

La *doppia anima* delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*

Manuel Marocco

1. Premessa	365
2. Le politiche attive nella legislazione nazionale italiana <i>ante</i> Riforma.	369
3. Il <i>work first</i> all'italiana.	374
3.1. Lep solo per i beneficiari di ammortizzatori sociali?	376
3.2. Una condizionalità adeguata al nuovo mercato del lavoro.	383
4. Brevi conclusioni.	389

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 192/2013

1. Premessa

“Dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi.”

Erano queste, tra le altre, le “misure significative per accrescere il potenziale di crescita” che la Banca Centrale Europea, nell'agosto del 2011, auspicava fossero adottate dall'Esecutivo italiano allora in carica. È appena il caso di notare che proprio relativamente alle politiche attive la Bce non si limitava ad un richiamo, ma chiariva espressamente la loro finalizzazione: favorire la riallocazione dell'offerta di lavoro verso aziende e settori competitivi, in linea – apparentemente – con l'approccio scandinavo a queste politiche pubbliche¹²⁴⁵. L'indirizzo raccomandato, per la verità non particolarmente innovativo, è quello della *flexicurity*, come si evince dalla presenza di tutte le componenti tipiche di questa strategia integrata, da lungo tempo e pervicacemente, suggerita dalle istituzioni comunitarie¹²⁴⁶.

Perlomeno dal punto di vista sistematico, la legge 28 giugno 2012 n. 92 (d'ora innanzi Riforma) – appunto finalizzata ad una “riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita” – risponde, quasi pedissequamente, all'invito della Bce. In effetti, il suo primo articolo è dedicato alla “revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti”; il secondo al “sistema di assicurazione dalla disoccupazione” ed il quarto alle “politiche attive per il mercato del lavoro”¹²⁴⁷.

In sostanza le politiche attive, nel loro complesso, sono rappresentate da tutti quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro¹²⁴⁸, con

¹²⁴⁵ Gli interventi pubblici di politica attiva possono esser fatte risalire alle idee dell'economista sindacale Gösta Rehn degli anni '40, spesso individuato come il “padre del modello Svedese” e a quelle di Rudolf Meidner dei primi anni '50. Nell'ambito del modello Rehn-Meidner, ci si proponeva di disegnare politiche economiche in grado di garantire bassa inflazione, piena occupazione e compressione dei salari. In tale modello, gli interventi di politica attiva erano indirizzati ad evitare che misure anti-inflazionistiche potessero causare disoccupazione nei settori a bassa produttività: infatti, interventi volti al miglioramento del livello professionale e all'aumento della mobilità del lavoratore, avrebbero favorito lo spostamento di lavoratori dai settori a bassa produttività – a rischio di disoccupazione – verso quelli a più alta produttività. In sostanza le politiche attive avevano la funzione di innalzare la produttività del lavoro. Sia consentito rinviare a D. D'ANGELO, M. MAROCCO, *Danimarca e Svezia: le politiche di attivazione in due paesi scandinavi*, in C. LAGALA, M. D'ONGHIA, *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, 2010, Ediesse, Roma.

¹²⁴⁶ Vedi COM(2007) 359 def., *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*. Per una ricostruzione critica del progressivo affermarsi di questa strategia si veda T. BAZZANI, *L'intreccio tra politiche attive e passive: possibili sviluppi*, Tesi di Dottorato, in http://www.univr.it/documenti/AllegatiOA/allegatooa_30471.pdf; per una riconsiderazione di questa strategia proprio alla luce di una possibile riforma del mercato del lavoro italiano si veda L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP C.S.D.L.E. “massimo D'Antona”.IT, 2012, 141.

¹²⁴⁷ La non perfetta coincidenza tra la lettera della Bce e la Riforma deriva dalla *persistenza* nell'ordinamento italiano delle “tutele in costanza di lavoro”, appunto l'articolo 3 della legge n. 92, le quali rappresentano, sotto il profilo comparato, una fattura tipicamente italiana. D'altro canto, l'Esecutivo, nell'espone gli intendimenti originari della Riforma, proponeva l'introduzione di un reddito minimo di ultima istanza e la abolizione/riduzione dell'ambito di applicazione della Cassa integrazione Guadagni. Vedi sul punto S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali*, in www.bollettinoadapt.it, 2012, 7 dicembre.

¹²⁴⁸ È sufficiente scorrere la tassonomia utilizzata, a fini statistici, da Eurostat per convincersi di tale pressoché esclusivo interesse per le politiche rivolte al solo lato dell'offerta; un cenno al lato della domanda, sul punto si ritornerà, si ritrova solo in materia di servizi di assistenza ai datori di lavoro per la selezione e l'assunzione. Si veda EUROSTAT, *Labour market policy database*,

l'obiettivo univoco di innalzare il tasso di occupazione¹²⁴⁹. Come accennato, le *Active Labour Market Policy* (Almp) costituiscono una rilevante parte delle politiche del lavoro, che sulla scorta dell'esperienza – e dei successi – dei paesi scandinavi, hanno riscosso una particolare attenzione da parte delle istituzioni comunitarie. Infatti, tali politiche rientrano tra quelle suggerite, fin dai suoi esordi, dalla Strategia Europea per l'occupazione (Seo)¹²⁵⁰. In particolare, la Seo privilegiava – e continua a privilegiare – queste politiche, di miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati, a scapito di quelle meramente curative, di mero sostegno al reddito (cd. politiche passive). Così, in maniera generica, il vecchio pilastro della occupabilità invitava ad una rivisitazione dei sistemi previdenziali “in modo da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità”¹²⁵¹ e, ora, gli orientamenti integrati per l'occupazione sollecitano ad una “definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego”¹²⁵².

In altre parole, su indicazione dell'Unione Europea, è divenuto sempre più rilevante il ruolo delle politiche attive e delle istituzioni che le gestiscono, i Servizi pubblici per l'impiego (Spi), sicché la disciplina relativa ad essi è finita per saldarsi strettamente con quella relativa agli ammortizzatori sociali.

Più di recente, alcuni documenti comunitari in tema di Spi in particolare¹²⁵³ dichiarano di ispirarsi ad un nuovo paradigma, i *mercati del lavoro transizionali* (*Transitional labour markets*, Tlm)¹²⁵⁴. A

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF, 2006, 17. Le politiche attive considerate (misure 1-7) sono: i servizi per l'impiego, la formazione, le politiche che agiscono, sotto varie forme, sull'orario di lavoro, gli incentivi all'assunzione, le misure di inserimento al lavoro, i lavori socialmente utili, gli incentivi all'autoimprenditorialità.

¹²⁴⁹ In disparte dalle modalità con cui raggiungere tale obiettivo finale, e cioè innalzando il capitale umano dei soggetti coinvolti, ovvero imponendo l'accettazione di un'occupazione qualsiasi (vedi *infra*), tali misure sono comunque espressione di questa scelta di politica economica. Sottolineano tale aspetto L. STRUYVEN, L. VAN MELLAERT, M. GONZALEZ-GARIBAY, *Bringing Public Employment Services back in*, in https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/374595/1/CES_PESU2020_19-03-2012_FIN.pdf.

¹²⁵⁰ Per un'analisi della Seo in tutte le sue diverse fasi si veda M. ROCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in AA.VV., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Atti del XV Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS, S. Margherita di Pula (Cagliari), 1-3 giugno 2006, Giuffrè, Milano, 2007.

¹²⁵¹ Così la Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999.

¹²⁵² Così l'orientamento 7, Decisione del Consiglio, del 21 ottobre 2010. L'attuale formulazione, ribadito il legame tra politiche passive ed attive, pare più esplicita nella funzionalizzazione di quest'ultime alla responsabilizzazione dei disoccupati (“definizione chiara dei diritti e delle responsabilità”), quasi riecheggiando una contrattualizzazione dell'impegno del disoccupato alla attivazione. Su questo tema sia consentito rinviare a M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 119, ed alla bibliografia ivi richiamata.

¹²⁵³ In primo luogo vedi COM (2010) 682 def., *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, che costituisce una delle cd. iniziative faro a seguito della adozione della c.d. Strategia Europa 2020 [COM (2010) 2020, def., *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*], ma anche, e più esplicitamente, il documento della Commissione, *Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale della strategia SPO 2020*, preparato nell'ambito della iniziativa della stessa Commissione “Dialogo tra servizi pubblici per l'impiego” (vedi il sito <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964&intPagId=1254&langId=en>).

¹²⁵⁴ Per una ricostruzione vedi B. GAZIER, J. GAUTIER, *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne - 2009.01. Assai sintetizzando, tale approccio poggia su di una rappresentazione dinamica del mercato del lavoro, il quale pertanto non è considerato come statico processo di aggiustamento tra domanda ed offerta, ma frutto delle “transizioni” che si producono nella carriera lavorativa dei soggetti (alla più tradizionale “transizione” occupazione-disoccupazione, se ne affiancano altre verso detto mercato, al suo interno ed esterno e viceversa: dalla scuola al lavoro, dall'orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall'ordinamento, ecc.). Peraltro, l'aspetto più affascinante dei Tlm è che tale approccio, nell'idea dei suoi originari propugnatori, ha immediate ricadute sui sistemi di sicurezza sociale: si propone, difatti, di sostituire, ai tradizionali strumenti di tutela basati sugli *status* che si succedono nella carriera

dir la verità, le implicazioni che ne vengono fatte discendere, sotto il profilo della organizzazione dei servizi per l'impiego, paiono minimali: ci si limita, in sostanza, a rilevare che l'insorgenza dei Tlm implichi l'allargamento delle funzioni degli Spi oltre i loro tradizionali utenti – i disoccupati. Peraltro, nonostante i fondatori di questa teoria criticino esplicitamente taluni aspetti delle politiche di attivazione¹²⁵⁵, la Commissione, proprio al momento di promuovere un rinnovamento degli Spi ispirato ai Tlm, ribadisce invece la necessità che gli stessi Spi assicurino “una politica di attivazione con risultati sostenibili”¹²⁵⁶.

È necessario, a questo punto, accennare, seppur brevemente, alle origini e successivi sviluppi delle Almp. Nella più risalente concezione, fermo restando il baricentro dell'intervento pubblico sullo stimolo della impiegabilità dei lavoratori¹²⁵⁷, queste politiche sono di tipo inclusivo, rivolte cioè a favorire l'inclusione di gruppi particolarmente svantaggiati nel mercato del lavoro, ma comunque attente all'innalzamento del loro capitale umano; l'idea sottostante è che il lavoro costituisca il mezzo migliore per favorire la reintegrazione degli esclusi nella società e ridurre la povertà¹²⁵⁸. Esulava, pertanto, da questo approccio originario l'intento di vigilare sui comportamenti dei soggetti coinvolti nelle stesse politiche ed in particolare a condizionare l'accesso alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale al controllo della disponibilità al lavoro (cd. condizionabilità¹²⁵⁹), prevalendo l'obiettivo di *empowerment* sopra ricordato.

A questa “anima” scandinava, se ne contrappone una anglosassone¹²⁶⁰, sviluppatasi verso la fine degli anni '80, ove è privilegiato, a scapito degli obiettivi di innalzamento del capitale umano, la

lavorativa, nuovi istituiti atti a proteggere dinamicamente tutte dette *traiettorie* dentro, all'interno e all'esterno del mercato del lavoro. Secondo gli stessi Aa. (*Ibidem*, 8) i Tlm rappresentano il corrispondente economico ed organizzativo delle note proposte avanzate da Alain Supiot in tema di riconoscimento di *diritti sociali di prelievo* (A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003). Già in precedenza A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro trasizionali”*, in Riv.dir.sic.soc., 2012, 3, 555 e ss., ha sottolineato come, sulla scorta delle indicazioni comunitarie, anche documenti italiani in tema di riforma del sistema di sicurezza sociale (Ministero del lavoro, della Salute e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, 2009) traevano spunti impliciti dai Tlm.

¹²⁵⁵ GAZIER, J. GAUTIER, *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, cit., 9, criticano in particolare l'approccio mercantilistico ad educazione, formazione e occupabilità, nonché l'eccessiva importanza attribuita all'azzardo morale nell'ambito delle riforme dei sistemi di tutela contro il rischio di disoccupazione. Vedi *infra* nota 100.

¹²⁵⁶ Così il già citato documento *Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020*, 1; in tale scritto, in particolare, si sostiene che i Tlm comportano un rinnovamento dei sistemi di sicurezza sociale anche assicurando “una nuova combinazione delle funzioni “attive” e “passive”. Invece di compensare passivamente le perdite di reddito e proteggere i posti di lavoro, i governi dovranno investire attivamente nel capitale umano degli individui e degli ambienti lavorativi allo scopo di aiutare le persone a proteggersi autonomamente”.

¹²⁵⁷ Sottolinea criticamente tale aspetto S. GIUBBONI, *La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, giustamente enfatizzando che ciò implica una diversa idea di responsabilità pubblica, che abbandona così misure keynesiane di supporto alla domanda.

¹²⁵⁸ Così J. HANDLER, *The rise and the Spread of workfare, Activation, Devolution and Privatization and the Changing Status of Citizenship*, UCLA School of law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research paper No. 08-05, 2008.

¹²⁵⁹ Il termine è utilizzato da M. FERRERA, *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in S. PORCARI (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Isfol, Franco Angeli, Milano, 2004, 29 e si riferisce alle “condizioni che devono essere soddisfatte dal beneficiario per percepire (e/o continuare a percepire) la prestazione”.

¹²⁶⁰ In letteratura sono state proposte altre classificazioni delle Almp, non legate alla tradizione nazionale di origine. J. TORFING, *Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*, Journal of European Social Policy, 1999, 9, 5, distingue, rispettivamente, tra strategia di *workfare offensiva* e *difensiva*; J. C. BARBIER, *Welfare to work policies in Europe*, Centre d'études de l'emploi, Document de travail, 11, 2001, contrappone strategie di attivazione *universalistiche* a quelle *liberali*. Per una ricostruzione vedi T. BAZZANI, *L'intreccio tra politiche attive e passive: possibili sviluppi*, cit.

finalità di inclusione nel mercato del lavoro (cd. *work first*)¹²⁶¹. L'introduzione di tale meccanismi, oltre ad essere motivato da esigenze di contenimento della spesa pubblica, è giustificato dall'esigenza di contrastare il presunto effetto disincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale (c.d. *unemployment trap*) che deriverebbe dall'elargizione di sussidi alla disoccupazione¹²⁶².

In altre parole, il privilegio assegnato alle politiche attive, oltre a poter essere letto come strategia volta allo sviluppo della produttività, può essere considerato anche un'espressione della tendenza alla riduzione dei sistemi di *welfare*, promossa da correnti politiche neoliberali: in particolare, a detta dei detrattori delle politiche attive, ricorre un rischio di *eterogenesi dei fini* delle stesse – almeno nei paesi dove hanno funzionato. Infatti, il privilegio assegnato a obiettivi di attivazione dei disoccupati, potrebbe finire per far perdere di importanza al contenuto e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del capitale umano (c.d. *training effect*), che hanno accompagnato originariamente la loro introduzione, piuttosto esaltando la capacità delle stesse politiche di modificare il comportamento del disoccupato, orientandolo verso il reingresso nel mercato del lavoro ed all'uscita dal sistema del welfare (c.d. *motivation effect*)¹²⁶³. In ultima analisi, spostare l'attenzione esclusiva su obiettivi di ingresso nel lavoro potrebbe generare il rischio di un abbassamento della produttività dello stesso, ove non controbilanciata da politiche che accompagnino un cambiamento strutturale del sistema economico, verso settori, tipologie di imprese e beni di investimento.

In sostanza, il passaggio tra le due "anime" – da scandinava ad anglosassone – non è segnato dalla introduzione di un legame tra politiche passive e politiche attive e quindi dalla considerazione della partecipazione a queste ultime quale obbligo, un sinallagma contrattuale, cui è condizionato il diritto a ricevere il sussidio di disoccupazione, dal cui mancato adempimento discende la perdita del sussidio stesso¹²⁶⁴. Siffatto passaggio è invece marcato dall'irrelevanza qualitativa del

¹²⁶¹ Giustamente E. GUALMINI, R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in Stato e Mercato, 92, 2011, 196, sottolineano che in Europa hanno fatto da contraltare all'adozione dell'approccio di *work first*, politiche di flessibilizzazione in entrata dei mercati del lavoro. Lo sventagliamento delle tipologie contrattuali in entrata è insomma congeniale con l'obiettivo di rendere il mercato del lavoro il più inclusivo possibile e di alleggerire il peso e il finanziamento del Welfare State.

¹²⁶² M. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione: analisi e confronti internazionali*, Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, 2000, n. 4, in particolare 15 ss., ricostruisce quelle teorie economiche che ricollegano ai sistemi di protezione del reddito dei disoccupati una delle cause degli alti livelli di disoccupazione europei.

¹²⁶³ Si veda in proposito E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Marketisation of employment services in the Netherlands*, in E. SOL, M. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in employment service*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2005, 148, e H. JØRGENSEN, *From a beautiful swan to an ugly duckling: Changes in Danish activation policies since 2003*, in *European Journal of Social Security*, 2009, 11, 4, 337-368, il quale rimarca l'evoluzione delle politiche attive danesi verso una strategia di «attivazione basata sulla punizione». Si veda anche A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2010, 117. Per chiarire il rischio di questo deperimento qualitativo delle Almp è sufficiente leggere uno dei tanti studi quantitativi dedicati all'effetto delle sanzioni comminate dalle istituzioni preposte al controllo dei disoccupati sottoposti a programmi di attivazione. Si veda ad es. O. TOOMET, *Threat effect of the labour market programs in Denmark: Evidence from a quasi-experiment*, The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration Working Paper, 2008, 62; è ivi, senza remora, affermato: «Anche se l'effetto *ex post* di qualificazione del disoccupato è virtualmente uguale a zero, il programma di politica attiva può essere comunque benefico ove la sua mera presenza, e vale a dire l'obbligo di partecipare allo stesso, modifica in senso favorevole il comportamento del disoccupato».

¹²⁶⁴ Così J. HANDLER, *The rise and the spread of workfare, Activation, Devolution and Privatization and the Changing Status of Citizenship*, cit.. Giustamente, prendendo in considerazione l'ordinamento italiano, F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge*

contenuto delle politiche attive, sino a svuotarlo completamente di pregio qualora la disponibilità al lavoro richiesta al beneficiario della prestazione sociale è assoluta e cioè non mitigata da contemporanei obiettivi di salvaguardia/innalzamento della professionalità in precedenza accumulata dallo stesso.

È lecito allora chiedersi: a quale *anima* si è ispirato il Legislatore italiano, nel passato e nella più recente produzione legislativa?

2. Le politiche attive nella legislazione nazionale italiana *ante* Riforma.

Affiorata in sede regionale¹²⁶⁵ e fatta propria dal Legislatore nazionale¹²⁶⁶, l'espressione "politica attiva del lavoro" è stata circoscritta dal punto di vista contenutistico dall'art. 2, 2° co., del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, mediante il quale, come è noto, in attuazione della cd. Riforma Bassanini, furono conferite funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro a Regioni e Province. Questo articolo individuava alcune attività di servizio in precedenza svolte dagli uffici periferici del Ministero in favore di alcune categorie di lavoratori svantaggiati (donne; tossicodipendenti ed ex detenuti; cd. lavoratori riservatari e quelli posti in mobilità), nonché alcune di misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro (tirocini formativi e di orientamento, borse di lavoro e lavori socialmente utili). La logica non era squisitamente definitoria, ma di mera ripartizione di funzioni e compiti allo scopo espressamente elencati. Tuttavia, si poteva ricavare implicitamente l'obiettivo generale di politica economica delle misure – l'innalzamento del tasso di occupazione di particolari *target* – senza peraltro *colorarne l'anima*, secondo gli indirizzi affermatosi in altri paesi.

Le Almp hanno trovato poi spazio nel testo legislativo di riferimento in materia di mediazione pubblica al lavoro, grazie al decreto legislativo n. 297 del 19 dicembre 2002, n. 297, di modifica del decreto legislativo n. 181 del 21 aprile 2000¹²⁶⁷.

Quest'ultimo decreto attua, parzialmente, le deleghe contenute nella legge n. 144/1999, con cui era stato recepito il cd. Patto di Natale dello stesso anno. La legge n. 144, infatti, tra l'altro,

n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2009, 716, sottolinea che la condizionalità nasce insieme all'assicurazione contro la disoccupazione, in quanto corollario necessario del carattere involontario dell'evento oggetto di assicurazione.

¹²⁶⁵ P.A. VARESÌ, *Il conferimento di funzioni e compiti*, in F. CARINCI (a cura di), "Il nuovo collocamento", inserto di Dir.prat.lav., 1998, 11, sottolinea che le Regioni, forzando l'ambito ristretto delle competenze loro attribuite, in particolare progressivamente estendendo ed originariamente interpretando le fasi solo propedeutiche al collocamento della manodopera (formazione professionale, orientamento, osservazione del mercato del lavoro), hanno, con vicende alterne, parzialmente occupato "la terra di nessuno" dell'incentivazione economica alle assunzioni delle categorie svantaggiate, delle misure di *job-creation*, degli LSU, in una parola la parte più innovativa dei servizi per l'impiego, la c.d. politica attiva del lavoro. Per una ricostruzione di tali politiche regionali si veda M. NAPOLI in M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098*, in Comm Sch, Giuffrè, Milano, 2010, 26 ss.

¹²⁶⁶ A titolo esemplificativo, la legge quadro in materia di formazione professionale (l. n. 845/78) all'art. 1 qualificava esplicitamente quest'ultima quale "strumento della politica attiva del lavoro". La legge n. 56 del 1987, nel *rinfrancare* le vecchie istituzioni del collocamento, senza mai darne una definizione, attribuiva alle Sezioni circoscrizionali per l'impiego il compito di attuare la "politica attiva dell'impiego", alle Commissioni regionali per l'impiego la funzione di "programmazione, di direzione e di controllo della politica attiva del lavoro" ed, infine, riconosceva alle Agenzie per l'impiego la facoltà di sottoporre alla stessa Commissione regionale ed ai competenti organi della regione "proposte e programmi di politica attiva del lavoro".

¹²⁶⁷ Per una recente ricostruzione dell'evoluzione legislativa in cui va contestualizzato tale decreto si veda P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Trattato di diritto del lavoro diretto da Mattia Persiani e Franco Carinci, VI, Cedam, Padova, 2012, 77 e ss.

nell'attribuire all'Esecutivo il compito di razionalizzare le misure di inserimento al lavoro, imponeva una propedeutica operazione di "revisione dei criteri per l'accertamento dei requisiti individuali di appartenenza dei soggetti alle diverse categorie, allo scopo di renderli più adeguati alla valutazione ed al controllo dell'effettiva situazione di disagio"¹²⁶⁸. Era cioè richiesta una chiara individuazione dei *target* cui rivolgere le Almp e tra questi – si noti – la legge delega considerava anche i "lavoratori fruitori del trattamento straordinario di integrazione salariale da consistente lasso di tempo"¹²⁶⁹. Si tratta infatti di categoria che solo da ultimo, come si dirà, è *riaffiorata*, grazie alla Riforma.

La stessa legge, come è noto, conteneva una delega – mai attuata – in materia di riforma degli ammortizzatori sociali ed ivi rinviava alla decretazione delegata il compito di stabilire una connessione tra trattamenti di integrazione salariale e di disoccupazione ed interventi formativi, proprio in linea con le indicazioni comunitarie¹²⁷⁰. Se ne può dedurre che la *ratio legis* fosse, per così dire, scandinava: nessun intervento era annunciato sotto il profilo del controllo della disponibilità al lavoro dei disoccupati, piuttosto era rimarcato l'obiettivo inclusivo e, implicitamente, di sviluppo del capitale umano, attraverso gli interventi di *policy* appena ricordati.

I principi e criteri direttivi così fissati solo in parte sono stati attuati dal Legislatore delegato. Il d.lgs. n. 181/2000, infatti, non realizzava la connessione tra ammortizzatori sociali ed Almp: l'art. 5, 2° co. escludeva qualsiasi proiezione della disciplina in materia di Almp sui trattamenti di disoccupazione e, peraltro, nonostante il criterio direttivo contenuto nella legge n. 144 sopra ricordato, i lavoratori in CIGS non costituivano dei *target* delle misure di inserimento lavorativo. Residuava pertanto solo la finalità tassonomica, sia sotto il profilo della classificazione dei *target*, nonché di prima individuazione della tipologia di servizi appositamente ritagliati sulle categorie soggettive appena introdotte. Si trattava di una serie di attività di cui era fissata una precisa tempistica di erogazione, nonché obiettivi di *performance* minimi, sulla scorta di una tecnica utilizzata esplicitamente dalla prima stagione della Seo, peraltro oramai superata, almeno nelle indicazioni di *policy* comunitarie ora in vigore¹²⁷¹. Ci si riferisce alla tecnica del cd. *management by objective*

¹²⁶⁸ Art. 45, 1° co., lett. a), l. n. 144/1999.

¹²⁶⁹ Così l'art. 45, 1° co., lett. a), punto 1, della già richiamata l. n. 144/99.

¹²⁷⁰ Vedi rispettivamente le lett. g) e i), art. 45, l. n. 144/1999. La prima prevedeva la razionalizzazione ed estensione degli istituti di integrazione salariale "da collegare anche ad iniziative di formazione professionale". La seconda imponeva la graduale armonizzazione e rafforzamento dei trattamenti di disoccupazione, esplicitamente disponendo l'introduzione di un obbligo in capo ai disoccupati "di partecipare a corsi di orientamento e di formazione, anche condizionando l'erogazione del trattamento all'effettiva frequenza".

¹²⁷¹ Il cd. Processo di Lussemburgo dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Nelle successive fasi della stessa Seo, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento dei servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della Seo (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010). Una riedizione di questa impostazione metodologica la si ritrova nella recente Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01); in quest'ambito è, tra l'altro, raccomandato di "garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale". Si veda in proposito G. ROSOLEN, G. GIOLIA (a cura di), *Giovani e lavoro: luci e ombre del piano Youth Guarantee con riferimento all'Italia*, Bollettino Speciale ADPT, 10 giugno, n. 16.

(MBO), utilizzata per valutare, secondo parametri quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici¹²⁷².

Come anticipato, solo con il d.lgs. n. 297/2002, questi servizi sono stati espressamente qualificati quali "misure di politica attiva"¹²⁷³. Nonostante così si arrivasse, dopo un lento e farraginoso percorso, a qualificare ed individuare le misure di adattamento dell'offerta di lavoro – sostanzialmente cristallizzando la *soft law* europea in *hard law* interno¹²⁷⁴ – il processo di adeguamento alle indicazioni della Seo era tutt'altro che concluso, sia su di un piano formale, che sostanziale.

Sul primo piano, si è visto, il 181 non prevedeva alcuna proiezione della mancata partecipazione alle Almp sull'accesso e sul godimento degli ammortizzatori sociali¹²⁷⁵; per definizione, allora, era senz'altro da escludere un'anima anglossassone, di *work first*, delle "misure di politica attiva" individuate al citato art. 3, visto quest'approccio *ex se* richiede detta connessione. Pertanto, l'indempimento dell'obbligo di attivazione da parte del disoccupato o inoccupato – di qualsiasi *target* si trattasse – proiettava i suoi effetti solo all'interno delle stesse politiche attive: come si è già scritto, esso determinava la temporanea esclusione del soggetto dalle misure predisposte nell'ambito del servizio pubblico al lavoro¹²⁷⁶. Nonostante l'assenza di un riverbero sul piano del rapporto giuridico previdenziale¹²⁷⁷, permaneva l'obiettivo intrinseco delle Almp: la ricostituzione del capitale umano e l'inclusione nel mercato del lavoro di categorie particolarmente svantaggiate. L'effettiva e costante partecipazione a tali politiche era così affidata all'autonoma scelta del soggetto coinvolto, senza essere esternamente condizionata da un approccio di *Carrot and Stick* (ricompensa e punizione). In breve, sul piano del condizionamento dei comportamenti, residuava solo la carota (la misura di promozione della occupabilità), in assenza del bastone (la perdita del trattamento previdenziale).

Ma soprattutto sul piano sostanziale rimaneva del tutto elusa l'esigenza di sostenere adeguatamente e verificare l'effettiva erogazione delle misure individuate al citato art. 3, in esecuzione

¹²⁷² Relativamente a tale sistema di misurazione dell'efficienza della PA la letteratura è sterminata. Per l'uso nell'ambito dei servizi per l'impiego si veda Oecd, *Employment Outlook. Public Employment Services: Managing Performance*, Parigi, 2006, 223 ss. In Italia, in materia di servizi per l'impiego si veda S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, 97 ss., e, di recente, A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2010, 47, nota 1, anche per i riferimenti bibliografici.

¹²⁷³ Così l'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000, come sostituito l'art. 4, del d.lgs. n. 297/2002.

¹²⁷⁴ La presenza di indicatori misurabili finiva per attribuire, di fatto, una maggiore forza vincolante rispetto agli altri orientamenti che ne erano privi. M. BIAGI, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 92, riteneva che tali orientamenti, proprio perché accompagnati da detti indicatori, potessero essere ritenuti "criteri di convergenza" in materia occupazionale.

¹²⁷⁵ Per una ricostruzione del dibattito dottrinario relativo alla insorgenza, a seguito del d.lgs. n. 181/2000, di una nozione unica di *status* di disoccupazione vedi N. PACI, *La tutela dei disoccupati e le politiche di welfare*, in Riv.giur.lav., 2006, I, 819 e ss.

¹²⁷⁶ Sia consentito rinviare a M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, in Riv.giur.lav. 2005, II, 641 e ss. Nelle delibere giuntali con cui le Regioni, tra l'altro, hanno definito obiettivi e indirizzi operativi dei servizi per l'impiego, in sostanza, la perdita dello *status* si traduce nella impossibilità temporanea di accedere ai servizi all'impiego: è in altre parole prevista l'inammissibilità del soggetto decaduto a rendere, per periodi che vanno da un minimo di 2 mesi (Emilia-Romagna, Puglia) fino ad un massimo di 12 (Toscana), una nuova dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

¹²⁷⁷ L'Inps comunque riteneva comunque "utile" per la liquidazione dei trattamenti di disoccupazione la dichiarazione di disponibilità, imponendo comunque ai lavoratori di allegare alle relative domande "una dichiarazione di responsabilità con la quale attestino di possedere lo stato di disoccupato e di aver adempiuto all'obbligo di presentarsi presso i Centri per l'impiego per l'immediata disponibilità. Sul punto vedi F. DINI, *Dichiarazione di responsabilità e accertamento dello stato di disoccupazione*, in Lav.Giur., 4, 2003, 343.

non solo degli orientamenti comunitari in materia di Almp, ma anche in attuazione degli impegni programmatici di politica pubblica derivanti dall'art. 4 Cost¹²⁷⁸. Le politiche attive infatti hanno anche una chiara dimensione organizzativa; viene in causa cioè l'effettiva capacità degli organismi coinvolti nel, per così dire, *reggere l'impatto*, in termini di carichi lavorativi, professionalità e cultura, che deriva dalla personalizzazione dei servizi, che esse comportano. D'altro canto, un fattore decisivo di contesto che ne influenza la concreta implementazione è, chiaramente, «la natura e la dimensione della disoccupazione, nonché la composizione dei gruppi target delle politiche di attivazione»¹²⁷⁹; in altre parole, è necessario un diverso apporto di risorse, finanziarie ed umane, se si deve gestire l'attivazione dei disoccupati nella municipalità di Copenaghen, oppure di quelli del solo quartiere di Scampia di Napoli.

Rispetto alla mancata connessione, in punta di diritto, con le politiche passive appariva ben più grave e profondo, il divario rispetto all'impegno di derivazione comunitaria, nonché costituzionale, di predisposizione di adeguate ed efficienti politiche attive del lavoro. Nonostante la presenza di *isole felici* certificate¹²⁸⁰, il difetto maggiore derivava – e deriva – dall'affidamento quasi esclusivo di queste misure al sostegno finanziario tramite il Fondo Sociale Europeo (Fse)¹²⁸¹. Peraltro, nel contesto di uno scarso e declinante impegno nazionale¹²⁸², il contributo finanziario comunitario, pur avendo il pregio di puntellare le Almp nazionali, d'altro canto, le condiziona negativamente dal punto di vista della programmazione: sembra infatti conferirgli l'aspetto di una *sperimentazione permanente*, a causa del respiro necessariamente limitato nel tempo del finanziamento (un sessennio), nonché delle modalità ordinarie di utilizzo dei fondi strutturali (affidamenti in genere di breve durata, promossi mediante l'indizione di procedure di evidenza pubblica).

Nonostante la distanza materiale rispetto all'impegno assunto in sede comunitaria, il Legislatore negli anni successivi al ricordato d.lgs. n. 297/2002, piuttosto che affrontare il profilo dell'effettiva e omogenea implementazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 181 su tutto il territorio nazionale, si è soprattutto impegnato a risolvere, in punta di diritto, il ricordato difetto di coordinamento con le politiche passive. Prima della Riforma, il più punto più alto di tale sforzo è stato raggiunto,

¹²⁷⁸ Per una recente e convincente rilettura di questi impegni si veda F. LISO, *Il diritto al lavoro*, in *Dir.lav.rel.ind.*, 2009, 121, 1.

¹²⁷⁹ Così R. VAN BERKEL, *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione - Alcune conclusioni*, in *Riv.pol.soc.*, 1, 2005.

¹²⁸⁰ Possono essere in proposito consultati i rapporti di monitoraggio dell'Isfol. L'ultimo disponibile è consultabile all'indirizzo <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/OD8570B2-F099-4CD5-9524-38EDE11F131/0/Monitoraggiodeiserviziperl'impiego2008.pdf>.

¹²⁸¹ Il regolamento (CE) n. 1081/2006 disciplina, per il periodo di programmazione in corso (2006-2013), l'uso del Fse. Tra le attività per le quali gli Stati membri possono avvalersi del cofinanziamento europeo sono considerate quelle rivolte alla "modernizzazione e il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro, in particolare i servizi per l'impiego". Anche nella proposta di Regolamento per il periodo di programmazione 2014-2020 (vedi COM(2011) 607 final/2), tra le "priorità d'investimento", ricorre "la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro" (art. 3, 1° co., lett. a), punto VII).

¹²⁸² Sulla base dei dati Eurostat 2010 relativi all'incidenza sul Pil delle risorse dedicate alle Almp l'Italia si posiziona a mezza classifica, con lo 0,35%, comunque ben distante dal paese ispiratore del modello della *flexicurity*, la Danimarca, che dedica alle Almp ben l'1,4% del Pil. Peraltro gli stessi dati certificano un progressivo deterioramento di questa spesa. Mentre il nostro paese ha raggiunto la percentuale massima nel 2004 (0.70 %), nel 2011 l'Italia ha dedicato alle Almp lo 0, 31% del Pil.

attraverso vari passaggi intermedi¹²⁸³, con la legislazione anti-crisi predisposta a partire dalla fine del 2008¹²⁸⁴; in questo ambito, infatti, si condizionava espressamente il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale¹²⁸⁵.

Il tentativo in sostanza è stato quello di *colorare l'anima* delle politiche attive italiane di tinte anglosassoni, puntando in particolare sullo stimolo della disponibilità al lavoro dei disoccupati e sulla capacità inclusiva del mercato del lavoro¹²⁸⁶, anche con riflessi di cui la dottrina più attenta ha rilevato possibili esiti anticostituzionali¹²⁸⁷; peraltro, questo approccio appare miope, e vale a dire incapace di raggiungere gli esiti auspicati, poiché ha continuato a non preoccuparsi dell'effettiva capacità organizzativa delle istituzioni preposte di erogare le stesse politiche, soprattutto in contesti produttivi asfittici.

Peraltro proprio la questione istituzionale pesa come una *spada di damocle* sull'intera materia. In particolare incide il destino, ora incerto, delle Province, il livello istituzionale che, fin dal decentramento amministrativo delle politiche del mercato del lavoro della fine degli anni '90, era stato individuato quale principale ente di gestione ed erogazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive¹²⁸⁸; esse infatti sembrano destinate a cadere per il raggiungimento degli obiettivi di

¹²⁸³ Ci si riferisce in particolare all'art. 13, 2° co., lett. a, l. n. 80/2005, il quale stabiliva che: "L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro". Si veda N. PACI, *La tutela dei disoccupati*, cit., 825 e ss.

¹²⁸⁴ Si fa riferimento all'art. 19, co. 10, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2. Secondo D. GAROFALO, *Profili di carattere generale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, cit., 585, il difetto di collegamento tra le due politiche aveva trovato con questa norma la propria composizione sistemica. Tuttavia i profili problematici permanevano, così come evidenziati da F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19*, cit., 727, in particolare sotto il profilo della definizione univoca di offerta di lavoro congrua con effetti decadenziali sia del rapporto giuridico previdenziale sia del rapporto di servizio utente-servizio competente. La questione è di tutto rilievo, perché la Riforma – largamente ispirata per questo aspetto al citato art. 19, comma 10 – come si dirà, non l'ha risolta definitivamente, sicché permane il difetto di coordinamento segnalato da F. LISO.

¹²⁸⁵ Per un commento nella prospettiva della condizionalità si veda S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir.rel.ind.*, 2010, 2, 377.

¹²⁸⁶ Può essere considerato espressivo di questo approccio il documento presentato dal Ministero del Lavoro nel maggio dal titolo *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, in <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf>. Nella prospettiva fondativa di un nuovo *welfar attivo* in cui cioè "la concessione di tutele e sussidi deve essere condizionata, là dove possibile, alla partecipazione attiva nella società", ne derivava che, in tema di ammortizzatori sociali, si affermava la necessità di conferire alla effettività alla regola della "cessazione del sostegno al reddito nel caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua rispetto alla precedente occupazione e remunerazione o un percorso di riqualificazione" (p. 54).

¹²⁸⁷ Ne è un esempio l'art. 1-*quinquies*, co. 1, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, conv. dalla l. 3 dicembre 2004, n. 291, ove, come sottolineato da F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19*, cit., 727, per valutare la congruità dell'offerta di lavoro con effetti decadenziali sui trattamenti previdenziali sono considerati solo parametri geografici e materiali (retribuzione perduta) e non elementi funzionali e vale a dire il capitale umano in precedenza accumulato dal soggetto. Giustamente la stessa dottrina sottolinea gli esiti anticostituzionali per violazione del diritto al lavoro di cui all'art'4 Cost., nella sua accezione di libertà negativa.

¹²⁸⁸ Difatti, le Province, giustamente considerate le vere "protagoniste" di quel decentramento (così F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, Quad. riv. it. dir. lav., 1999, 22, 4), nella maggioranza dei casi, hanno visto riconfermato tale ruolo da quelle Regioni che hanno esercitato la potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro". Tutte le Regioni, ad esclusione della Lombardia, che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno legiferato in materia, hanno confermato il ruolo delle Province. Stessa situazione, chiaramente si ritrova nelle restanti Regioni, principalmente del Centro-Sud, in cui vige ancora il decentramento amministrativo e vale a dire le leggi di attuazione del d.lgs. n. 469/97. Sia consentito rinviare per questo aspetto a M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, 2011, Milano, Giuffrè, nonché alla bibliografia ivi richiamata.

finanza pubblica¹²⁸⁹. Si pone pertanto il problema di chi nel futuro sostituirà l'ente locale soppresso, quale fulcro gestionale delle Almp, senza che la legge n. 92 – ma neanche il successivo cd. Decreto lavoro – si pronunci sul punto, con tutte le incertezze che possono derivare da tale silenzio¹²⁹⁰.

3. Il work first all'italiana.

Con la Riforma appare distintamente, in più parti del testo legislativo¹²⁹¹, il richiamo congiunto a "politiche attive e di attivazione": la comparsa, accanto alle Almp, dell'espressione politiche di "attivazione" sembra quasi disvelare la *ratio legis* complessiva di questa nuova fase di disciplina¹²⁹². Si intende riferirci all'evoluzione delle politiche attive verso una strategia di «attivazione basata sulla punizione», come alcuni autori si sono espressi osservando l'evoluzione tendenziale di altri sistemi nazionali di sicurezza sociale¹²⁹³.

Il Legislatore non si è riuscito a distaccare dall'impostazione di fondo della precedente fase di disciplina delle Almp ricostruita nel precedente paragrafo ed, in sostanza, ha riguardato alle stesse dimostrando, di fatto, scarso interesse per il loro contenuto intrinseco¹²⁹⁴ e maggiore attenzione verso l'affinamento della disciplina relativa alla connessione con le politiche passive e, quindi, agli effetti decadenziali connessi con la mancata partecipazione alle stesse politiche attive, in una parola la condizionalità¹²⁹⁵. Anticipando in parte le conclusioni del presente scritto, sembra

¹²⁸⁹ Si veda per una ricostruzione di tale normativa P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, cit., 270 e ss., il quale, peraltro, giustamente sottolinea che, nonostante le incertezze, l'attuale assetto costituzionale attribuisce alle Regioni la competenza a decidere il livello istituzionale cui affidare la gestione delle Almp.

¹²⁹⁰ Per la verità l'Esecutivo aveva manifestato la sua opzione in materia nel già citato documento *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, 26. In tale ambito, si fa esplicito riferimento ad una proposta governativa, non ulteriormente dettagliata e che comunque si prevedeva di sottoporre alla Conferenza Unificata Stato-Regioni, di istituire "una Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASpl, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale". Anche nel corso dell'iter di conversione del cd. Decreto lavoro (dl 28 giugno 2013, n. 76, conv. dalla l. 9 agosto 2013, n. 99; per un primo commento vedi M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ADAPT LABOUR STUDIES, e-Book series n. 10) era apparso un riferimento al modello agenziale, poi scomparso nella sua versione definitiva. Ora è prevista una soluzione per così dire *mediana*, comunque legata ad una particolare misura di politica attiva. Difatti, si prevede, a titolo sperimentale, l'istituzione di una "struttura di missione" con "compiti propositivi e istruttori" in particolare relativamente alla già ricordata Garanzia giovani e la struttura è chiamata ad operare "in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego". Tuttavia essa, per funzioni e componenti, sembra implicitamente prefigurare una possibile e più generale soluzione organizzativa in materia di programmazione e coordinamento delle Almp. Sul punto si ritornerà più avanti.

¹²⁹¹ Vedi artt. 1, co. 5; 4, co. 36 e 41, lett. a).

¹²⁹² Il significato del termine "attivazione" è chiarito dal nuovo principio e criterio direttivo per l'esercizio della delega in materia di riforma dei servizi per l'impiego introdotto dall'art. 4, co. 48, lett. c, l. n. 92/2012; l'attivazione è ivi riferita "al soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione".

¹²⁹³ Vedi ancora H. JØRGESEN, *From a beautiful swan to an ugly duckling*, cit.

¹²⁹⁴ D'altro canto, allo scarso interesse del Legislatore corrisponde un altrettanto evidente indifferenza per la materia nel dibattito politico-sindacale e scientifico. Sottolineano questo aspetto anche G. CANAVESI, *Un altro "ostacolo" si abbatte sulla riforma di Monti*, in *Il Sussidiario*, 7 marzo 2012 e L. FORLANI, *Politiche attive e servizi del lavoro: un passaggio chiave della riforma del mercato del lavoro*, in <http://www.nelmerito.com>, 6 aprile 2012.

¹²⁹⁵ Nello stesso senso A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit., 563 e ss., in particolare quando sottolinea, da una parte, il disinteresse per il controllo della qualità, efficacia, efficienza delle Almp e, dall'altra, la logica punitiva sposata, come si evince dalla focalizzazione sulla disciplina relativa alla condizionalità. Piuttosto esplicito è il documento, *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, presentato dal Ministro del lavoro al Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 e approvata dallo stesso nella medesima seduta.

cioè che, pur non essendo adottato in senso assoluto un approccio di *work first*, vi è il rischio che prevalga un'*anima* anglosassone di tipo sanzionatorio, a causa della fattuale irrilevanza qualitativa del contenuto delle stesse politiche attive. In altre parole, in assenza di congrue politiche attive, vi è il pericolo che residui solo l'obiettivo inclusivo nel mercato del lavoro e di uscita dal sistema di sicurezza sociale, obiettivo non mitigato dalla salvaguardia/innalzamento della professionalità, che pure costituisce la finalità che ha accompagnato, almeno in Europa, la nascita di queste politiche.

In disparte dalla questione della persistente assenza di qualsiasi prescrizione concernente la giustiziabilità dei casi di mancata e/o inefficace prestazione delle Almp¹²⁹⁶, tale giudizio deriva sostanzialmente dalla caparbia idea, dopo oramai quasi un quindicennio di sperimentazioni, come già detto, di voler costruire un *gigante dai piedi di argilla* o, per dirla più volgarmente, di *fare le nozze con i fichi secchi*¹²⁹⁷. Ci si riferisce al fatto che, neppure nel contesto di questa ulteriore Riforma del mercato del lavoro, sono programmate adeguate risorse per il finanziamento delle politiche attive¹²⁹⁸. D'altro canto, come giustamente è stato osservato¹²⁹⁹, poiché la l. n. 92/2012 prevede una delega, oramai scaduta, al Governo per un successivo intervento su identica materia (art. 4, co. 48-50), se ne deve ricavare che lo stesso Legislatore considerasse la disciplina appena confezionata non sufficiente a rinvigorire le Almp italiane, ma che sarebbe stata necessaria un ulteriore aggiustamento.

D'altro canto, proprio a causa di tali deficienze della legge n. 92, è stato indispensabile disciplinare alternative e sperimentali soluzioni organizzative – ci si riferisce alla già ricordata Struttura di missione (vedi oltre) – spinti dalla “necessità di dare tempestiva ed efficace attuazione” ad una misura di Almp (la cd. Garanzia Giovani), neppure troppo inedita¹³⁰⁰, successivamente promossa a livello comunitario¹³⁰¹.

Il capitolo relativo alle Almp si apre con l'affermazione: “La presenza d'un regime di sussidi di disoccupazione rafforza la necessità di tener conto d'una finalità particolare dell'intervento pubblico: al generico “aiuto” ai soggetti deboli ed a rischio di emarginazione si aggiunge infatti l'esigenza di contrastare abusi e disincentivi connessi con l'operare dei sussidi.”

¹²⁹⁶ Sottolinea tale aspetto A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit., 578 e ss. Rimane così colpevolmente ancora senza un'esplicita soluzione la questione, avanzata da autorevole dottrina (M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, RGL, 1999, I, 191 ss.), in ordine alla individuazione delle conseguenze giuridiche in caso di mancata e/o inefficace erogazione dei servizi all'impiego ed in particolare alla eventuale responsabilità delle pubbliche amministrazioni locali.

¹²⁹⁷ In senso non difforme M. MAGNANI, *La riforma del mercato del lavoro*, Intervento al seminario *La riforma del mercato del lavoro*; Facoltà di giurisprudenza, Università di Roma Tre, 13 aprile 2012, la quale, a proposito di questo capitolo della Riforma, non esita a parlare di “libro dei sogni”.

¹²⁹⁸ Sottolinea tale aspetto anche V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *Lav.giur.*, 2012, 10, 990, stigmatizzando il comma 37, art. 4, l. n. 92, ove si dispone che le future Almp italiane saranno ad invarianza di risorse finanziarie, umane e strumentali.

¹²⁹⁹ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in

http://csd.le.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf

¹³⁰⁰ La misura è largamente ripresa, per contenuto e meccanismi di implementazione, da quelle tradizionalmente proposte nell'ambito della Seo. Sia consentito rinviare in proposito a M. Marocco, *Youth Guarantee e servizi per l'impiego*, in G. ROSOLEN, G. GIOLIA (a cura di), *Giovani e lavoro: luci e ombre del piano Youth Guarantee con riferimento all'Italia*, cit.

¹³⁰¹ Così l'art. 5, 1° co., Decreto Lavoro, che collega l'istituzione della Struttura di missione alla “necessità di dare tempestiva ed efficace attuazione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, alla cosiddetta «Garanzia per i Giovani» (Youth Guarantee)”. La nascita del nuovo organismo va quindi direttamente ricollegata alla previsione contenuta al paragrafo 2 della Raccomandazione 2013/C 120/01 già citata, il quale invita gli Stati membri a identificare una “autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani”, o, comunque, in alternativa a specificare “un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani”.

L'impostazione di fondo della l. n. 92 pare trasparire se si comparano i due blocchi fondamentali in cui ci sembra possa essere suddivisa la disciplina che la Riforma dedica alle politiche attive ed ai servizi per l'impiego. Il primo – commi 33-37, art. 4¹³⁰² – è dedicato alla stabilizzazione normativa e proceduralizzazione del sistema di erogazione dei servizi per l'impiego e delle Almp; il secondo – commi 38-47 – al *suggello normativo* della condizionalità.

3.1. Lep solo per i beneficiari di ammortizzatori sociali?

Il primo blocco normativo è, in breve, realizzato mediante l'aggiunta di nuovi commi (relativi rispettivamente a due nuovi sotto-*target*) al già commentato art. 3 del d.lgs. n. 181 e dalla correlativa istituzione di una procedura valutativa di verifica del livello delle prestazioni offerte nell'ambito del servizio pubblico al lavoro così definito.

Quanto alla delimitazione del servizio al lavoro (comma 33, lett. *a* e *b*, art. 4), le modifiche introdotte, per la verità, sono bene poche. La lettera *b* – che il Legislatore, per pura logica sistematica, meglio avrebbe fatto ad anteporre – modifica la rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181: la precedente ("indirizzi generali ai servizi competenti ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata") è, più esplicitamente, sostituita da "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego" (Lep); è, in altre parole, palesemente manifestato¹³⁰³ l'intento di esercitare in materia quella potestà esclusiva statale riconosciuta dalla Carta costituzionale, come d'altronde fin da subito era stato proposto dalla dottrina¹³⁰⁴. Le Regioni pertanto dovranno offrire "almeno" le "misure di politica attiva" indicate ai commi 1, *1bis* e *1ter*, commi, questi ultimi due, introdotti dalla lett. *a* su citata. Senza modificare la tecnica di *management* in essere (*target* soggettivi cui corrispondono obiettivi di *performance* basati sulla tempistica di erogazione) ed all'interno delle categorie soggettive già riconosciute dall'ordinamento, vengono ora anche espressamente considerati i beneficiari di "ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito" e i percettori "di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro".

Quanto alla tecnica di *management*, già si è detto (vedi nota 1271): la Seo non suggerisce più, oramai da anni, di indicizzare l'attività degli Spi sulla base della tempistica di erogazione delle Almp; non c'è dubbio che questo indicatore ha il pregio di conferire carattere universalistico al servizio al lavoro e di evitare fenomeni di cd. *cherry picking* o *creaming* (selezione dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare) e di *parking* (scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con

¹³⁰² Per la precisione esula dalla prima sezione la lett. *c*), co. 33, art. 4, che va inserita nella seconda e che pertanto commenteremo in quell'ambito.

¹³⁰³ Già prima larga parte della dottrina (vedi P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., nota 161) aveva qualificato i servizi di cui all'art. 3 quali livelli di prestazione del servizio sociale al lavoro fissati dal Legislatore nell'esercizio della potestà esclusiva ex art. 117, 2° co., lett. *m*).

¹³⁰⁴ Un gruppo di Autori aveva, fin da subito, attribuito un certo rilievo in materia di servizi per l'impiego alla potestà statale esclusiva di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni». In particolare questi A. (vedi M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *DRI*, 2002, 2, 157, ora in M. TIRABOSCHI, L. MONTUSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, e E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *DLM*, 2003, 9) proponevano appunto il ricorso alla c.d. "tecnica del livello essenziale di prestazione", che affida al Legislatore statale una competenza trasversale volta alla individuazione di misure in materia di mercato del lavoro, da attuarsi attraverso prestazioni determinate in concreto dalle singole Regioni – ma solo *in melius* rispetto alla tutela base – e da scongiurare possibili effetti di *dumping* sociale per effetto di differenze disciplinari territoriali.

maggiori barriere al reingresso o che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di *performance*)¹³⁰⁵. Purtroppo, proprio gli esiti applicativi non brillanti dell'art. 3 nel suo non breve periodo di prima attuazione (2003-2012), avrebbero dovuto, perlomeno, suggerire di rafforzare quell'indicatore con altri: ad es. relativi alla struttura (numero utenti/operatori), alle competenze professionali minime degli operatori, ecc.¹³⁰⁶ D'altro canto, la modifica di questo articolo avrebbe potuto anche costituire l'occasione, in linea con le più recenti indicazioni comunitarie¹³⁰⁷, per la previsione di Lep concernenti anche servizi da rivolgere alla domanda di lavoro. Seppure questo tipo di misure solo indirettamente realizzano l'interesse pubblico sotteso alla concretizzazione del diritto al lavoro costituzionalmente garantito¹³⁰⁸, non v'è dubbio che la costruzione combinata di politiche attive e servizi per i datori di lavoro potrebbero contribuire al migliore raggiungimento degli obiettivi delle prime¹³⁰⁹.

Stante il disinteresse così mostrato per la costruzione di realistici ed efficienti Lep relativi alle Almp¹³¹⁰, è allora l'*emersione* dall'ambito dei *target* preesistenti di una nuova *species*¹³¹¹ – i beneficiari degli ammortizzatori sociali – che disvela, subito, l'*anima* anglosassone dell'intervento di riforma¹³¹². Peraltro, se l'*emersione* di questi *target* finisse per costituire un'indicazione di *policy* finalizzata a privilegiare queste categorie rispetto al *genus* dei non "coperti" da ammortizzatori sociali, l'effetto sarebbe paradossale: questi ultimi oltre a non essere protetti economicamente dal rischio di disoccupazione, finirebbero per essere sfavoriti nell'accesso alle Almp, poiché il Legislatore ha scelto di coartare queste misure verso obiettivi di *work first*¹³¹³. L'impressione che

¹³⁰⁵ Si pensi al caso in cui fosse stato previsto un indicatore di *performance* correlato ad una quota minima, differenziata per *target*, di soggetti ricollocati.

¹³⁰⁶ Da ultimo, P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 115, sviluppano tale tematica, sottolineando le potenzialità della tecnica dei Lep, idonei a qualificare le prestazioni dei diritti sociali non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo. Anche S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in a cura di M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Le nuove leggi civili, Milano, Giuffrè, 2012, 374, critica i Lep di cui al 181, però sotto altri profili: oltre allo svilimento della sussidiarietà verticale ed orizzontale, si sottolinea che essi siano *fini a se stessi*, senza l'introduzione di meccanismi di valutazione delle *performance* basati sulla effettiva capacità di ricollocazione dei disoccupati e/o beneficiari. Per quanto detto nel testo, non si concorda con quest'ultima critica: proprio l'esperienza comparata dimostra che questo tipo di indicatori sono quelli che alimentano inammissibili e inefficienti fenomeni di *creaming* dei disoccupati.

¹³⁰⁷ Nel più volte citato *Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020*, 6, si auspica, insieme alla messa in opera di misure di attivazione dei disoccupati, "una profonda comprensione della domanda di lavoro e (...) un'assistenza qualitativa ai datori di lavoro".

¹³⁰⁸ Seppure sviluppate in un altro contesto (anche le agenzie per il lavoro realizzano solo indirettamente detto interesse pubblico) ci sembra possano essere qui richiamate le considerazioni di F. LISO, *Sub art. 3*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Zanichelli, Bologna, 60.

¹³⁰⁹ Sia consentito rinviare in proposito a F. GIUBILEO, M., MAROCCO, *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, in <http://www.lavoce.info/servizio-per-limpiego-non-bastano-i-livelli-essenziali/>, 18.12.12.

¹³¹⁰ Poiché il sistema di premialità previsto al successivo comma 34 (vedi *infra*) non potrà basarsi sugli scarni indicatori di *performance* di cui all'art. 3, d.lgs. n. 181 è plausibile che, nell'ambito dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, dovranno essere individuati ulteriori elementi valutativi.

¹³¹¹ Se ben si intende anche A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit., 562, considera i percettori di sussidi pubblici in rapporto di *species* a *genus* rispetto alle categorie preesistenti (giovani, donne in reinserimento lavorativo e disoccupati di lunga durata), rispetto alle quali i primi detengono un requisito definitorio *aggiuntivo*, il godimento dell'ammortizzatore sociale.

¹³¹² Nello stesso senso S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità*, cit., 373, quando afferma che l'interessamento per i percettori di ammortizzatori deriva non soltanto dall'intento di migliorarne l'occupabilità, quanto di disincentivare la loro permanenza passiva nel sistema previdenziale e la loro uscita dallo stesso.

¹³¹³ Questo rischio è giustamente sottolineato da P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in Riv.dir.sic.soc., 2012, 3, 507.

questo paradossale privilegio possa veramente verificarsi nei fatti è rafforzata dalla constatazione che la nuova disciplina, ad invarianza di spesa, impone l'offerta di attività aggiuntive in favore dei *nuovi target* (vedi *infra*): in altre parole i servizi competenti dovranno *attivarsi* in misura maggiore rispetto al passato, pur non potendo contare su risorse aggiuntive.

Obiettivamente è stato profuso un maggior sforzo definitorio con riguardo al contenuto delle misure da offrire ai beneficiari di ammortizzatori sociali. Se, nel complesso, si compara i Lep relativi alle prestazioni in favore delle preesistenti categorie con quelli da ultimo introdotti, si nota una certa evoluzione tecnica: le attività considerate al co. 1, art. 3, d.lgs. n. 181/2000 sono, infatti, piuttosto generiche – frutto, come detto, di una mera operazione di traduzione delle indicazioni provenienti dalla Seo – e lasciano un corrispettivo spazio di discrezionalità alle amministrazioni locali (“iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale”); quelle ora aggiunte, invece, risultano maggiormente dettagliate sotto il profilo contenutistico e paiono ispirate anche all'esperienza accumulata dalle Regioni, di recente, nella gestione dei cd. ammortizzatori sociali in deroga¹³¹⁴.

In favore dei disoccupati titolari di sussidi pubblici (co. 1bis, art. 3) è prevista l'offerta, in sequenza temporale¹³¹⁵, di: un colloquio individuale di orientamento; azioni di orientamento collettivo sulle strategie di ricerca di lavoro (*job search*); interventi formativi, adeguati sia ai fabbisogni professionali espressi dalla domanda di lavoro locale, sia alle pregresse esperienze accumulate *on the job* dai lavoratori¹³¹⁶. La sequenza si chiude con l'erogazione del cd. *new start* (“iniziative di inserimento lavorativo”)¹³¹⁷.

Quanto invece ai “sospesi” (co. 1ter), in coerenza con il loro *status* di occupati, si prevede in loro favore solo l'erogazione di formazione professionale. La vera novità in materia¹³¹⁸ è che, di fatto, si esclude dall'offerta di interventi di politica attiva, sotto forma di formazione professionale, i

¹³¹⁴ Su questa esperienza si veda DE VINCENZI R., IRANO A., SORCIONI M (a cura di), *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale: triennio 2009-2011*, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo, Roma, 2012.

¹³¹⁵ Così D. GAROFALO, *Profili di carattere generale*, cit., 606. Il pacchetto prevede sequenzialmente: colloquio entro i 3 mesi dalla disoccupazione, orientamento collettivo tra i 3 e i 6 mesi, formazione dopo i 6 mesi, misura di inserimento al lavoro entro la fine del periodo di fruizione del trattamento.

¹³¹⁶ In sostanza, si fissano indirizzi rivolti alle Regioni a programmare e finanziare azioni formative esenti da quelle caratteristiche negative che, alle volte, si sono presentate nella pratica. Per una critica sull'attuale sistema di erogazione degli interventi formativi si vedano S. PIRRONI, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006, 218 e, con altro approccio, B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 174.

¹³¹⁷ Vi è perfetta coincidenza, contenutistica e nella tempistica, relativamente alla prima attività, il colloquio di orientamento. Tutti i disoccupati, pertanto, al di là delle loro caratteristiche soggettive (giovani, donne, adulti), ovvero del fatto che siano titolari, o meno, di ammortizzatori sociali, dovrebbero beneficiare “entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione” di detto colloquio. Si tratta, stante l'andamento attuale del mercato del lavoro, di un obbligo di attivazione per gli uffici di notevole impatto in termini di carichi di lavoro. Con riguardo alla seconda attività (per una critica e dubbi definitori si veda P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego*, cit., 467 e ss.), la “proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo”, invece, cambia per ciascuna categoria soggettiva considerata il termine finale entro il quale la proposta deve essere effettuata dall'ufficio: “non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione” per adolescenti, giovani e donne in reinserimento lavorativo; “non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione” per gli “altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata” ed, infine, “entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito” per i disoccupati titolari di ammortizzatori.

¹³¹⁸ Perlomeno dal lato della condizionalità era già previsto l'obbligo di frequentare regolarmente corsi di formazione o di riqualificazione (vedi il già citato art. 1 *quinquies* del d.l. n. 249/2004). Certo non sussisteva l'obbligo per i servizi competenti di offrire ai cassintegrati questa misura.

lavoratori “sospesi” per periodi inferiore ai sei mesi. La previsione appare ispirata alla esperienza degli ammortizzatori sociali in deroga: alcune Regioni¹³¹⁹, proprio l'impossibilità di programmare un'offerta formativa adeguata per coloro che beneficiano di sospensioni brevi e che, pertanto, possono venir repentinamente richiamati allo svolgimento dell'attività lavorativa, avevano già escluso costoro nell'ambito della platea dei soggetti tenuti a partecipare alle attività formative organizzate dalle stesse¹³²⁰.

Con riguardo ai Lep, va infine sottolineato che il maggior dettaglio del Legislatore del 2012 si spinge fino a dettare non solo la tempistica di *attivazione* degli uffici e la tipologia di intervento che la rete dei servizi per l'impiego regionale dovrà destinare, ma anche a fissare la durata minima dello stesso intervento: a tutti i titolari di ammortizzatori sociali, ad esclusione dei “sospesi” per periodi inferiori ai sei mesi, dovrà essere offerto un'attività di formazione della “durata complessiva non inferiore a due settimane”.

Ad una visione d'insieme, risultano rafforzati i dubbi sull'effettiva capacità dei servizi competenti di *reggere l'impatto* di queste attività aggiuntive, a meno che l'offerta di questi servizi non vada a detrimento, come detto, dei soggetti non “coperti” dagli ammortizzatori sociali.

Potrà essere utile a verificare la concreta *messa in opera* di questi livelli essenziali, ed a smentire i dubbi appena avanzati, la realizzazione di un modello nazionale di monitoraggio e valutazione¹³²¹.

¹³¹⁹ Ad es. l'Accordo Quadro stipulato dalla Regione Liguria e le parti sociali del 19 giugno 2009 in tema di ammortizzatori sociali in deroga prevedeva una differenziazione tipologica delle Almp offerte in base alla durata della sospensione concessa: a favore dei lavoratori in sospensione per periodi di brevissima durata (inferiori ai 15 giorni continuativi) o a orario ridotto, erano previsti solo interventi di orientamento e supporto attivati su base volontaria; per quelli di breve durata (tra 16 e 60 giorni), si prevedevano, sempre solo su base volontaria, un colloquio, un modulo di orientamento ed attività di *counselling*; per quelli di durata comunque superiore 60 giorni, si prevedeva la facoltà di accedere a formazione breve in piccoli gruppi o individualizzata; solo per lavoratori licenziati o in sospensione per periodi di lunga durata (superiore a 60 giorni consecutivi), e senza possibilità di rientro in azienda, era previsto l'obbligo di accedere a percorsi di riqualificazione delle competenze o di ricollocazione.

¹³²⁰ È possibile che, come afferma S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità*, cit., 373, questa esclusione sia anche da ricollegare all'esigenza di riservare le misure di miglioramento della occupabilità a coloro che hanno maggiore probabilità di perdere lavoro, a causa della lunga durata della sospensione concessa, come peraltro si evince dal *lapsus calami* in cui è incorso il Legislatore (“offerta di formazione professionale (...) adeguata alle competenze professionali del disoccupato”). Segnala quest'ultimo aspetto P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego*, cit., 470). Critico P.A. VARESI *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, cit., 268, perché il Lep lascia trasparire l'intento di utilizzare la formazione professionale, peraltro costosa, come strumento di contrasto del lavoro irregolare.

¹³²¹ Per “monitoraggio” si intende, in breve, la raccolta di dati, quantitativi e/o qualitativi, finalizzati alla verifica dello stato di attuazione di una data politica pubblica. Sulla nozione di “valutazione” delle politiche pubbliche, di incerta definizione, esiste una copiosa letteratura. Ai fini di chiarire l'uso che se ne fa nel testo può essere utile la “poco restrittiva” nozione fornita da A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009, secondo i quali essa consiste nella «attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle». Per maggiori approfondimenti, proprio in materia di servizi per l'impiego, si veda A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, cit., 27 ss. La “cultura” valutativa ha scarsa presa in Italia, nonostante esistano organismi e professionisti che ne promuovano l'adozione (si veda il sito della Associazione italiana di valutazione www.valutazioneitaliana.it) ed anche la legge abbia incentivato le PA all'uso delle tecniche valutative, con finalità di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi da essa resi. Ci si riferisce alla legge Bassanini (l. n. 59/1997), la quale, nell'ambito della delega in materia di «meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche» (art. 11, comma 1, lett. c), prevedeva che ciascuna amministrazione provvedesse «periodicamente e comunque annualmente alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati», e che «l'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati» fosse collegato «alla allocazione annuale delle risorse» (art. 17). Si noti inoltre che l'art. 1 della già richiamata l. n. 144/1999 obbligava le amministrazioni centrali e regionali a costituire propri «nuclei di valutazione e verifica degli

Questo modello è implicito e propedeutico al comma 36, art. 4, il quale stabilizza un sistema di premialità nella ripartizione tra le Regioni del Fse, al fine di gratificare le amministrazioni che raggiungano le *performance* migliori nella erogazione degli stessi Lep fissati dalla Legge (“sistema di premialità (...) legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego”), con meccanismo di *Carrot and Stick* analogo a quello previsto in capo agli utenti¹³²² e secondo i dettami del *management* per obiettivi. È disposto che la costruzione di questo sistema venga negoziato, in coerenza con i documenti di programmazione degli interventi cofinanziati con fondi strutturali europei, in sede di Conferenza Unificata, tramite un'intesa inter-istituzionale tra autorità centrale e amministrazioni periferiche¹³²³; ciò non solo perché si tratta di assecondare il principio di “leale collaborazione” in una materia di competenza concorrente, ma anche perché sono le stesse procedure di programmazione ed attuazione delle azioni dei fondi di intervento nell'ambito della politica comunitaria di coesione a prevedere il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali competenti¹³²⁴. Già la passata programmazione comunitaria (2000-2006) prevedeva una “riserva di efficienza ed efficacia” da attribuire, a metà percorso, sulla base di “indicatori di sorveglianza”¹³²⁵ e proprio per attivare questi meccanismi di premialità fu predisposto nel 1999 un *Masterplan* dei servizi per l'impiego dal Ministero del lavoro, dopo averlo concordato con le altre autorità di gestione¹³²⁶. Seppure non si tratta di una novità, né dal punto di vista della tecnica, né della procedura, l'elaborazione di questo sistema potrebbe essere l'occasione per sviluppare e rendere più credibili i Lep previsti dalla Legge, nonché per contestualizzarli rispetto ai mercati del lavoro locali.

Il meccanismo di premialità sollecita però anche delle questioni di non poco rilievo. Non ci sembra sia ammissibile, perché in contrasto con i doveri della Repubblica previsti dall'art. 4 Cost., la mera sanzione finanziaria dei servizi territoriali che non riescano a garantire i Lep; in altre parole, ove i meccanismi di monitoraggio e valutazione certificassero che in un dato territorio i Lep non sono raggiunti, è legittimo che i fondi europei, se previsto dalla normativa comunitaria, possano essere utilizzati, al fine di spingere, con la leva finanziaria, al conseguimento di quei *standard*. Ci sembra però che il mancato raggiungimento dei Lep comporti, invece, in capo allo Stato italiano, a garanzia del ricordato dovere pubblico sancito dall'art. 4 citato, l'obbligo di attivarsi perché il servizio al lavoro sia garantito equamente su tutto il territorio nazionale.

investimenti pubblici», finalizzati a garantire il «supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione». Si veda in proposito il sito www.rete-nuvv.it.

¹³²² Esplicito ancora una volta è il già citato documento, *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, 26, ove si afferma che: “Vanno definite premialità e sanzioni per incentivare l'efficienza dei servizi per il lavoro e per spingere a comportamenti virtuosi sia i soggetti che erogano i servizi, sia le persone/lavoratori che beneficiano dei servizi e dei sussidi”.

¹³²³ Sul ruolo delle Intese inter-istituzionali in materia di servizi all'impiego sia consentito rinviare a M. MAROCCO, *I regolamenti regionali*, cit., 644 ss., ed alla bibliografia ivi richiamata.

¹³²⁴ Sono cioè coinvolte tutte le cd. autorità di gestione designate per la gestione dei programmi operativi in cui si articola l'intervento del fondo europeo. Vedi gli artt. 59-60 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, il quale detta le regole generali riguardanti l'azione di fondi di intervento nell'ambito della politica comunitaria di coesione (e vale a dire, oltre al FSE, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione).

¹³²⁵ Vedi l'art. 44 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio.

¹³²⁶ Il documento, consultabile all'indirizzo <http://impiego.formez.it/sites/all/files/Masterplan%20Spi.pdf>, era finalizzato a fissare “obiettivi di realizzazione quantitativi e standard qualitativi di funzionamento condivisi, fissando in precise fasi temporali il raggiungimento di un'efficienza misurabile in effetti oggettivamente apprezzabili”. Su tale ultimo documento, anche per una critica, si veda P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 110.

Funzionale ai meccanismi di monitoraggio e valutazione è il vincolo per i servizi competenti ad alimentare una banca dati detenuta dall'Inps mediante i "dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali", proprio al fine di vigilare ed attuare il sistema di premialità¹³²⁷. Come giustamente sottolineato¹³²⁸, pure questa non è una novità, ma si tratta di una *riedizione*, in parte più esaustiva proprio perché finalizzata alla "verifica della erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali", della cd. banca dati percettori dei trattamenti di sostegno al reddito, prevista nell'ambito dei provvedimenti anti-crisi già ricordati¹³²⁹.

Posto che anche questa banca dati doveva essere costituita *a costo zero*, le difficoltà di implementazione sono tutte connesse al fatto che, in assenza di un sistema definitorio e procedurale unico, i meccanismi di registrazione delle Almp, allo stato attuale, sono stati costruiti sulla base di codifiche e secondo prassi non uniformi o condivisi solo a livello regionale (talvolta provinciale). La dottrina più attenta, d'altro canto, dubitava che sarebbe stato rispettato il termine, seppur ordinatorio, previsto dalla Legge¹³³⁰.

Peraltro, il sistema di monitoraggio e valutazione appena descritto appare surrettiziamente superato da alcune previsioni contenuto nel già ricordato Decreto Lavoro, ove sono disciplinati due strumenti operativi: la "Struttura di missione" e la "Banca dati politiche attive e passive" (rispettivamente artt. 5 e 8).

Il primo organismo è dotato di "compiti propositivi e istruttori", non solo in materia di attuazione della più volte ricordata "Garanzia Giovani", ma anche di promozione della "ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale relativi, in particolare, al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti «in deroga»". In altre parole, due dei principali *target* dei Lep fissati dalla legge 92 in materia di servizi per l'impiego – i giovani e i disoccupati/sospesi titolari di trattamenti – *slittano*, fino alla fine del 2015, verso tale organismo di livello centrale, il quale, d'altro canto, interviene proprio "in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego" (art. 5, 1° co, Decreto Lavoro).

La sensazione che l'*occasione* dell'attuazione della Garanzia Giovani sia stata colta per *testare* un alternativo modello organizzativo¹³³¹ è corroborata se solo si scorrono le apparentemente

¹³²⁷ In tale banca dati, che l'Inps doveva costituire entro il giugno 2013, affluiscono, oltre alle informazioni sulle Almp fornite dai servizi competenti, i dati individuali, forniti dall'Inps, relativi ai beneficiari degli ammortizzatori sociali (anagrafica e tipologia di trattamento), nonché le informazioni, fornite da Regioni e Province, relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata.

¹³²⁸ Così S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi*: cit., 377, la quale lamenta la mancata previsione di informazioni aggiuntive relative ai beneficiari di ammortizzatori che ne avrebbe facilitato l'attivazione.

¹³²⁹ Vedi l'art. 10 del D.M. 19 maggio 2009 n. 46441, di attuazione del già citato art. 19 del d.l. n. 185/2008. Quest'ultima banca dati, poiché più orientata alla attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali, si limitava a prevedere l'inserimento dei soli nominativi dei soggetti "disponibili a un percorso di riqualificazione professionale ovvero, in caso di perdita di lavoro, a un lavoro congruo". Quella prevista dalla l. n. 92, poiché si tratta anche di verificare l'*attivazione* dei Lep, dovrebbe contenere anche i dati essenziali relativi alle Almp svolte.

¹³³⁰ In senso analogo, P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 97.

¹³³¹ Nello stesso senso G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Le prime misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani"*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto Lavoro: prime letture*, ADAPT LABOUR STUDIES, e-Book series, n. 10, 2013, i quali considerano la struttura "una sorta di prodromica agenzia per l'impiego di livello nazionale con funzioni di regia e di governance".

importanti funzioni, temporaneamente, attribuite alla stessa “struttura di missione” (art. 5, 2° co.)¹³³². Interagendo con i diversi livelli di governo che intervengono in materia di Almp, la Struttura è chiamata a: definire “linee-guida nazionali” e “criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche”; indirizzare e coordinare le azioni delle strutture centrali competenti (Ministero del Lavoro e sue Agenzie tecniche); monitorare e valutare l'intero sistema italiano di progettazione ed erogazione delle politiche attive, allo scopo individuando le *best practice*, stipulando convenzioni, integrando i sistemi informativi, realizzando appositi rapporti di monitoraggio. Si aggiunga che, secondo le già ricordate tecniche di *management* per obiettivi, la Struttura fisserà anche “meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti” e potrà avanzare, in esito alla sua attività valutativa, “proposte di miglioramento dell'azione amministrativa”.

In sostanza, la legge 92 che, pur fissando dei Lep, tuttavia latitava nello specificarne l'apparato implementativo, è stata temporaneamente soppiantata dal Decreto Lavoro che, sotto questo profilo, individua una apposita struttura centrale di coordinamento, pure provvista per l'esercizio delle sue funzioni di una seppur minima dotazione finanziaria¹³³³.

Se quella descritta è comunque una sperimentazione temporanea, quella realizzata dall'art. 8, Decreto Lavoro, è un vero e proprio superamento della Banca dati Inps prevista dalla legge n. 92. In questo ambito è difatti disposta una *fagocitazione* di una pluralità di base dati (oltre a quella appena ricordata, anche l'anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università e la dorsale informativa in materia di competenze dei lavoratori), in un nuovo strumento informatico (la Banca dati delle politiche attive e passive), istituita allo scopo “di razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti”, nonché, nuovamente, di

¹³³² Il citato comma 2° recita: Al fine di realizzare le attività di cui al comma 1, la struttura di missione, in particolare:

- a) nel rispetto dei principi di leale collaborazione, interagisce con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle regioni, che sono tenute a comunicarli almeno ogni due mesi;
- b) definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva mirati alle finalità di cui al medesimo comma 1, nonché i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche;
- d) promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL;
- e) individua le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per la realizzazione dei medesimi obiettivi;
- f) promuove la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni privati per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni;
- g) valuta gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto e definisce meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;
- h) propone ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all'articolo 8;
- i) in esito al monitoraggio degli interventi, predispone periodicamente rapporti per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proposte di miglioramento dell'azione amministrativa;
- i-bis) avvia l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l'impiego, di Italia Lavoro S.p.A. o dell'ISFOL, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- i-ter) promuove l'accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati, da chiunque detenute e gestite, contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle sue esperienze lavorative o formative.

¹³³³ Vedi 4° co., art. 5.

“garantire una immediata attivazione della Garanzia per i Giovani”. Permangono i dubbi implementativi, stante, anche in questo caso, gli irrisolti problemi di coordinamento istituzionale, nonché l'assenza di risorse dedicate.

3.2. Una condizionalità adeguata al nuovo mercato del lavoro.

Da quanto sin qui detto si può affermare che il recupero di un'*anima* scandinava delle Almp fissate, senza grande costrutto, dall'art. 3 del d.lgs. n. 181 è, in sostanza, affidato al sistema di monitoraggio e valutazione previsto dalla Riforma. È in particolare auspicabile che l'Intesa in sede di Conferenza Unificata sia l'occasione per rendere credibili i Lep ed impiantare un sistema di monitoraggio e valutazione veramente indirizzato a sostenere un efficiente rete di servizi al lavoro equamente distribuita su tutto il territorio nazionale.

Ove così non fosse, e i Lep rimanessero *lettera morta*, quel che resta della Riforma è una nuova ed ancora più draconiana fase di disciplina della condizionalità, sempre più ispirata ad un approccio di *work first*.

Il blocco normativo dedicato alla condizionalità si articola in tre *step*: il primo è indirizzato a conferire maggiore certezza e solidità al raccordo tra politiche passive ed attive, il secondo a definire l'offerta di lavoro congrua ed, infine, il terzo a stabilire la nozione di disoccupato. Va subito detto che questa nuova disciplina, in particolare quella concernente quest'ultimo *status*, implicherà un nuovo lavoro normativo delle Regioni, le quali dovranno ritornare sui regolamenti regionali, deliberati nella vigenza del precedente testo legislativo¹³³⁴.

Nel complesso pertanto la nuova disciplina dedicata alle Almp deve essere letta congiuntamente all'art. 2 della stessa legge n. 92 dedicato, appunto, agli ammortizzatori sociali¹³³⁵. Per intenderci, le norme che stabiliscono il raccordo tra le due materie sono, da una parte, il 4° comma, art. 2, ove è stabilito che la nuova “Assicurazione Sociale per l'Impiego” (ASpl)¹³³⁶ – ed anche la mini-ASpl¹³³⁷ – è riconosciuta “ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che (...) siano in stato di disoccupazione”¹³³⁸ e, dall'altra, i commi 40-41, art. 4, i quali

¹³³⁴ Per un esame della disciplina regionale che dovrà essere rivista vedi P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, cit., 254 e ss.

¹³³⁵ Anzi giustamente P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 105, sottolineano che *ratione materie* i commi 40-43, art. 4, avrebbero essere collocati negli artt. 3-4, relativi agli ammortizzatori sociali. Sulla nuova disciplina dedicata a quest'ultimi vedi O. BONARDI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in M. FEZZI, F. SCARPELLI (a cura di), *Guida alla Riforma Fornero. I quaderni di wikilabour*, in http://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2fGuida-Fornero_Wikilabour.pdf; 2012; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in http://csdile.lex.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf; S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali*, in www.bollettinoadapt.it, 7 dicembre 2012; F. LISO, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, mimeo; F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, mimeo.

¹³³⁶ Giustamente F. LISO, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, cit., sottolinea che la connessione con le politiche attive emerge sin dalla denominazione del nuovo trattamento di disoccupazione: l'uso del termine “impiego” manifesta l'intento di internalizzare “l'idea della finalizzazione dell'istituto (...) al inserimento lavorativo”.

¹³³⁷ Il comma 22, art. 2, estende l'applicazione del 4° comma anche alla prestazione economica riconosciuta a favore di chi non possa vantare il requisito contributivo necessario per l'accesso all'ASpl, ma possa far valere almeno 13 settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi 12 mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per la assicurazione obbligatoria.

¹³³⁸ Svolgendo il principio di cui al citato 2° co. dal punto di vista del pagamento dell'indennità, il successivo co. 14 stabilisce che: “La fruizione dell'indennità è condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni”.

disciplinano la decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito in caso di mancata partecipazione alla Almp. I tre commi appena ricordati nel complesso costituiscono la *nuova* disciplina della condizionalità e sostanziano, almeno in punta di diritto, la connessione tra politiche passive ed attive.

In sostanza riprendendo e rendendo ancora più stringente la disciplina previgente, al contempo abrogata¹³³⁹, sono definiti gli effetti, dal lato della politica passiva, della mancata attivazione del disoccupato/sospeso. In primo luogo, si stabilisce che il lavoratore “sospeso” e beneficiario di una prestazione di sostegno del reddito, decadrà dal trattamento “qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo” (co. 40). In secondo luogo, analogamente, per i disoccupati si prevede la decadenza dell’ASpl (e della mobilità, finché sarà in vita), nel caso di “rifiuto di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti (...) o non vi partecipi regolarmente”. Per quest’ultima categoria soggettiva, chiaramente, è considerata anche la mancata accettazione di una “congrua” offerta di lavoro (co. 41)¹³⁴⁰.

Rispetto al passato, si rinvencono due novità di diverso segno. Da una parte, a maggior tutela del beneficiario dell’ammortizzatore sociale, è espressamente circoscritto il vincolo di partecipazione alla Almp entro i limiti del “giustificato motivo”; ciò, d’altro canto, sulla scorta di quanto era già previsto dal lato delle politiche attive¹³⁴¹ e comunque era stato ammesso, in parte, dalla prassi anche dal lato delle stesse politiche passive¹³⁴².

Dall’altra, in materia di parametri di congruità dell’offerta, mentre quelli geografici sono rimasti invariati¹³⁴³, quelli economici, in particolare relativi alla proposta lavorativa non sono più calcolati sulla base della retribuzione perduta (non inferiore al 20% di quest’ultima), ma in relazione all’importo, lordo, dell’indennità di disoccupazione (superiore almeno del 20 % rispetto ad essa). Oltre

¹³³⁹ Ci si riferisce ai già citati art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004, e al comma 10, art. 19, d.l. n. 185/2008, rispettivamente abrogati dai commi 46 e 47, art. 4, l. n. 92/2012.

¹³⁴⁰ C’è da chiedersi se sia sopravvissuta la disciplina sanzionatoria che accompagnava il mancato adempimento da parte dei servizi competenti dell’obbligo di avviare la procedura di decadenza dal beneficio previdenziale. Allo stato il comma 44 prevede solo che: “è fatto l’obbligo ai servizi competenti (...) di comunicare tempestivamente gli eventi di cui ai commi da 40 a 43 all’INPS”. La precedente disciplina invece disponeva che la mancata comunicazione – ovvero anche quella solo intempestiva – delle informazioni relative ai percettori di ammortizzatori sociali a favore dell’Inps, determinava sanzioni differenziate a seconda della natura giuridica del soggetto coinvolto nella attivazione del disoccupato: poteva comportare responsabilità per danno erariale per le amministrazioni pubbliche coinvolte (in particolare i responsabili dei CPI), mentre in ogni caso determinava in capo ai servizi competenti autorizzati o accreditati la revoca della autorizzazione o dell’accreditamento. Tuttavia, il testo normativo in cui è contenuta tale disciplina (art. 12, co. 3, d.m. n. 46441/2009), potrebbe essere considerato nel complesso travolto dall’abrogazione di più parti dell’art. 19, d.l. 185/2008, di cui esso costituiva attuazione. Con sicurezza rimane in vita la sanzione in capo alle Agenzie per il lavoro, in quanto contenuta anche in altra fonte (art. 5, co. 1, lett. f, d.lgs. n. 276/2003). S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi*: cit., 376, forse un po’ frettolosamente, conclude che non sia più prevista alcuna sanzione.

¹³⁴¹ Già il vecchio testo dell’art. 4, d.lgs. n. 181/2000, ammetteva che l’utente potesse motivare, giustificandolo, il mancato adempimento dei due obblighi (presentazione alle convocazioni dell’ufficio, rifiuto dell’offerta di lavoro) da cui la Legge faceva discendere la perdita dello stato di disoccupazione. In virtù di questa disposizione Regioni avevano provveduto a riempire di concreto contenuto la nozione di “giustificato motivo”. Sia consentito rinviare a M. MAROCCO, *I regolamenti regionali*, cit., 673.

¹³⁴² La già citata Circolare n. 5/2006, almeno in materia di partecipazione agli interventi formativi, precisava che la frequenza ad essi era obbligatoria “salvo i casi di documentata forza maggiore o di assenza in funzione dell’applicazione di normative nazionali in materia di congedi parentali o maternità”.

¹³⁴³ Le attività lavorative o di formazione si devono svolgere in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque deve essere raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

al peggioramento delle condizioni economiche che ne deriva¹³⁴⁴, è proprio qui che si manifesta con maggiore intensità l'approccio di *work first*, o volendo, l'*anima* anglosassone della l. n. 92. La spinta verso l'inclusione nel mercato del lavoro, sganciata da finalità di *empowerment* del disoccupato coinvolto nella Almp è andata per tappe progressivamente afflittive: dall'offerta di lavoro "professionalmente congrua", il cui rifiuto comportava la cancellazione dalle liste di mobilità¹³⁴⁵, a quella di un inquadramento ad un "livello retributivo non inferiore (...) rispetto a quello delle mansioni di provenienza"¹³⁴⁶ – formula che aveva consentito comunque un aggancio con la professionalità perduta¹³⁴⁷ – si giunge all'attuale formulazione. Quest'ultima, assente qualsiasi legame con detta professionalità, sembra materializzare il disinteresse del Legislatore per il contenuto intrinseco delle Almp e certifica l'interesse, piuttosto, per la capacità afflittiva delle stesse. Peraltro, se l'evoluzione appare "sintonica con l'esperienza comparata"¹³⁴⁸, ciò non toglie che essa è criticabile sotto il profilo dell'efficienza economica e conferisce ancora più spessore alle critiche che la dottrina aveva già avanzato rispetto alla precedente formula legislativa¹³⁴⁹. Da quest'ultimo punto di vista, poiché il diritto al lavoro, inteso quale libertà negativa, protegge anche il diritto del cittadino "alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla come mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse della sua personalità"¹³⁵⁰, la mancanza di qualsiasi aggancio, diretto ed indiretto, con la pregressa esperienza lavorativa, finisce per determinare una evidente disparità di trattamento a danno dei beneficiari di ammortizzatori sociali nella fruizione di tale libertà. In altre parole, il rischio di perdere il trattamento di sostegno al reddito potrebbe indebitamente coartare l'esercizio di questa libertà, in spregio all'art. 4 Cost.

Peraltro, seppure si ritenessero ammissibili limiti a tale libertà, ogniquale volta si trattasse contro-bilanciare gli interessi in gioco, ci pare vadano presi in considerazione anche argomenti di efficienza economica. Le Almp ideate per promuovere l'aumento della produttività del lavoro, vengono così *deviate* verso finalità di controllo e di vigilanza sui possibili rischi di *azzardo morale* da parte dei titolari di trattamenti pubblici¹³⁵¹; viene spontaneo chiedersi se non sia più efficiente allora agire direttamente dal lato dei controlli, piuttosto che finanziare le costose politiche attive.

¹³⁴⁴ Così giustamente M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali*, cit.; nello stesso senso P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 106, nota 138, ove si sottolinea il peggioramento economico che deriva da tale norma, posta la struttura della ASpl: tasso di rimpiazzo al 75% dell'ultima retribuzione; *decalage* nel tempo; tetto massimo di poco superiore ai 1.100 €.

¹³⁴⁵ Si veda su questa formula GAROFALO, *Profili di carattere generale*, cit., 593, nota 167.

¹³⁴⁶ Così il già citato art. 1-*quinquies*, co. 1, d.l. n. 249/2004; vedi nota 39.

¹³⁴⁷ Sottolinea tale aspetto P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego*, cit., 490. In effetti, così aveva disposto la Circolare del Ministero del lavoro n. 5 del 22 febbraio 2006, la quale aveva creativamente *rivivificato* il parametro della professionalità (così F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19*, cit., 727), pur non essendo previsto dalla disciplina legislativa.

¹³⁴⁸ Così P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 106, nota 138.

¹³⁴⁹ Vedi nota 39.

¹³⁵⁰ Così la sentenza della Corte Costituzionale n. 61 del 1965. Si veda in tema S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *IPrev*, 2006, 3.

¹³⁵¹ Proprio gli Autori dell'approccio Tlm già ricordato (B. GAZIER, J. GAUTIER, *The "Transitional Labour Markets" Approach*, cit., 8) rimproverano alle politiche di attivazione di sovrastimare l'importanza dell'azzardo morale, e quindi della responsabilità individuale, lasciando invece negletti i rischi legati alla selezione avversa. Nella specie, i propugnatori di questa teoria insistono invece sulla necessità di Almp e servizi per l'impiego capaci veramente di orientare i cittadini a compiere scelte informate, prive cioè di asimmetrie informative che generano scelte inefficienti ("selezione avversa") e per sostenerli durante le diverse transizioni che devono affrontare nella carriera lavorativa.

Tornando al commento della nuova disciplina, la Riforma interviene, modificandole, anche sulle norme relative alle “procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione” di cui all’art. 4, d.lgs. n. 181/2000 e vale a dire sulle regole che disciplinano l’accesso dei cittadini agli stessi servizi. La legge n. 92 (art. 4, co. 33, lett. c) ha modificato proprio la disciplina relativa agli eventi successivi che possono incidere sul mantenimento di detto *status* – in forma di perdita, ovvero sospensione – e che, a tal fine, devono essere accertate dagli uffici competenti.

Va subito detto che anche su questa parte della legge 92 è intervenuto il Decreto lavoro più volte ricordato, con modifiche – ci sembra – di buon senso e comunque volte a recuperare una sistematicità della disciplina che, prima delle migliorie più recenti, appariva perlomeno contraddittoria.

È necessaria una breve digressione. La disciplina precedente alla legge 92 stabiliva una deroga alla regola generale in base al quale la disoccupazione è riconosciuta solo ai soggetti privi di lavoro: si prevedeva, infatti, che tale *status* era comunque conservato in caso di svolgimento di una attività da cui fosse derivato un reddito non superiore alla soglia reddituale esclusa da imposizione¹³⁵². Attraverso tale disposizione il Legislatore non solo riconosceva una forma di *disoccupazione amministrativa*, finalizzata ad incentivare l’accettazione da parte del disoccupato di offerte di lavoro scarsamente remunerate, e che per questo non avrebbero inciso sul suo *status* e la sua durata, ma anche, nella logica della prestazione di un servizio pubblico, garantiva l’accesso a questo servizio anche a soggetti che, in virtù della particolarmente debole condizione lavorativa, continuano a meritare una particolare aiuto sul mercato del lavoro.

Piuttosto inspiegabilmente, la legge n. 92 aveva abrogato questa disposizione¹³⁵³. Sicché, sino al *ripensamento* più recente¹³⁵⁴, lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, anche se scarsamente remunerata, non garantiva più la conservazione della disoccupazione e quindi la possibilità di continuare ad accedere al servizio pubblico. L’inspiegabilità della abrogazione appariva sotto due profili, uno tecnico ed uno di coerenza sistematica¹³⁵⁵.

Dal primo punto di vista, come ha avuto modo di sottolineare anche il Servizio Studi del Senato¹³⁵⁶, infatti, la stessa legge n. 92, ammette il cumulo parziale tra le nuove indennità di disoccupazione e svolgimento di attività di lavoro autonomo, se quest’ultima genera un “reddito inferiore al limite

¹³⁵² Si aggiunga che la portata della deroga era stata ulteriormente ampliata da un Accordo raggiunto il 10 dicembre 2003, presso la Conferenza Unificata, ove sono stati individuati e condivisi alcuni “indirizzi interpretativi” relativamente all’intero d.lgs. n. 297/2002. In tale atto era stabilito che lo *status* non solo fosse *conservato* in caso di attività sotto soglia, ma anche *acquisito*. La scelta di consentire anche l’acquisizione dello *status* ai “sottoccupati” era espressivo del processo di attrazione dei servizi per l’impiego tra i “pubblici servizi”, riconoscendo l’interesse dei cittadini non solo a maturare la anzianità di permanenza nella condizione di disoccupato, ma anche ad accedere al servizio, al pari degli altri soggetti effettivamente “privi di lavoro” e il conseguente “obbligo” dell’ufficio ad attivarsi anche in loro favore. Per ulteriori approfondimenti sia consentito rinviare ancora M. MAROCCO, *I regolamenti regionali*, cit., 645.

¹³⁵³ Aveva così provveduto il punto 1, lett. c, co. 33, art. 4, l. 92/2012.

¹³⁵⁴ Il comma 7, art. 7, Decreto Lavoro ha *rivivificato* la disposizione abrogata dalla legge 92 (vedi nota precedente), reinserendo un comma di identico tenore a quello espunto dall’ordinamento (vedi ora l’art. 4, 1° comma, d.lgs. n. 181/2000).

¹³⁵⁵ Analoghe considerazioni sono svolte da P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 100.

¹³⁵⁶ Vedi Servizio Studi Senato, *Dossier* n. 347/II, aprile 2012, 39.

utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione” (art. 2, co. 17)¹³⁵⁷. Seppure anche prima del Decreto Lavoro non era ammissibile che il mancato coordinamento tra le due norme potesse travolgere il diritto del lavoratore autonomo a continuare a beneficiare del trattamento di disoccupazione ridotto¹³⁵⁸, rimaneva che l’abrogazione dell’ipotesi di conservazione dello *status* di disoccupazione non permetteva di stabilire, con sicurezza, quale fosse la soglia di reddito entro la quale poteva operare il cumulo¹³⁵⁹. Dal secondo punto di vista, l’abrogazione della norma sulla *disoccupazione amministrativa* non risultava neanche coerente un approccio di *work first* e rischiava di favorire il lavoro irregolare: la prospettiva di perdere il sussidio poteva fungere da disincentivo all’accettazione delle offerte di lavoro, con l’effetto di spingere il disoccupato a non rientrare nel mercato del lavoro, o perlomeno a non rientrarvi regolarmente¹³⁶⁰.

Peraltro, e questo ci sembra il limite più evidente, l’abrogazione confermava, da un altro punto di vista, la sfiducia del Legislatore per la capacità di *empowerment* delle Almp: proprio i lavoratori *marginali*, che dovrebbero essere tra i favoriti nell’accesso alle stesse finivano così per esserne esclusi. In estrema sintesi, l’effetto del venir meno della norma sulla conservazione della disoccupazione poteva generare il rischio – in effetti immediatamente, e burocraticamente, materializzati¹³⁶¹ – dell’impossibilità per i *working poor*, prima, astrattamente, tutelati dall’ordinamento, di accedere al servizio pubblico.

Pertanto, la *rivificazione* dell’ipotesi di conservazione dello stato di disoccupazione da ultimo disposta restituisce non solo maggiore coerenza sistematica alla disciplina, ma anche mitiga gli effetti paradossali cui era pervenuta la legge n. 92 nell’intento di inasprire i meccanismi di condizionalità.

Proseguendo l’esame della disciplina, l’art. 4, d.lgs. n. 181 stabilisce le cause di perdita¹³⁶², ovvero sospensione, dello stato di disoccupazione. Poiché, come detto, il possesso dello *status* costituisce *condicio qua non* per il riconoscimento del diritto e la fruizione dell’ASpl e della mini-ASpl, queste norme quindi, ora senza alcun dubbio, incidono immediatamente sulle politiche passive.

¹³⁵⁷ In particolare il citato comma 17 disciplina le modalità con cui lo svolgimento di tale attività lavorativa sotto soglia debba essere comunicata dal disoccupato all’Inps, affinché lo stesso Istituto previdenziale disponga la riduzione dell’importo dell’indennità di disoccupazione (80% rapportato al tempo intercorrente tra la data di inizio dell’attività e la data di fine dell’indennità o, se antecedente, la fine dell’anno).

¹³⁵⁸ Si concorda sul punto con D. GAROFALO, *Profili di carattere generale*, cit., 605.

¹³⁵⁹ P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., ipotizzano che l’abrogazione dell’art. 4, lett. a, d.lgs. n. 181, sia diretta ad attribuire alle Regioni maggiore discrezionalità nello stabilire detta soglia di reddito: spetterebbe ad esse fissare, sulla base delle caratteristiche del mercato del lavoro locale, i limiti di reddito da lavoro autonomo compatibile con la conservazione dello *status* di disoccupazione. Se dal punto di vista del rapporto di servizio la soluzione appare appagante, essa però finirebbe per determinare sperequazioni territoriali non ammissibili in materia di trattamenti di sostegno al reddito.

¹³⁶⁰ Nello stesso senso P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 99.

¹³⁶¹ Esemplificativo è l’“Avviso all’utenza” della Provincia di Roma del 20 luglio 2012

(<http://www.provincia.roma.it/sites/default/files/20121107Riformamercatodellavoro-AvvisoUtenzanov2012.pdf>). In tale ambito si è stabilito che dal 18 luglio 2012, “a prescindere dalla natura giuridica”, il soggetto impegnato in una attività lavorativa non potrà più “isciversi al CPI”.

¹³⁶² Non desta problemi interpretativi la lett. b, art. 4, d.lgs. n. 181/2000: continua a comportare la perdita della disoccupazione – e senza dubbio anche del relativo trattamento previdenziale – la mancata presentazione alle convocazioni disposte dall’ufficio competente.

La Riforma ha modificato la disciplina relativa alla durata minima che deve detenere l'offerta di lavoro perché essa incida sulla condizione di disoccupato. Da una parte, si dispone la perdita dello *status* "in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo (...) nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni"¹³⁶³. Rispetto al passato, la perdita della disoccupazione non è più quindi legata ad una soglia minima di durata del contratto di lavoro offerto (8 mesi, ovvero 4 se giovane).

Dall'altra, si stabilisce che le offerte di lavoro di durata fino ai sei mesi¹³⁶⁴ in ogni caso – e quindi senza prevedere più alcuna differenza legata all'età anagrafica del disoccupato – determinino la sospensione dello stato di disoccupazione¹³⁶⁵ e, corrispettivamente, del trattamento di sostegno del reddito¹³⁶⁶.

In sostanza, sintetizzando quanto fin qui detto, a seguito della legge 92, è congrua – in altre parole il suo rifiuto comporta l'uscita dal sistema di sicurezza sociale – l'offerta di lavoro sganciata dai parametri di professionalità, produttiva di un reddito al di sotto del limite della *no tax area* e di durata superiore a sei mesi. La Riforma, sposando l'approccio di *work first*, ha proseguito nel processo di progressivo abbassamento della soglia di tolleranza dell'ordinamento verso la involontarietà della disoccupazione costituzionalmente tutelata. Agendo dal lato della *controprestazione* richiesta al disoccupato in cambio della tutela economica del rischio di disoccupazione, si impone una sua maggiore attivazione sul mercato del lavoro, spostando verso il basso l'asticella di quella che può essere ritenuto lo *status* di soggetto privo di lavoro meritevole di tutela. Si tratta, d'altro canto, di un'evoluzione in linea con le caratteristiche di un mercato del lavoro che, grazie alla flessibilizzazione delle tipologie contrattuali, attribuisce, in fase di ingresso, una maggior discrezionalità alla domanda di lavoro nell'acquisto del fattore lavoro¹³⁶⁷.

¹³⁶³ È così riconosciuta in capo alle Regioni una potestà legislativa in materia di congruità dell'offerta di lavoro valevole ai fini del solo accesso alle politiche attive ed, in effetti, le amministrazioni locali hanno già utilizzato tale potestà, tra l'altro, a differenza della disciplina nazionale, riconoscendo rilievo anche al parametro della professionalità pregressa. Sia consentito rinviare in proposito a M. MAROCCO, *I regolamenti regionali*, cit., 666 e ss. Paradossalmente il raccordo tra le politiche passive ed attive non è bidirezionale: se, da una parte, la perdita dello stato di disoccupazione comporta sicuramente la decadenza dal trattamento di sostegno al reddito, non è sempre vero però l'inverso. Sottolineano tale aspetto sia P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, cit., 107, che P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego*, cit., 486 e ss.

¹³⁶⁴ Per l'esattezza la Riforma, nel testo originario, disponeva la sospensione dello *status* in caso di accettazione di offerte di lavoro di durata "inferiore a sei mesi" (art. 4, comma 33, lettera c), della legge n. 92; il Decreto Lavoro ha disposto che la sospensione opera anche in caso di offerte di durata uguale a sei mesi (art. 7, comma 7 bis). È stata così risolta il problema di coordinamento con l'art. 15, 2° co., l. 92, che già così disponeva in materia di sospensione dell'indennità di disoccupazione (vedi nota 122).

¹³⁶⁵ Almeno per una particolare categoria soggettiva è stata abbassata la soglia temporale delle offerte di lavoro che accettate comunque assicurano al disoccupato la possibilità di continuare a beneficiare, per il residuo, della indennità di disoccupazione: quelli anziani si vedono diminuita di due mesi detta soglia – da otto mesi si passa a sei; per i giovani, invece, offerte di lavoro anche di durata inferiore ai sei mesi – due mesi in più rispetto al passato – avranno effetti solo sospensivi e non decadenziali.

¹³⁶⁶ Gli effetti di tale sospensione sull'indennità di disoccupazione sono stabiliti in altra parte della legge n. 92. In particolare il comma 15, art. 2, corrispettivamente alla norma relativa alla sospensione dello stato di disoccupazione, stabilisce che lo svolgimento di una attività di lavoro subordinato congela la corresponsione dell'indennità sino ad un massimo di 6 mesi, con diritto a beneficiare nuovamente della medesima indennità per il periodo residuo, nel caso in cui la durata del congelamento – ed implicitamente, si deve ritenere, l'attività lavorativa – sia inferiore a detto tetto massimo.

¹³⁶⁷ Sottolinea tale aspetto D. GAROFALO, *Profili di carattere generale*, cit., 611, secondo il quale al fondo della nuova disciplina vi è una diversa considerazione del lavoro precario, visto non più come una fase temporanea della carriera lavorativa verso il raggiungimento dell'occupazione stabile, ma come "modello *standard* di occupazione".

4. Brevi conclusioni.

In conclusione, se si considera, da una parte, lo scarso impegno profuso sul fronte dei Lep – rimane da valutare se potrà contribuire a modificare questo giudizio l'attività della nuova Struttura di missione – e, dall'altra, la nuova nozione di offerta congrua di lavoro, l'*anima* scandinava delle Almp italiane pare decisamente essersi scolorita.

Peraltro, questa evoluzione mal si concilia con le più recenti indicazioni comunitarie ricavabili dalla già ricordata Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01) e che costituirà, come si ricava dalla stessa Raccomandazione¹³⁶⁸, una delle principali linee finanziate dalla prossima programmazione della politica di coesione. Due indicazioni sono nel complesso ricavabili da questo documento: la conferma del ruolo dei "servizi per l'occupazione" di infrastruttura logistica di base per l'erogazione delle Almp ideate e finanziate dalla Ue¹³⁶⁹ e l'indicazione che la garanzia dovrà consistere, tra l'altro, in un'offerta "qualitativamente valida di lavoro".

La nozione attuale di offerta congrua di lavoro potrebbe non sempre rilevarsi compatibile con la nozione di "qualità del lavoro" elaborata in sede internazionale¹³⁷⁰, perché la prima pare piuttosto orientata ad avvalersi della capacità inclusiva di un mercato del lavoro *flessibilizzato* e non a spostare l'offerta di lavoro, tramite le Almp, verso occupazioni di qualità.

Peraltro, non può più essere trascurato che anche le stesse politiche attive, dopo più di un decennio di sperimentazione a livello comunitario, cominciano a non apparire più uno strumento sufficiente, soprattutto se non accompagnate da politiche pubbliche di espansione della domanda, a contrastare la crisi produttiva e occupazionale che attanaglia il continente europeo.

¹³⁶⁸ Il paragrafo 21 della Raccomandazione invita a: "Avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento offerti dalla politica di coesione, nel prossimo periodo 2014-2020, per sostenere, se opportuno, l'istituzione dei sistemi di garanzia per i giovani in relazione alle situazioni nazionali".

¹³⁶⁹ Non solo si raccomanda che "il punto di partenza per il rilascio della garanzia" avvenga con la registrazione presso un servizio occupazionale (paragrafo 1), ma le strategie di *partnership* che devono accompagnare l'istituzione della garanzia vedono comunque sempre presenti i Spi (paragrafi 3-5).

¹³⁷⁰ Si veda in proposito C. MASSIMIANI, *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'OIL e nelle politiche sociali europee*, 2010, Lulu Press.