

Dalla nozione di svantaggio al laboratorio veronese: prove pratiche dell'Agenzia sociale

di Silvia Foffano

1. Introduzione. - 2. La nozione di soggetto svantaggiato alla luce del sistema di collocamento e delle politiche di *workfare*. - 3. L'azione integrata per il collocamento delle fasce deboli: la somministrazione in deroga. - 4. La sperimentazione veronese. - 5. Conclusione. - 6. Bibliografia.

1. Introduzione

Il tema, oggetto del presente studio, riguarda l'articolo 13 del decreto legislativo 276 del 2003. La norma si propone di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate, permettendo alle agenzie autorizzate alla somministrazione e ad un apposito "soggetto giuridico" (art. 14, lett. f) di operare in deroga al regime generale della fornitura professionale di manodopera e di godere di alcune deroghe in ambito retributivo. Entrambe le agevolazioni sono peraltro subordinate al rispetto di particolari condizioni disposte nel medesimo articolo.

Si deve specificare che l'attenzione si è soffermata sul secondo strumento, l'Agenzia sociale, che la legge permette di costituire appositamente per facilitare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di chi è considerato debole. Nel comma 7 si legge che le disposizioni dell'articolo 13 "si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro" che siano previamente accreditati. Le questioni che si possono sollevare sono molteplici.

Una prima riguarda l'attribuzione alle Regioni del compito di emanare le leggi necessarie alla realizzazione dell'Agenzia quando quest'ultima, secondo le norme generali, appare essere un organismo che verrà gestito e realizzato su impulso delle Province. Il coinvolgimento di queste ultime deriva dal decreto legislativo n. 469 del 1997 che conferisce ai c.d. "centri per l'impiego", da istituirsi presso le Province, il compito di occuparsi di politica attiva del lavoro con particolare riferimento ai portatori di *handicap* e agli svantaggiati.

Una seconda problematica coinvolge la mancanza di precisazioni circa la forma giuridica che deve assumere la c.d. Agenzia sociale.

Un terzo argomento inerisce il coinvolgimento di un altro istituto, anch'esso ambiguo: l'accreditamento. L'art. 7 decreto legislativo 276 del 2003 stabilisce infatti che "le Regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel

proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181". Non si precisa se le Regioni debbano istituire appositi elenchi rivolti a chi opera in deroga oppure sia sufficiente l'accreditamento nell'elenco generale.

Infine, il comma successivo suscita un'altra questione, concernente l'onerosità a carico dei privati per il funzionamento e la limitata possibilità di attingere alle risorse pubbliche: *"le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della Agenzia stessa. Le Regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie"*.

L'attuale periodo di crisi economica porta alla ribalta questo strumento che assume una particolare importanza per l'inserimento o il reinserimento di molti lavoratori. La ricerca si propone di esaminare, con metodo empirico, la possibilità di realizzare l'Agenzia sociale.

Si è presa a modello l'esperienza della Provincia di Verona che, tra molte difficoltà, è riuscita a costituire l'unico esempio di Agenzia sociale ad oggi esistente. Il metodo adottato mira, quindi, ad individuare nella fattispecie concreta la soluzione alle questioni poste e non risolte dalla fattispecie astratta. L'obiettivo è di verificare se lo schema esaminato consenta di fornire maggiori chiarimenti su una disposizione che, ancora dopo tanti anni, rimane alquanto vaga ma che mai come prima troverebbe una propria utilità.

2. La nozione di soggetto svantaggiato alla luce del sistema di collocamento e delle politiche di *workfare*

Nell'ordinamento italiano la nozione di "svantaggio" appare per la prima volta nel decreto legislativo n. 276 del 2003.

La norma introduce una categoria che racchiude in un'unica dicitura, omnicomprensiva, molteplici soggetti già destinatari di specifici provvedimenti legislativi. Questa novità è il risultato di una lunga evoluzione che coinvolge le politiche per l'impiego e per il *workfare*. In questo senso si osserva che, nel tempo, la *ratio* del sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro è mutata, diventando da assistenzialistica a promozionale. Seguendo le fasi che hanno condotto alla nuova prospettiva, si nota infatti l'emersione di alcune figure che si contraddistinguono per la difficoltà di essere destinatarie di occasioni di lavoro.

La definizione attuale di "svantaggiato" è, quindi, il risultato di un lungo *excursus* contrassegnato da tre fasi, ciascuna corrispondente ad un periodo storico: la prima decorre dal periodo anteriore alla Grande guerra fino ai primi anni Ottanta, la seconda è compresa tra gli inizi degli anni Ottanta e gli anni Novanta e la terza va dalla fine degli anni Novanta ai giorni nostri.

Il primo momento si contraddistingue, in estrema sintesi, per l'assistenzialismo e per la totale inefficacia dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

All'inizio del Novecento, l'occupazione è completamente estranea al pubblico interesse ed è integralmente rimessa all'iniziativa privata attraverso l'istituto della mediazione. Come ci ricorda Barassi¹, lo Stato si occupa solo di alcuni problemi sociali che non comprendono l'incontro della domanda e offerta di lavoro, onde per cui i privati sono gli unici che intervengono ponendo rimedio alla disoccupazione.

In meno di un ventennio la prospettiva cambia radicalmente. Dapprima, durante la guerra mondiale, il collocamento si afferma come funzione che deve essere competenza pubblica² (decreto luogotenenziale n. 1911 del 18 novembre). Poi, durante il periodo corporativo, diventa esercizio esclusivo dello Stato³.

Da questo momento in poi inizia la lunga tradizione assistenzialistica del nostro ordinamento. La prima scelta operata in questo senso avviene nell'immediato dopoguerra quando il governo adotta strumenti di supporto al reddito⁴ per porre rimedio alle interruzioni del lavoro causate dagli eventi bellici. In questo modo si cerca di creare i presupposti per agevolare il ritorno ad uno stato normale di produttività per quelle aziende colpite dalla crisi⁵.

In breve tempo il principio sotteso alla Cassa integrazione si estende agli strumenti volti all'occupazione riconoscendo loro una funzione di "sicurezza sociale" che lascia un margine estremamente ristretto alle scelte imprenditoriali. Invero, anche con la caduta del regime e lo scioglimento delle organizzazioni sindacali corporative, si afferma un nuovo sistema che favorisce l'inserimento lavorativo attraverso il meccanismo della chiamata numerica⁶.

La medesima *ratio* si riscontra nella legge del 2 aprile 1968, n. 482, che impone ai datori di lavoro l'obbligo di assumere i disabili. In questa prima fase non sorge la necessità di apportare particolare supporto alle fasce deboli poiché l'occupazione è garantita senza discriminazione alcuna.

Le situazioni particolari di cui lo Stato si fa carico con specifiche misure, come i lavoratori dipendenti da aziende in crisi ed i disabili, non riguardano il problema dell'accesso al lavoro ma della possibilità di permanervi.

¹ L. BARASSI, 1949, 15.

² G. LO SCHIAVO, 1932, 18; A. D'HARMANT FRANCOIS, 1981, 176.

³ La legge 563 del 1926, la norma era successiva e conseguente alla ratifica della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro n. 2 del 1919. Si veda V. FILI, 2007, 182; A. BALDASSARRE, 1988, 3; L. MENGONI, 1998, 1.

⁴ La Cassa integrazione guadagni fu introdotta con i contratti collettivi del 13 giugno e 19 luglio 1941 ed ottenne regolamentazione legislativa con il d. lg. t. 9 novembre 1945, n. 788. La norma aveva efficacia limitata all'Alta Italia. La prima norma che integrava ed estendeva a tutto il territorio il decreto fu il d.l. c.p.s. 12 agosto 1947, n. 869. Sul punto TREU, 1979, 581; L. LEVI SANDRI, 1975, 322; G. COTTRAU, 1976, 16.

⁵ M. V. BALLESTRERO, 1985, 25.

⁶ D. NAPOLETANO, 1954; L. RIVA SANSEVERINO, 1976, 86.

L'attenzione ai primi deriva dalla profonda crisi *post* bellica ed è volta ad evitare il collasso dell'economia dello Stato, mentre quella diretta agli altri è dovuta alla loro esclusione dal mercato a causa delle loro condizioni fisiche. Attraverso i provvedimenti adottati nei confronti di questi ultimi, il legislatore evita che le persone con *handicap* affollino le liste già gremite.

Nonostante l'effettiva democraticità del meccanismo numerico, esso si traduce tuttavia in un sistema inadeguato rispetto alle esigenze del mercato, e per far fronte ad esse intervengono numerosi provvedimenti all'insegna dell'emergenza⁷. Solo sul finire degli anni Settanta si diffonde la consapevolezza che le soluzioni da adottare debbano porsi l'obiettivo di riformare completamente il mercato del lavoro⁸.

Il dibattito, però, si spegne quando un sisma⁹ di fortissima intensità investe numerose zone del Paese spazzando via in pochi attimi intere comunità e decimando la popolazione locale. L'immane tragedia richiama su di sé tutte le attenzioni poiché richiede la disposizione di misure eccezionali a tutela dell'occupazione nelle zone colpite. In realtà, proprio da questa situazione nasce una sperimentazione che successivamente si estenderà su tutto il territorio nazionale¹⁰. In primo luogo sono istituite le agenzie regionali per l'impiego, volte ad offrire una risposta pubblica adattabile alla "sofferenza" di questi territori¹¹, quindi sono introdotti i c.d. lavori socialmente utili¹² già diffusi in molte nazioni europee (legge n. 390 del 1981).

Così si avvia la seconda fase.

I metodi per favorire l'occupazione, conosciuti nel primo periodo, subiscono una parziale svolta nel 1991 con la legge del 23 luglio, n. 223¹³. La norma trasforma l'eccezione in regola, stabilendo cioè la possibilità di ricorrere sempre alla chiamata nominativa. Ad ogni modo, il sistema non perde il proprio carattere "democratico" giacché garantisce una quota di riserva per i lavoratori versanti in particolari circostanze. Di fatto, l'intento del legislatore è di superare il tradizionale ricorso alla Cassa integrazione, quale misura alternativa al licenziamento collettivo, favorendo la mobilità in entrata e uscita dal mercato del lavoro.

I mutamenti dell'ideologia alla base del collocamento e delle politiche di *welfare* favoriscono poi lo sviluppo di uno strumento che era introdotto un decennio prima: il c.d. lavoro socialmente utile.

⁷ R. DE LUCA TAMAJO, 1979, 36; G. PERA, 1981, 1739.

⁸ E. GHERA, 1982, 627; P. ICHINO, 1982 147 ss., M. RICCI, 1981, 489.

⁹ Si fa riferimento al c.d. terremoto dell'Irpinia che, il 23 novembre 1980, colpiva la Campania centrale e la Basilicata.

¹⁰ La legge 28 febbraio 1987, n. 56; P. ICHINO, 1988, 18; E. CHERICONI, 1989.

¹¹ Si veda la legge 140 del 1981 per un approfondimento M. NAPOLI, 1988, 41 ss.

¹² A. TURSI, 1995, 362

¹³ P. TULLINI, 1992, 48; G. FERRARO, 1988, 2; S. LIEBMAN, cit., 1999, 127.

Si emana una norma che applica questo istituto anche a coloro che sono “in uscita” dai trattamenti previdenziali. Ad essi è riconosciuta la possibilità di un ulteriore e breve periodo di sussidio qualora accettino un lavoro socialmente utile¹⁴.

In breve, il secondo periodo deve essere interpretato dunque come una fase intermedia: da un lato permane il monopolio pubblico e l'impronta assistenzialistica ma dall'altro vi è una parziale proiezione verso il futuro. In questo senso devono leggersi le norme sui lavori socialmente utili che cercano di promuovere occasioni di lavoro anziché un mero sostegno al reddito (aprendo uno spiraglio alle politiche di *workfare*) ma rimangono ancora legate al passato e all'approccio assistenzialistico poiché è lo stesso Stato a farsi tramite di queste opportunità.

La situazione italiana subisce un radicale mutamento nella seconda metà degli anni Novanta, quando il dibattito dottrinale entra nelle aule dei tribunali fino ad arrivare alla Corte di Giustizia europea. Le sorti del diritto del lavoro, da qui in avanti, sono sempre più legate alla dimensione europea, e inizia in questo modo la terza fase.

La Corte di giustizia, nel caso *Hoefner Macrotron*¹⁵, si pronuncia dichiarando il monopolio pubblico tedesco illegittimo perché inefficiente. A fronte di tale decisione, il Tribunale di Milano sottopone alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione di alcuni articoli del Trattato CE. La Corte si pronuncia, con una sentenza interlocutoria, dichiarando la propria incompetenza dal momento che la questione è sollevata nell'ambito di un procedimento di volontaria giurisdizione; a seguito dell'instaurarsi della questione in sede giurisdizionale, la sentenza che ne deriva non lascia margine a dubbi circa l'illegittimità di un sistema basato sul monopolio pubblico non efficiente¹⁶.

Di pochi anni successiva è la convenzione dell'*International Labour Organization* (19 giugno 1997, n. 181) con cui si legittimano a loro volta le agenzie private alla fornitura di servizi volti ad abbinare le offerte e le domande d'impiego.

Sull'onda della giurisprudenza europea e del diritto internazionale, l'Italia adotta così la legge 196 del 1997¹⁷ che pone le fondamenta per le successive riforme, introducendo la possibilità per i privati di svolgere funzioni in concorrenza con i Centri per l'impiego. La novità si rende necessaria perché, dopo l'introduzione della chiamata nominativa, il servizio pubblico svolge la propria attività solo in modo meramente eventuale e comunque ineffettivo.

Con il citato pacchetto Treu si cerca di rivalutare il ruolo di questo servizio. Infatti, in esso si stabilisce che le agenzie regionali per l'impiego possano stipulare con le imprese di fornitura di

¹⁴ Legge 16 maggio 1994, n. 299, modificata dal d.l. 8 febbraio 1995, n. 31.

¹⁵ C. Giust. 23 aprile 1991, causa 41/90, *Hofner e Elser v. Macroton*, Raccolta, 1991, 1979.

¹⁶ C. Giust. 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre Coop. a r.l.*

¹⁷ G. PELLACANI, 1997, 44; G. ZILIO GRANDI, 1999, 318; O. BONARDI, 1997, 392; M. TIRABOSCHI, 1997, 41.

manodopera temporanea convenzioni volte a permettere lo svolgimento di attività mirate a promuovere il reinserimento lavorativo dei titolari dell'indennità di mobilità. Per la prima volta il collocamento è definito privato – pubblico, determinando un binomio nuovo mai conosciuto prima¹⁸.

Nei primi anni 2000, con una progettualità rivolta al decennio successivo, il Consiglio di Lisbona ed il successivo Consiglio Europeo di Stoccolma¹⁹ stabiliscono che l'Unione Europea deve conseguire una crescita economica sostenibile capace di aumentare il tasso di occupazione, di migliorare la qualità del lavoro e di ottenere maggiore coesione sociale.

Il Governo italiano si rapporta a questo obiettivo con la consapevolezza che il paese ha un basso tasso di occupazione generale e anche il più alto numero di disoccupati di lungo periodo (8,3%)²⁰.

In quel momento, nonostante i miglioramenti avvenuti grazie all'introduzione di figure contrattuali flessibili e al nuovo sistema d'impiego, per alcune categorie si evidenzia la difficoltà ad inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro. Ne risulta che l'introduzione del collocamento nel mercato della concorrenza amplifica la presenza di difficoltà d'inserimento per alcuni.

Si arriva ad una situazione in cui non si può più e solo fare riferimento ai disabili o ai lavoratori in Cassa integrazione, ma bisogna affiancare ad essi: i giovani, privi di supporto nella transizione tra la scuola e il lavoro; gli anziani, penalizzati per la scarsità degli incentivi volti a promuovere la prosecuzione delle loro attività lavorative e le donne, da sempre con difficoltà occupazionali.

Il legislatore si avvicina a queste novità accendendo il dibattito tra i molti esperti della materia. Sono gli anni del Libro Bianco²¹, un documento che propone l'inserimento dell'occupazione in un mercato concorrenziale regolamentato.

Questa proposta pone da un lato la necessità di strutture accreditate che svolgano l'attività di inserimento nel mondo del lavoro e dall'altro un miglioramento degli uffici pubblici. Il Libro Bianco in parte si traduce nel decreto legislativo n. 276 del 2003.

Il decreto legislativo si propone – per quel che ci interessa - di realizzare un “*sistema efficace e coerente di strumenti*” volti a garantire l'efficienza del mercato del lavoro offrendo servizi mirati a favorire l'occupazione delle fasce deboli e dei disoccupati²². Ebbene, l'organizzazione del mercato del lavoro è completamente ridisegnata favorendo le agenzie di somministrazione di lavoro ed eliminando il protagonismo degli uffici pubblici. Al contempo le strutture pubbliche non sono totalmente delegittimate poiché alle Regioni rimane un ruolo di regia, coordinamento e

¹⁸ F. LISO, 2002, 592, A. PERULLI, 2009.

¹⁹ M. BIAGI, 2001, 220.

²⁰ Dati rinvenibili in Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre, 2001.

²¹ M. BIAGI, cit., 237.

²² M. GHIROTTI, 2005.

programmazione in materia di “*politica attiva del lavoro*”, mentre alle Province resta la concreta gestione ed erogazione del servizio.

Il nuovo sistema modifica la struttura dell’incontro tra domanda ed offerta con la conseguente necessità di introdurre anche una nuova classificazione dei soggetti a rischio di esclusione. Così, l’art. 2 del decreto fa riferimento alle categorie previste nell’articolo 2, lettera f) del regolamento Ce 2204/2002 della Commissione, nonché a quelle dell’articolo 4, primo comma, della legge 381/1991. Con il regolamento del 2002, la Comunità europea e i suoi Stati membri perseguono un importante obiettivo: promuovere l’occupazione ed in particolare l’inserimento di coloro che presentavano difficoltà nel trovare un posto di lavoro. Il regolamento cerca di individuare un canale preferenziale per chi è svantaggiato, lasciando aperta la possibilità agli Stati membri di individuare, fornendo le dovute motivazioni, ulteriori fattori di vantaggio. Ne consegue che il concetto di “svantaggiato”, destinatario di adeguate misure di tutela, non solo può essere ampliato da ogni singolo Stato membro ma può variare da paese a paese.

In linea generale emerge che, in questa ampia definizione, si possono distinguere due sottogruppi caratterizzati dal tipo di disagio.

Possono farsi rientrare nel primo sottogruppo: i giovani con meno di 25 anni o che abbiano completato la formazione a tempo pieno; gli adulti che vivono soli con uno o più figli a carico; le donne residenti in un’area geografica al livello NUTS II; gli ultracinquantenni privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; i disoccupati di lungo periodo; chi è privo di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente; chi desidera intraprendere o riprendere un’attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni.

Appartengono all’altro: i lavoratori migranti che si spostino o si siano spostati all’interno della Comunità; i disoccupati che siano stati sottoposti a pena detentiva o ad un’altra sanzione penale; chi è affetto da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; chi ha un grave handicap fisico, mentale o psichico.

Si deve notare che il primo sottogruppo si lega al concetto di svantaggio per una difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro connessa per lo più a condizioni transitorie dovute all’età, alla mancanza di esperienza, alla crisi aziendale o all’appartenenza al genere femminile.

Gli appartenenti al secondo, invece, sono contraddistinti da caratteristiche non mutabili e per lo più associate ad un pregiudizio difficile da superare che ne ostacola l’inserimento lavorativo.

Quindi, se i soggetti del primo sottogruppo faticano ad inserirsi nel mercato del lavoro per circostanze che, seppur eccezionali, rientrano nella “normalità”, così non può dirsi delle persone del secondo.

3. L'azione integrata per il collocamento delle fasce deboli: la somministrazione in deroga

Alla evoluzione del collocamento si è affiancato lo sviluppo della nozione di “svantaggio”, da cui emerge l'individuazione di una ampia definizione, comprendente molte fasce deboli, destinatarie di specifici provvedimenti.

Le recenti norme volte a favorire il collocamento dei più deboli si sono confrontate con la necessità di conciliare la presenza privata e pubblica nell'incontro tra domanda e offerta, nonché con una nozione omnicomprensiva composta da soggetti che già erano destinatari di provvedimenti specifici. Il nuovo scenario ha evidenziato inoltre come le singole iniziative, rivolte a ciascuna categoria, non fossero adeguate e fosse necessaria un'operazione di coordinamento.

Entrando nel concreto si ritiene utile portare qualche esempio con riferimento al secondo sottogruppo del più ampio insieme degli svantaggiati.

La legge che regola il diritto al lavoro dei disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68) si fonda sul principio del collocamento mirato che deve valorizzare le capacità residue attraverso lo svolgimento di mansioni adeguate al deficit.

La legge del 1999 rompe con la tradizione che non si curava di integrare la persona nel posto di lavoro, in base alle proprie capacità, ma si limitava ad imporre un obbligo di assunzione per i datori di lavoro. Secondo la nuova norma, l'inserimento deve avvenire infatti dopo che l'ufficio pubblico ha accertato la natura e il grado di minorazione, le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni. A seguito di questa verifica l'individuo è iscritto²³ nell'elenco, con un'unica graduatoria, dei disabili disoccupati. Poi, una volta che l'Ufficio competente ha tutte le notizie utili cerca di realizzare uno scambio di informazioni con l'impresa.

Passando ad un altro tipo di svantaggio, si devono ora considerare le difficoltà di coloro che hanno terminato di scontare una pena detentiva.

Questi, nonostante siano ritornati in libertà, si confrontano con una società caratterizzata da pregiudizi. Il nostro ordinamento non dispone una norma specifica rivolta agli *ex* detenuti ma genericamente possono essere compresi nella definizione disposta all'art. 3 della legge n. 328 del 2000. Si legge infatti che *“i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali”*. Essi, quindi, sono seguiti dai Servizi Sociali poiché vivono non tanto una carenza di capacità intrapersonali ma un *deficit* nel reinserimento nella rete sociale e lavorativa.

²³ A. TURSI, 1999, 729.

Per quanto riguarda la dipendenza da alcool o droghe, il servizio competente è l'azienda sanitaria che, tramite il SERT, si prende carico di tali soggetti. In particolare, l'inserimento lavorativo è agevolato dalla legge 18 febbraio 1999, n. 45, "*disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei servizi per le tossicodipendenze*". La legge istituisce un Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga attraverso il quale sono finanziati progetti volti alla prevenzione ed al recupero delle tossicodipendenze e dall'alcool dipendenza correlata. La quota del Fondo nazionale è ripartita tra le Regioni in misura pari al 75 per cento delle sue disponibilità. Le Province, i Comuni e i loro Consorzi, le Comunità montane, le Aziende unità sanitarie locali, gli Enti, le Organizzazioni di volontariato, le Cooperative sociali e loro Consorzi possono presentare alle Regioni progetti finalizzati alla prevenzione e al recupero di queste persone da finanziare attraverso il suddetto fondo, nei limiti delle risorse assegnate a ciascuna Regione.

In sostanza, gli esempi richiamati fanno emergere le problematiche che questi soggetti devono affrontare per trovare un'occupazione. Gli ostacoli sorgono con riguardo a diversi profili: in primo luogo vi è una maggiore difficoltà ad essere assunti dalle aziende e poi la mancanza di condivisione delle informazioni che possa permettere alle agenzie private di avere conoscenza dei nominativi di coloro che rientrano in queste categorie; si aggiunga che lo stesso intervento del servizio pubblico si realizza in modo frazionato attraverso la competenza di organi diversi per tipo di svantaggio (sert, sil...).

I limiti descritti sono superati dall'art. 13 del d. lgs. 276 del 2003 che si propone "*di progettare un modello virtuoso di cooperazione tra il pubblico e il privato in modo da coniugare l'efficienza di chi opera per il mercato con le responsabilità e le funzioni di tutela dell'interesse generale proprie dell'attore pubblico*"²⁴. Come si è già osservato, l'articolo in questione in prima battuta si rivolge alle agenzie di somministrazione e secondariamente fa riferimento ad un nuovo organismo, l'Agenzia sociale, la cui denominazione emerge all'articolo successivo (art. 14 lettera f).

Il coinvolgimento delle agenzie di somministrazione si pone in coerenza con la legge del 1997²⁵. Il pacchetto Treu, infatti, attraverso l'introduzione del lavoro temporaneo, voleva favorire l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori iscritti alle liste di mobilità²⁶. Ora, l'art. 13 determina le condizioni perchè da un lato vi sia un effettivo interessamento per le Agenzie di somministrazione a farsi carico delle fasce deboli e dall'altro convenga alle aziende utilizzare questi lavoratori.

In altre parole, tale articolo permette a chi somministra il lavoro di intervenire, operando in deroga al regime generale della somministrazione, nell'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro

²⁴ M. TIRABOSCHI, 2005, 315.

²⁵ C. BORZAGA, 1998, 5.

²⁶ M. NAPOLI, 1998, 1264.

degli svantaggiati (commi 1 a 5 dell'art. 13 d. lgs. 276/2003). In tal modo si instaura un raccordo tra pubblico e privato poiché di norma è la Provincia tramite i centri per l'impiego ad essere competente in materia di politica attiva di lavoro (art. 4 decreto legislativo n. 469 del 1997).

Di recente, poi, il collegato lavoro è intervenuto colmando una lacuna emersa in passato. La novità ha disposto la possibilità che le agenzie autorizzate possano accedere direttamente alla somministrazione in deroga purché stipulino una convenzione con un ente locale. La modifica finalmente rende possibile l'accesso alla somministrazione in deroga, fino ad ora rimasta ipotesi astratta proprio per la mancanza di specifici meccanismi volti a determinare le procedure che rendessero possibile l'accesso a tale strumento.

Il coinvolgimento dell'Agenzia sociale avviene solo alla fine della norma. Invero, si deve arrivare alla lettura del comma 7 per leggere un riferimento alla possibilità che il contenuto della disposizione possa essere applicato anche ad *“appositi soggetti giuridici”*. Questi devono essere costituiti *“ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro”* e devono essere previamente accreditati²⁷.

L'organismo così descritto dovrebbe occuparsi di sviluppare reali politiche di *workfare* per i più deboli, integrando le politiche sociali, le politiche del lavoro e della formazione. È stato definito come *“il luogo in cui i soggetti vengono presi in carico in modo complessivo proprio per cogliere la multidimensionalità del bisogno e dove sia possibile progettare interventi mirati per i singoli dando loro la possibilità di acquistare le risorse e i mezzi per esercitare i propri diritti e doveri e affrontare attivamente e responsabilmente il mercato del lavoro”*²⁸.

Circa i metodi d'azione, emergono due modalità differenti.

Una prima si applica nel caso in cui vi sia l'assunzione della persona, da parte dell'Agenzia, con un contratto a tempo determinato non inferiore a sei mesi. In tale circostanza è possibile derogare all'obbligo di riservare ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice, a parità di mansioni (dispone un incentivo di natura mista normativa ed economica). Tale concetto è ribadito doppiamente nel decreto legislativo, all'articolo 23, comma 1, e all'articolo 13.

La deroga non indica alcuna soglia minima relativa al trattamento retributivo del lavoratore. A fronte di tale mancanza, opera il principio generale della retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'articolo 36 della Costituzione. Sulla base della norma costituzionale sono infatti le convenzioni e le leggi regionali a stabilire il trattamento economico e normativo del lavoratore, anche in relazione al tipo di somministrazione, al grado di maggiore o minore difficoltà all'inserimento nel mercato del lavoro del lavoratore svantaggiato.

²⁷ L. NOGLER - M. BORZAGA, 2003, 67.

²⁸ R. GIORGETTI, S. TRAPANI, 2003, 201

La seconda misura, disposta alla lettera b) del primo comma determina che *“per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore”* è detratto dal *“compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione”* e dei *“contributi dovuti per l’attività lavorativa l’ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale”*. Nella sostanza per il lavoratore nulla cambia poiché percepirà l’ammontare corrispondente al livello retributivo stabilito dal contratto di lavoro concluso con l’Agenzia; ma in realtà percepirà come retribuzione la differenza tra l’indennità previdenziale e la somma astrattamente dovuta. Secondo questa misura, quindi, il lavoratore continua a ricevere direttamente dall’INPS il trattamento previdenziale, il sussidio o l’indennità di cui è titolare e riceve dall’Agenzia di somministrazione di lavoro, che lo ha assunto, il compenso dovuto, al netto del trattamento previdenziale, del sussidio o dell’indennità erogati dall’INPS.

Ovviamente la detrazione è sottoposta ad alcuni limiti di durata, per cui può essere applicata per un periodo massimo di dodici mesi e comunque non oltre il termine di scadenza del trattamento previdenziale o assistenziale.

Per quanto riguarda l’Agenzia di somministrazione di lavoro, si può osservare che questa ha il vantaggio di poter detrarre dai contributi complessivamente dovuti per l’attività lavorativa, determinati sulla base del compenso complessivo spettante al lavoratore, l’ammontare dei contributi figurativi.

Ne consegue che le indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria diventano veri e propri incentivi a favore delle agenzie di somministrazione.

4. La sperimentazione veronese

L’art. 13 del d. lgs. 276/2003 non precisa quali siano le linee guida circa le modalità attraverso cui sia possibile dar vita all’Agenzia sociale.

Se l’obiettivo della norma appare chiaro, non può dirsi altrettanto circa la strada da adottare per raggiungerlo, poiché si è lasciato ampio margine alle iniziative locali, seppur in coerenza con le norme generali.

In questo senso si deve osservare che la competenza della materia in oggetto si divide tra lo Stato e le Regioni²⁹. Rientrano nella competenza esclusiva dello Stato la somministrazione e il trattamento

²⁹ D. GAROFALO, 2006; A. PERULLI, 2006, 190.

previdenziale, mentre le Regioni intervengono in ambito di politiche del lavoro, incentivi, servizi di supporto all'occupazione e formazione professionale.

Nello specifico, il d. lgs. 469\1997 all'art. 2 stabilisce che *“Sono conferiti alle Regioni le funzioni ed i compiti relativi al collocamento e in particolare: a) collocamento ordinario; b) collocamento agricolo; c) collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale; d) collocamento obbligatorio; f) collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea; g) collocamento dei lavoratori a domicilio; h) collocamento dei lavoratori domestici; i) avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici; l) preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro; m) iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile”*. La norma prosegue all'art. 4 con l'attribuire le funzioni e i compiti di cui al comma 1 alle Province che, a loro volta, devono individuare adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali.

Quindi, nel rispetto di questa disposizione, le Regioni dovrebbero conferire alle Province il compito di occuparsi della politica attiva del lavoro. In particolare a queste ultime dovrebbe essere demandata la programmazione ed il coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento, soprattutto con riferimento ai disabili.

Conformemente a queste norme, l'art. 13 del d. lgs. n. 276 del 2003 stabilisce che le Regioni regolano come l'Agenzia sociale possa costituirsi e funzionare nonché determinare i criteri per l'accreditamento in appositi elenchi, quindi la possibilità di realizzazione coinvolge esclusivamente le Regioni, attraverso l'emanazione di apposite norme, mentre l'interesse è delle Province a cui spetta la gestione delle politiche attive. È evidente che in maniera poco proficua, si distingue tra chi ha il potere di realizzare l'Agenzia sociale attraverso la predisposizione del necessario apparato normativo e chi ha l'interesse alla sua concreta attuazione e gestione.

Viste queste premesse teoriche sembra ora interessante verificare empiricamente come sia possibile la concreta realizzazione dell'Agenzia sociale. La Provincia di Verona è l'ambito territoriale che di recente è riuscito a dare vita all'Agenzia, dopo anni di sperimentazioni e difficoltà. Se la Provincia di riferimento è quella veronese, si deve tuttavia indagare circa la Regione Veneto quale ambito prodromico della concretizzazione di questo progetto.

Con riguardo alla possibilità di porre in essere l'Agenzia sociale, la Regione Veneto ha provveduto solo nel 2009 con la l. reg. 13 marzo 2009, n. 3 *“Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro”*.

La norma regionale ha promosso un sistema di servizi per il lavoro fondato sulla cooperazione tra operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati ai sensi del d. lgs. 276/2003. L'obiettivo era di migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di prevenire la disoccupazione di lunga durata, di promuovere l'inserimento e il reinserimento dei lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro nonché di promuovere la conciliazione dei tempi di lavoro e cura.

L'art. 26 della legge regionale recita che *“al fine di favorire l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera k), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, le Province possono costituire agenzie sociali, di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con la partecipazione delle agenzie per il lavoro di somministrazione, previo il loro accreditamento ai sensi dell'articolo 25 della presente legge”*. Innanzi tutto, si deve osservare che la norma si è espressa individuando, con precisione, il promotore dell'iniziativa dell'Agenzia sociale. In modo estremamente restrittivo si stabilisce che solo le Province possono costituire questo organismo. Oltre a questo, sin da ora, si può accennare all'estrema genericità del disposto che nulla dice in riferimento alla forma giuridica e nulla precisa con riguardo all'accredimento. Entrambi gli argomenti lasciati in sospeso ricevevano il medesimo trattamento dalla norma nazionale che demandava proprio alla Regione una loro precisazione. Ebbene, la Regione Veneto ha lasciato ampio margine operativo alla Provincia che ha il compito di operare le dovute precisazioni in fase di attuazione dell'Agenzia sociale.

Alla luce della libertà nella forma giuridica, la Provincia di Verona, prima di realizzare l'Agenzia sociale, ha sviluppato un'analisi volta ad individuare la struttura maggiormente idonea allo svolgimento delle attività a cui l'Agenzia sarebbe stata destinata³⁰. La soluzione è stata individuata nella forma della società consortile *ex art. 2615 ter c.c.*

Questa tipologia è stata considerata la più adeguata perchè permette alle società in nome collettivo, in accomandita semplice, per azioni, a responsabilità limitata e alle cooperative e mutue assicuratrici di associarsi al fine istituire un'organizzazione comune per la disciplina e lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. Le argomentazioni che hanno determinato la propensione per questo tipo di società riguardano, per lo più, la struttura partecipativa e l'oggetto sociale. Infatti, la società consortile è compatibile con la natura e le caratteristiche dell'Agenzia sociale quali: il rilievo politico dell'attività, la presenza di un capitale – anche se solo eventuale³¹ – pubblico e la necessaria regia pubblica.

Per quanto riguarda i soci partecipanti, nonostante la norma faccia riferimento a strutture societarie ben determinate, la dottrina ha ammesso la costituzione di società consortili c.d. miste, ove è

³⁰ Lo studio è stato svolto dal dott. Luigi Oliveri, Dirigente Coordinatore, Area Servizi alla Persona e alla Comunità.

³¹ P. TROIANO, 2009, 1610.

possibile la partecipazione di soci imprenditori e non imprenditori³². La partecipazione di altri è avallata dall'interpretazione che considera "imprenditore" anche chi è privo di questa qualità³³. Sicché si ritiene che le amministrazioni pubbliche, territoriali e non, dispongano dell'autonomia di diritto privato per aderire tanto a consorzi veri e propri, quanto anche a società consortili.

Inoltre, questa tipologia ha una struttura aperta perchè consente di ammettere nuovi soci purché idonei al perseguimento degli obiettivi predisposti dall'Agenzia sociale.

Emerge inoltre che la società consortile si caratterizza per l'integrazione interaziendale tra gli aderenti. Invero, la compartecipazione di diverse società rende possibile la condivisione dell'attività svolta da ciascun singolo socio realizzando l'oggetto sociale.

Secondo l'interpretazione prevalente³⁴ le parti di tale società, pur mantenendo la propria specifica attività, possono perseguirne una diversa attraverso la società: in altre parole l'oggetto sociale sarebbe lo svolgimento esclusivo di un'attività mutualistica ed in questo risiederebbe un *quid novi* rispetto all'attività svolta da ciascun associato.

Nel caso specifico dell'Agenzia Sociale, immaginare un consorzio di società significherebbe permettere a Provincia, Agenzia di somministrazione e altri, già coinvolti nel collocamento dei deboli, di consorziarsi per poter usufruire della somministrazione in deroga. Attraverso questa adesione, ciascun socio avrebbe la possibilità di svolgere la propria attività in un sistema a rete che collega il pubblico al privato.

É noto che il nostro ordinamento non permette alle istituzioni pubbliche di somministrare lavoro neppure agli svantaggiati, con la conseguenza che gli enti pubblici non possono costituire un'Agenzia sociale senza la partecipazione di agenzie di somministrazione di lavoro. Il coinvolgimento di queste si deve perchè solo loro possono procedere all'erogazione di lavoro in somministrazione.

Orbene, l'Agenzia sociale mette in relazione pubblico e privato agevolandosi delle singole attività svolte da ciascuno di essi: l'ente pubblico possiede le liste delle persone svantaggiate ed una struttura ramificata, l'Agenzia di somministrazione ha una propria rete di aziende interessate all'assunzione di lavoratori, nonché svolge attività di somministrazione.

Idealmente potrebbe immaginarsi che la struttura pubblica si occupi dell'individuazione dei casi da trattare, dell'erogazione delle funzioni di primo orientamento, della formulazione del piano di inserimento o reinserimento, della sottoscrizione di un apposito patto di accompagnamento al

³² F. GALGANO, 1986, 18.

³³ C. RUPERTO, V. SGROI, 1997, 1022.

³⁴ Senza entrare nel vivo di questo intenso dibattito dottrinale, basti ricordare che secondo un diverso orientamento, invece, l'oggetto della società consortile coincide con quello dei consorzi con attività esterna (una o più fasi delle imprese consorziate) dovendosi escludere una società consortile con lo scopo di un consorzio interno.

lavoro, della fornitura dei *tutor* per le azioni di accompagnamento. L'Agazia di somministrazione, invece, potrebbe occuparsi propriamente di mettere in contatto le aziende con le persone svantaggiate.

In concreto, l'articolo 13 d. lgs 276/2003 produce un rapporto trilaterale tra Provincia, Agazia sociale e Agazia di somministrazione.

Nel rispetto dell'articolo, l'Agazia di somministrazione non partecipa direttamente alla persona giuridica dell'Agazia sociale ma vi aderisce con la stipulazione di una convenzione. Nonostante ciò, le agenzie di somministrazione devono assumersi gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento dell'Agazia, pertanto, tale previsione deve essere contenuta nella convenzione. Si può osservare che questo comma, letto insieme alla norma regionale, crea una sorta di discrasia perchè la Provincia è l'unica promotrice di un istituto il cui costo è a carico di un altro soggetto: l'Agazia di somministrazione. In questo modo, necessariamente, l'iniziativa della Provincia dovrà vedere non solo l'adesione dell'Agazia di fornitura di manodopera ma anche la sua volontà a caricarsi dei costi di costituzione e funzionamento.

Nel caso di specie, attraverso l'utilizzo della tipologia consortile, l'Agazia di somministrazione si fa carico delle spese in due modi: versando la propria quota di partecipazione alla società consortile stessa, oppure sulla base della sola convenzione sostenendo le spese di funzionamento.

Mentre, per la parte pubblica, la Regione può contribuire direttamente alla costituzione dell'organismo, così come la Provincia che, tuttavia, aderendo direttamente alla società consortile può sostenerne le attività anche correnti, partecipando alle spese di amministrazione (sede, utenze, ecc...), mettendo a disposizione propri dipendenti oltre ad eventuali contributi commisurati al grado di efficacia dell'Agazia sociale nel collocamento degli interessati.

Ulteriori forme di remunerazione possono poi derivare dalla partecipazione a fonti di finanziamento regionale a condizione che la Regione contempli le agenzie sociali tra coloro che possono partecipare a bandi o iniziative finanziate.

Analizzando le misure relative all'accreditamento si osserva che l'articolo 13 stabilisce che l'Agazia sociale, per svolgere le proprie funzioni, debba essere accreditata in appositi elenchi istituiti dalle Regioni.

In via del tutto generale si ricorda che il decreto legislativo n. 276 del 2003 regola l'intervento dei privati nel mercato del lavoro attraverso l'introduzione dei regimi di autorizzazione e accreditamento.

In particolare questo ultimo, di competenza regionale, è volto a riconoscere all'operatore l'idoneità ad erogare servizi al lavoro nell'ambito regionale di riferimento, anche mediante l'utilizzazione di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con

riferimento all'incontro tra domanda e offerta.

L'istituto dell'accreditamento deve essere interpretato in virtù dell'implementazione delle politiche dell'impiego regionali e della definizione delle azioni concrete dirette alla lotta alla disoccupazione, alla organizzazione dei servizi per l'impiego e al coordinamento tra servizi pubblici e privati.

In questi ambiti, alle Regioni è lasciata la gestione dei criteri di valutazione della idoneità degli operatori che svolgano servizi per l'impiego. Il legislatore ha coerentemente previsto che l'accesso alle agevolazioni previste per la somministrazione in deroga siano subordinate all'accreditamento del soggetto giuridico che voglia svolgere la funzione di Agenzia sociale.

La Regione Veneto con l. reg. 13 marzo 2009, n. 3, si è occupata di creare l'elenco e le condizioni per l'operatività nel mercato del lavoro degli operatori privati e pubblici. Testualmente l'art. 25 dispone *“entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, acquisiti pareri della commissione regionale per la concertazione delle parti sociali di cui all'art. 6 e del comitato di coordinamento di cui all'art. 7, istituisce l'elenco regionale, eventualmente articolato in sezioni, degli operatori privati e pubblici”*.

Premesso questo quadro legale, la Provincia di Verona ha attuato quanto teoricamente esposto attraverso la società consortile a responsabilità limitata “Lavoro & Società”. La società si costituisce attraverso la partecipazione di enti e associazioni che da tempo si occupano degli svantaggiati.

Lo statuto della società, all'articolo 2, espressamente prevede lo svolgimento dell'attività di Agenzia sociale per *“favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attualmente a norma dell'articolo 13 commi da 1 a 8, del Decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D. L.vo 276/03), nel rispetto della normativa regionale che regola la materia”*. A tal fine la società ha stipulato una convenzione con InLavoro, Agenzia per il lavoro e successivamente con Umana S.p.a.

A seguito di queste convenzioni anche la Provincia di Verona ha aderito alla società per rendere concreto il progetto di coordinamento tra pubblico e privato.

Solo la partecipazione della Provincia ha determinato, a tutti gli effetti, la possibilità di dar vita all'Agenzia sociale poiché, come già sottolineato, solo attraverso l'iniziativa Provinciale può porsi in essere tale istituto con la conseguente applicazione delle norme di agevolazione.

5. Conclusione

Ciascuna delle agevolazioni, introdotte all'articolo 13, primo comma, solleva questioni problematiche che, in qualche modo, possono annullare gli effetti positivi della norma. Sorge il

dilemma se possa ritenersi giustificata la volontà di raggiungere ad ogni costo il collocamento degli svantaggiati, anche a discapito della parità di trattamento in ambito di somministrazione.

Come è ben noto l'articolo 23 del decreto legislativo 276/2003, al primo comma, stabilisce che “*i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte*”. Ragionevolmente, il legislatore si è preoccupato di introdurre una norma a garanzia dei lavoratori somministrati onde evitare che si producano situazioni a loro discapito. Questa norma si presta ad una particolare valutazione poiché pone un'eccezione alla mancanza di un obbligo generale di parità di trattamento a pari mansioni. Il comma secondo dell'articolo 23 ammette, invece, una deroga che ci riporta al principio generale per cui “*la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13*”.

Questo articolo può essere letto anche alla luce dell'ampio dibattito che per anni si è sviluppato circa l'esistenza o meno di un obbligo di parità di trattamento a pari mansioni alla luce dei principi contenuti nell'art. 3 Cost. Senza entrare nel merito di questo lunga e spinosa disamina, basti sapere che, ad oggi, appare pacifica la mancanza di un obbligo di parità di trattamento purché non si traduca in discriminazione e così deve essere anche nei confronti dei soggetti svantaggiati. Si comprende che i contenuti dell'art. 13 e dell'art. 23 comma 2 fanno leva su questa mancanza derogando al norma specifica prevista per la somministrazione. Deriva che i lavoratori somministrati potranno essere sottoposti a retribuzione differente rispetto a quella delle persone assunte direttamente dall'impresa, nel caso in cui rientrino nella categoria degli svantaggiati. Legittimamente deriva il dubbio se tale ammissione possa tradursi in comportamenti discriminatori se non addirittura poter ipotizzare che la stessa norma sia discriminatoria.

Ad ogni modo, il legislatore si è messo al riparo da qualsiasi accusa, giustificando la differenza retributiva attraverso la predisposizione di “*specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13*”.

L'intenzione della norma è evidente e comprensibile poiché questa “agevolazione” è volta a facilitare l'assunzione di chi subisce forti difficoltà ad essere inserito nel mercato del lavoro.

Quei soggetti rientranti nella categoria degli svantaggiati dovrebbero essere più facilmente assunti da un lato perché l'impresa si limita ad avere il ruolo di utilizzatore ed a stringere un rapporto di

natura commerciale con l'agenzia, dall'altro lato perché queste persone potrebbero essere retribuite diversamente dagli altri lavoratori direttamente assunti dall'azienda.

In conclusione si osserva che l'articolo ammette, come abbiamo ampiamente argomentato, che la somministrazione in deroga possa essere realizzata direttamente dalle agenzie di somministrazione oppure attraverso la convenzione con le province e l'istituzione di agenzie sociali. Delle due ipotesi la prima è quella che più si presta ad un'interpretazione preoccupante poiché lascia che discrezionalmente l'agenzia possa derogare alla parità di trattamento, senza alcun riferimento circa i limiti a cui possa essere sottoposta questa diminuzione. L'altra soluzione, invece, attraverso il coinvolgimento del soggetto pubblico appare maggiormente al riparo da eventuali abusi. Quindi, nonostante la coerenza della norma con i principi costituzionali, con maggiore forza nel primo caso e meno nel secondo, si manifesta il problema che le agevolazioni retributive si traducano in una concorrenza al ribasso fatta sulla possibilità di retribuire in modo inferiore il lavoratore svantaggiato.

6. Bibliografia

- ANGIELLO L., *La parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, Milano, 1984.
- BALDASSARRE A., *Voce Diritti sociali*, Enciclopedia Giuridica Treccani, 1988.
- BALLESTRERO M. V., *Cassa Integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.
- BARASSI L., *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, 1949.
- BELLOMO S., *La retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, 2002.
- BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in RIDL, 2001, 220.
- BONARDI O., *Prime osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzie*, in RIDL, 1997, 392.
- BORRELLI S., *Diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente e criteri di rivalutazione dei crediti di lavoro, nota a Cass. 29 gennaio 2001, n. 38*, in RIDL, 2001, 662.
- BORZAGA C., *Inserimento lavorativo, cooperazione sociale e riforma della legislazione sul collocamento dei disabili*, in *Impresa sociale*, 1998, 5.
- CASTELVETRI L., *Fonti collettive e differenziazioni normative tra lavoratori*, in DRI, 1992, 81.
- CHERICONI E., *Il collocamento ordinario*, Giuffrè, 1989.
- CHIECO P., *La parità negata Corte di Cassazione e Corte Costituzionale in rotta di collisione. Verso un nuovo (e risolutivo) intervento del giudice delle leggi?*, in RGL, 1994, 451.
- COTTRAU G., *L'integrazione salariale (La cassa integrazione per gli operai dell'industria. Il settore dell'edilizia. La cassa integrazione salari dipendenti da imprese agricole)*, Angeli, 1976.
- D'HARMANT FRANCOIS A., *Il diritto amministrativo del lavoro*, in *Enc. Giur. del lav.*, Cedam, 1981.
- DE LUCA M., *Parità di trattamento nei rapporti privati di lavoro: profili problematici e prospettive di un recente "revirement" giurisprudenziale*, in DL, 1991, I, 406.
- DE LUCA TAMAJO R., VENTURA L. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene, 1979, 36.
- DEL PUNTA R., *Parità di trattamento e autonomia collettiva*, in RIDL, 1995, 329.
- FARGNONI B., *La retribuzione*, Giuffrè, 2002, 467.
- FERRARO G., *Mercato del lavoro e politiche dell'impiego*, Jovene, 1988.
- FERRARO G., *Poteri imprenditoriali e clausole generali*, in DRI, 1991, 163.

FILÌ V., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in Commentario diretto da CARINCI F., Utet, 2007, 182.

GALGANO F., *Le fasi dell'impresa nei consorzi tra imprenditori*, in GI, 1986, 18.

GAROFALO D., *La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro tra intervento (modificativo e integrativo) dello Stato e contributo delle Regioni*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e Diritti a 3 anni dalla legge 30/2003*, Cacucchi, 2006.

GHERA E., *Mercato del lavoro: prospettive di riforma*, in RIDL, 1982, 627.

GHIROTTI M., *Il collocamento dopo i recenti provvedimenti di riforma*, in MAGNANI M., VARESI P., (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commento ai decreti legislativi 276/2003 e 251/2004*, Torino, 2005.

GIORGETTI R., TRAPANI S., *Un possibile modello sperimentale di Agenzia sociale sul territorio*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, 2003, 201.

ICHINO P., *Collocamento impossibile*, De Donato, 1982.

ICHINO P., *Collocamento: un problema ancora irrisolto*, in ARRIGO G., LOY G., ICHINO P., ROCCELLA M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo l'emergenza*, Giuffrè, 1988.

LEVI SANDRI L., *Istituzione di legislazione sociale*, Giuffrè, 1975.

LIEBMAN S., *La mobilità del lavoro nella legge 223/91*, in RIDL, 1999, 127.

LISO F., *Collocamento e agenzie private*, in DLRI, 2002, 592.

LO SCHIAVO G., *La disoccupazione e il mercato della mano d'opera nella legislazione e nella pratica del mercato*, Soc. Ed. del "Foro italiano", 1932.

MENGONI L., *I diritti sociali*, in ADL, 1998, 1.

NAPOLETANO D., *Collocamento e contratto di lavoro*, Giuffrè, 1954.

NAPOLI M., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto*, Franco Angeli, 1988.

NOGLER L., BORZAGA M., *Ipotesi di disciplina legale del lavoro "accessorio": le "virtù" del modello belga*, in *Impresa Sociale*, 2003, 67.

PASETTI G., *Parità di trattamento e autonomia privata*, Milano, 1970.

PELLACANI G., *Il lavoro temporaneo: nozione e struttura del rapporto. L'attività di fornitura di prestazione di lavoro temporaneo: la struttura del contratto; L'ambito di applicazione della tipologia: i soggetti*, in *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione*, a cura di L. GALANTINO, Giuffrè, 1997.

PERA G., *Mobilità dei lavoratori e disciplina del collocamento*, LPO, 1981, 1739.

PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, Milano, 1992.

PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro: bilancio e prospettive*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Prismi, 2006, 191.

PERULLI A., *Voce Somministrazione e intermediazione di lavoro*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2009.

RESCIGNO P., *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in RESCIGNO P., *Persona e Comunità*, Bologna, 1966.

RICCI M., *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, in *Riv. Giur. del Lav e della Prev. Soc.*, 1981, 489.

RIVA SANSEVERINO L., *Diritto Sindacale*, Utet, 1976.

RUPERTO C., SGROI V., *Nuova Rassegna di giurisprudenza sul c.c., Libro V, Tomo II*, Giuffrè, agg. 1994-1997, 1022.

SANTORO PASSARELLI G., VENTURA L., *Il problema della parità di trattamento retributivo*, in DLRI, 1990, 576.

SCOGNAMIGLIO R., *Parità e libertà di trattamento economico e inquadramento dei lavoratori (a proposito di due recenti sentenze del supremo collegio)*, in MGL, 1990, 158.

SMURAGLIA C., *La persona del prestatore di lavoro*, Milano, 1967.

TIRABOSCHI M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite "Agenzia" dell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in DRI, 1997, 41.

TIRABOSCHI M., *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, in OLIVELLI P. –TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè 2005, 315.

TREU T., *Azione legislativa, controllo sindacale, problemi del mercato del lavoro*, in AA. VV., *Per una politica del lavoro. Riflessioni sul diritto del lavoro a dieci anni dallo Statuto dei lavoratori*, Edizioni Lavoro, 1979, 58.

TROIANO P., *Commento all'art. 2615 ter*, in *La giurisprudenza sul codice civile*, V, Giuffrè, 2009, 1610.

TULLINI P., *Clausole generali e rapporto di lavoro*, Rimini, 1990.

TULLINI P., *La liberalizzazione "guidata" del collocamento*, in RIDL, 1992.

TURSI A., *I lavori socialmente utili*, in RIDL, 1995, 362.

TURSI A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, RGL, 1999, IV, 729 e ss.

VENTURA L., *Il principio di uguaglianza nel diritto del lavoro*, Padova, 1979.

ZILIO GRANDI G., *Cfl e indebita annotazione sul libretto del lavoro*, in LG, 1995, 261.

ZILIO GRANDI G., *Commento all'art. 8*, in GENTILI A. (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Cedam, 1999, 318.

ZILIO GRANDI G., *La retribuzione*, Jovene, 1996, 207.

ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, Milano, 1998.