non inferiore a lire due milioni; e in caso di recidiva con l'arresto fino a due an-

ni. Qualora il reato sia commesso da soggetto autorizzato a norma dell'articolo 4, alla sanzione penale si aggiunge la sanzione amministrativa della sospensione della licenza per un periodo da uno a sei mesi e, in caso di recidiva, con la revoca dell'autorizzazione.

Art. 10.

(Abrogazioni)

1. Sono abrogati gli articoli 11, 13, 14, 15, 19, 21 e 23 della legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni, gli articoli 33 e 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e l'articolo 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223.

Art. 11.

(Entrata in vigore)

1. I decreti ministeriali di cui agli articoli 2 e 4 sono emanati entro il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana; le altre disposizioni della presente legge acquistano efficacia dopo centoventi giorni dalla pubblicazione della stessa.

