



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Dottorato di ricerca
in Diritto, Mercato e Persona
ciclo XXXI

Tesi di Ricerca

**Il principio di
condizionalità nelle
politiche attive e passive
del lavoro: ordinamento
italiano e francese a
confronto**

SSD: IUS/07 - Diritto del Lavoro

Coordinatore del Dottorato
ch. prof.ssa Carmela Camardi

Supervisore
ch. prof. Adalberto Perulli

Dottoranda
Chiara Garbuio
Matricola 964798

| | |
|---------------|------|
| INDICE | p. I |
|---------------|------|

| | |
|---------------------|---|
| INTRODUZIONE | V |
|---------------------|---|

Capitolo 1

Nascita ed evoluzione del principio di condizionalità

| | |
|---|----|
| 1. Il principio di condizionalità e le politiche del lavoro | 11 |
| 2. Comparsa ed evoluzione storica delle politiche del lavoro nello Stato sociale | 16 |
| 2.1 Politiche del lavoro e condizionalità dopo i “Trenta gloriosi” | 20 |
| 3. La condizionalità nelle fonti sovranazionali: l’Unione europea e la Strategia Europea per l’Occupazione | 28 |
| 3.1. <i>Multilevel governance</i> e politica dell’occupazione nell’Unione europea. | 35 |
| 3.2. Le conseguenze della SEO sui sistemi nazionali | 36 |
| 3.3. La condizionalità negli orientamenti della SEO. | 39 |
| 4. La condizionalità nel prisma della <i>flexicurity</i> ... | 42 |
| 5. ...e dei <i>Transitional Labour Markets</i> | 48 |

Capitolo 2

Il principio di condizionalità nel sistema di protezione sociale francese

| | |
|--|----|
| 1. Introduzione alla comparazione | 55 |
| 2. Il sistema di protezione sociale francese | 57 |
| 3. L’implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assistenziale | 61 |
| 3.1. <i>Excursus</i> storico | 61 |
| 3.2. Il <i>Revenu minimum d’insertion</i> (RMI) | 64 |
| 3.3 Il <i>Revenu de solidarité active</i> (RSA) | 67 |
| 4. L’implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assicurativo | 71 |
| 4.1. <i>Excursus</i> storico | 71 |
| 4.2. La Convenzione sull’indennità di disoccupazione del 2001, il PARE e il nuovo corso dell’ <i>activation</i> | 76 |
| 4.3. La <i>Loi de cohésion sociale</i> del 2005 | 80 |
| 4.4. Le riforme del 2008: diritti e doveri del disoccupato, PPAE e riorganizzazione dei servizi per l’impiego | 82 |
| 4.5. La <i>Loi de sécurisation de l’emploi</i> del 2013 | 87 |

| | |
|---|----|
| 4.6. <i>Loi Travail e Compte personelle d'activité</i> (CPA) | 96 |
| 4.7. L'Accordo nazionale interprofessionale del 22 febbraio 2018 e i recenti interventi legislativi | 99 |

Capitolo 3

L'evoluzione del principio di condizionalità nell'ordinamento italiano

| | |
|---|-----|
| 1. Il principio di condizionalità nel sistema giuridico italiano: nascita ed evoluzione nel XX secolo | 103 |
| 2. La legislazione del XX secolo e il concetto di involontarietà della disoccupazione | 106 |
| 3. L'evoluzione della condizionalità nelle politiche del lavoro del nuovo millennio nelle prospettazioni teoriche... | 112 |
| 3.1. ...e negli interventi legislativi | 116 |
| 4. Gli interventi legislativi della crisi: il biennio 2008-2009 | 124 |
| 5. La Riforma Fornero: la genesi | 130 |
| 5.1 Servizi per l'impiego, politiche attive e condizionalità nella Legge Fornero | 133 |
| 5.2 Riforma dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000 | 133 |
| 5.3 Riforma dell'art. 4 del d.lgs. 181/2000 | 135 |
| 5.4 Nuove disposizioni sulla condizionalità | 137 |
| 5.5 Nuove disposizioni sul raccordo tra politiche passive e attive del lavoro | 138 |
| 5.6 La riapertura della delega sui servizi per l'impiego e politiche attive | 141 |
| 6. Alcune modifiche alla conservazione dello stato di disoccupazione: il decreto legge n. 76/2013 | 142 |
| 7. <i>Jobs Act</i> : uno sguardo d'insieme | 142 |
| 7.1 Ruolo dell'ANPAL: raccordo tra politiche attive e passive | 145 |
| 7.2 Stato di disoccupazione, patto di servizio, rafforzamento della condizionalità | 146 |
| 8. Il patto di servizio personalizzato | 148 |
| 8.1 Patto di servizio e declinazioni regionali | 148 |
| 8.2 Natura del patto di servizio nella dimensione regionale | 151 |
| 8.3 Il caso della Dote Lavoro in Lombardia: l'anello di congiunzione tra il patto di servizio e l'assegno di ricollocazione | 157 |
| 8.4 Patto di servizio personalizzato: la configurazione attuale | 162 |
| 8.5 Natura giuridica del patto di servizio personalizzato nel <i>Jobs Act</i> e condizionalità | 166 |
| 9. L'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 d.lgs. 150/2015 | 170 |

| | |
|--|-----|
| 9.1. Dal contratto di ricollocazione all'assegno individuale di ricollocazione | 171 |
| 9.2. Assegno di ricollocazione: natura, diritti e doveri delle parti e condizionalità | 174 |
| 10. La condizionalità nelle misure di tipo assistenziale | 178 |
| 10.1. L'assegno di disoccupazione (ASdI) | 180 |
| 10.2. Dal Sostegno per l'inclusione attiva al Reddito di inclusione: condizionalità come veicolo di integrazione sociale | 183 |

Capitolo 4

Condizionalità e costituzione: è possibile una condizionalità antropocentrica?

| | |
|---|-----|
| 1. Il principio di condizionalità nel prisma dei principi costituzionali | 189 |
| 1.1. Fondamenta costituzionali del principio di condizionalità: tra il diritto al lavoro e la tutela economica del lavoratore in stato di bisogno | 191 |
| 1.2. Il principio di solidarietà: doveri inderogabili e dovere di lavorare | 198 |
| 2. Implementazione della condizionalità: diritto di scegliere il lavoro e diritto positivo | 205 |
| 2.1. L'offerta congrua di lavoro: come dovrebbe essere | 209 |
| 2.2. L'offerta congrua di lavoro: come è nella legislazione attuale | 211 |
| 3. È possibile una condizionalità antropocentrica? | 216 |
| 3.1. L'assegno di ricollocazione: condizionalità come personalizzazione | 218 |
| 3.2. Condizionalità nel <i>welfare</i> e nel lavoro che cambiano: condizionalità come inclusione e condizionalità come occupabilità | 221 |
| BIBLIOGRAFIA | 229 |

INTRODUZIONE

È vano pretendere di poter transigere impunemente con il metodo della libertà, perché le esigenze di questa sono e restano categoriche e irriducibili

Silvio Trentin

Parlare di condizionalità nell'ambito delle politiche attive e passive del lavoro significa riferirsi a quel principio che, concettualmente e operativamente, collega e subordina la fruizione di un sostegno economico al reddito alla partecipazione alle misure e attività predisposte dai servizi per l'impiego per la ricollocazione nel mercato del lavoro. Può dunque essere considerato come il punto di intersezione tra i diritti sociali e solidaristici garantiti dallo Stato da un lato e gli obblighi posti in capo al singolo cittadino che di questi diritti fruisce dall'altro.

Anche se con pesi e contrappesi diversamente modulati nel tempo, i concetti di politiche del lavoro, di rapporto tra politiche attive e passive, di *welfare*, sono sempre stati tra loro intrecciati fin dalla nascita dello Stato sociale di diritto, giacché quello lavoristico è sempre assurto a elemento miliare tanto della vita del singolo cittadino quanto della vita dello Stato collettivamente inteso in cui gli effetti sociali ed economici del lavoro vengono proiettati. Allo stesso modo, il principio di condizionalità, che questi concetti mette in stretta comunicazione, in maniera più o meno dichiarata, più o meno latente, ha da sempre avuto un ruolo negli ordinamenti occidentali moderni e laddove divenuto concretamente operativo ha assunto forme diversificate, accentuandone alcuni Stati la matrice più spiccatamente sanzionatoria ed altri invece quella premiale: se infatti si abbraccia una concezione solidaristica, la condizionalità verrà considerata alla stregua di uno strumento funzionale alla ricollocazione del singolo disoccupato e di conseguenza del benessere collettivo; se invece l'accento è posto sulla mera responsabilizzazione del singolo, gli obblighi imposti al disoccupato avranno lo scopo

di dissuaderlo da atteggiamenti inerti nella percezione delle indennità per il fine esclusivo della salvaguardia dei conti pubblici.

Dalla nascita dello stato sociale alla fine dei Trenta gloriosi la crescita economica ha confinato la condizionalità, eccezion fatta per gli ordinamenti del nord Europa che hanno sempre investito sulle politiche occupazionali, poco più che ad una clausola di stile, richiedendo a quanti percepissero l'indennità di disoccupazione di rendersi disponibili a cercare un nuovo impiego senza prevedere sanzioni in caso di inottemperanza. Con il tramonto dell'impresa fordista e la crisi finanziaria seguita a quella petrolifera degli anni '70, il vento è cambiato, insieme al mercato del lavoro e a tutto ciò che intorno ad esso ruotava: la proliferazione di nuove forme contrattuali atipiche di lavoro accanto a quello subordinato e, soprattutto, una dilagante e crescente disoccupazione hanno imposto agli Stati di maneggiare con più cura gli strumenti di politica passiva per la tenuta del sistema previdenziale in particolare e di quello finanziario in generale.

Se l'Inghilterra *tatcheriana* ha optato, secondo un approccio socio-economico liberista, per un irrigidimento delle sanzioni in caso di comportamento inerte dei disoccupati al fine di incentivarli a ricollocarsi nel mercato nel più breve tempo possibile (cd. *welfare to work*), i Paesi del nord Europa hanno risposto alla disoccupazione esponenziale mediante un uso più massiccio e strutturato delle misure di politica attiva, individuando nell'accompagnamento concordato alla ricollocazione, nella formazione e nella riqualificazione professionale gli strumenti per promuovere l'occupazione.

È, invece, solo a seguito dei moniti e delle raccomandazioni sovranazionali che anche i Paesi dell'area mediterranea, verso la fine dello scorso millennio, riorganizzano i servizi per l'impiego e le politiche del lavoro, fino ad allora sbilanciate, quasi esclusivamente, verso il lato passivo.

Benché l'Europa abbia iniziato ad interessarsi alla materia del lavoro e dell'occupazione già con il Trattato di Maastricht del 1992, è solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 che si può formalmente parlare, tra le sue dichiarate priorità, di una strategia per un'occupazione piena, inclusiva e di qualità. Pur non avendo intaccato la competenza esclusiva degli Stati Membri in materia, attraverso orientamenti e raccomandazioni l'Unione europea li ha indirizzati verso il potenziamento delle politiche attive così come di meccanismi che ne rafforzassero il diretto collegamento con l'erogazione di

indennità. Veicolata dal modello della *flexicurity*, l'implementazione di strumenti per valorizzare competenze, conoscenze e capacità delle persone e una maggiore selettività nell'accesso alle prestazioni è stata poi ripresa ed ampliata in seno alla teoria dei mercati transizionali del lavoro che, spingendosi oltre alla polarizzazione tra flessibilità nel contratto singolo di lavoro e rete di sicurezza offerta nel mercato, adotta un approccio sistemico e integrato in cui le transizioni dei soggetti nel corso della vita sono ponti sicuri e istituzionalizzati per il passaggio da uno status ad un altro. Poiché le carriere sono sempre più discontinue e variabili, lo Stato ha il compito di garantire efficaci reti di protezione e accompagnamento alle transizioni e la condizionalità diviene strumento sia per minimizzare i rischi nell'attraversamento di quei ponti sia per incentivare i soggetti ad essere dinamici e attivi perché liberi di scegliere e correre rischi ragionevoli e tutelati.

Ciò che, allora, rende il principio in esame tema fertile, e non sempre senza ombre, è non tanto la sua presenza ormai costante nell'ordinamento, quanto, piuttosto, quale ruolo effettivo conferirgli, se cioè svilirlo e demonizzarlo valutandone la sola funzione ammonitrice ovvero considerarlo anche nella sua potenzialità di propulsore nel mercato del lavoro, di trasposizione concreta del teorico diritto e dovere di lavorare, di accompagnamento nella realizzazione personale dell'individuo in tutte le fasi professionali della sua vita, in particolare quelle in cui, in mancanza di un'occupazione, la macchina statale ha il dovere di assisterlo, garantendogli in tempi rapidi nuove occasioni di lavoro.

Stabilito dunque il fine ultimo della ricerca e contestualizzato nel primo capitolo il principio di condizionalità come frutto del rapporto sempre più stretto tra le politiche attive e quelle passive nel corso dello scorso secolo, il metodo che si è intrapreso, pur non volendo velleitariamente definirsi comparato, guarda alla condizionalità (*activation*) come implementata dal legislatore francese, al fine di trarne spunti critici per analizzare, successivamente, il ruolo assegnato e la reale effettività del principio nel panorama ordinamentale italiano.

Il confronto con l'ordinamento d'oltralpe sviluppato nel secondo capitolo, è scaturito dall'esigenza di avere, pur con qualche variazione, due termini omogenei di paragone e pertanto soppesabili da uno stesso angolo di visuale: Francia e Italia hanno costruito i loro rispettivi sistemi di sicurezza sociale sulla base di un'impostazione assicurativa,

che garantisce ai lavoratori tutele finanziate mediante i contributi da essi stessi versati. È proprio in questi ordinamenti, più che in quelli ispirati ad un modello di assistenza finanziata mediante la fiscalità generale, che il principio di condizionalità trova maggiori ostacoli per una giustificazione, laddove cioè, apparentemente, al disoccupato viene erogata un'indennità per il fatto di aver versato insieme al datore i contributi in pendenza di rapporto di lavoro, poiché con questo sinallagma mal si concilierebbero ulteriori obblighi quali la partecipazione alle misure di politica attiva o l'accettazione di offerte di lavoro.

Posto dunque che tutti gli Stati Membri si sono dovuti conformare alle indicazioni sovranazionali per efficientare i servizi per l'impiego e innalzare i livelli di occupazione e occupabilità, l'indagine si concentrerà sulle riforme realizzate in Francia già agli inizi del nuovo millennio e sul ruolo sempre crescente che in esse è stato conferito alla condizionalità, come strumento di personalizzazione delle politiche attive e di obbligazioni reciproche tra disoccupato e servizi per il collocamento prima, di responsabilizzazione e di rafforzamento dei diritti e delle competenze individuali, poi. Si volgerà anche lo sguardo alle misure del pilastro assistenziale che, per prime, hanno subordinato il godimento di un sostegno economico non solo al possesso di requisiti oggettivi e soggettivi, ma anche alla partecipazione alle politiche attive come veicolo di inclusione sociale, concretizzando quel richiamo alla solidarietà attiva in funzione di giustizia distributiva presente nella Carta costituzionale del 1946.

Gli ultimi due capitoli della ricerca sono infine dedicati alla contestualizzazione del principio di condizionalità nell'ordinamento italiano, dapprima attraverso una ricostruzione delle norme che lo hanno recepito a partire dalla timida comparsa nella prima metà dello scorso secolo fino alla sua definitiva cristallizzazione ad opera delle più recenti riforme sul mercato del lavoro, delle politiche attive e dei servizi per l'impiego; in seconda battuta mediante l'esegesi delle disposizioni costituzionali che lo stesso richiama, al fine di indagare la legittimità del principio alla luce dell'intreccio di diritti e doveri che la Carta intesse e la compatibilità con il diritto positivo che quel principio rende operativo.

L'involontarietà dello stato di disoccupazione e la ricerca di un nuovo lavoro sono assurti a criteri determinanti per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione dall'atto legislativo che l'ha introdotta negli anni '20 dello scorso secolo, ma è solo agli inizi di

questo che la riforma del collocamento da funzione a servizio pubblico rappresenta l'espedito per subordinare concettualmente le politiche passive – le varie declinazioni di sostegno al reddito – a quelle attive – le attività organizzate dai centri per l'impiego per il ricollocamento dei disoccupati -. Dal decreto legislativo 181/2000 e per i dieci anni successivi la responsabilizzazione dei percettori di misure a sostegno del reddito diviene sempre più centrale nell'ottica di un loro reinserimento, in un mercato del lavoro frammentato in contratti spesso atipici e di breve durata e quindi segmentato tra *insiders* e *outsiders*, tra coloro che godono di tutele e quanti invece ne rimangono privi. È poi la legge n. 92/2012 (cd. riforma Fornero) che, in ossequio alle esortazioni dell'Europa e per fare fronte alla disoccupazione dilagante successiva alla crisi economica globale del 2008, dopo numerosi tentativi falliti, avvia la riforma degli ammortizzatori sociali rinsaldandone il legame con gli obblighi di partecipazione alle iniziative formative e ricollocative dei centri per l'impiego così come all'accettazione di una congrua offerta di lavoro. La condizionalità viene inasprita tanto che la dottrina addita la riforma come unicamente orientata ad incitare i disoccupati a ritrovare un lavoro purchessia per non pesare sulle casse statali. Solo un paio di anni più tardi la legge n.183/2014 (cd. *Jobs Act*) viene emanata, infatti, con il preciso intento di riequilibrare la novella precedente, troppo sbilanciata sulla flessibilità e poco sulla sicurezza. Sulla scorta delle tendenze europee e di alcuni positivi esempi regionali, il legislatore poggia le basi delle nuove politiche del lavoro sugli istituti del patto di servizio personalizzato e dell'assegno di ricollocazione, nei quali la condizionalità, che subordina il percepimento di qualunque sostegno al reddito alla sottoscrizione del patto o dell'assegno, funge da meccanismo per vincolare le parti ai rispettivi obblighi: per i servizi per l'impiego quello di offrire misure di politica attiva efficaci e tarate sulle necessità dell'utente; per il disoccupato quello di rispettare gli impegni concordati partecipando alle attività formative e accettando le offerte di lavoro congrue. Tant'è che anche il reddito minimo di inclusione, istituto di natura assistenziale recentemente approvato, guarda alla condizionalità come utile strumento di inclusione dei soggetti a rischio di emarginazione, incentivandone l'integrazione alla comunità sociale di appartenenza.

Il sistema attuale sembra così proporre una declinazione *antropocentrica* di condizionalità che mette al centro delle politiche del lavoro i singoli individui con le

loro competenze, inclinazioni ed esigenze, e lascia sullo sfondo, pur non dimenticandosene, le ragioni di contenimento della spesa che, qualora dirimenti, si tradurrebbero in una mera imposizione di attività standardizzate e nell'accettazione di qualunque tipo di lavoro offerto.

In effetti questo è il nodo più complicato da districare: condizionare l'indennità di disoccupazione a misure di politica attiva e soprattutto all'accettazione di un'offerta congrua di lavoro, implica condizionare il diritto ad un sostegno economico in ipotesi di stato di bisogno, garantito dall'art. 38 della Costituzione, al dovere di accettare qualunque tipo di lavoro. Ma anche quello di poter scegliere il proprio lavoro in base alle proprie inclinazioni e aspirazioni è un diritto garantito dalla Carta all'art. 4.

L'ultimo capitolo della ricerca indaga, pertanto, in primo luogo se sia giustificato il ricorso al principio di condizionalità nell'alveo dell'architettura assiologica costituzionale, vale a dire quale ne sia la lettura più appropriata affinché sia accolta nell'ordinamento senza ledere i diritti che lambisce, senza cioè comprimere quel principio lavoristico che costituisce la base dell'intero tessuto sociale e alla luce del quale il diritto di lavorare compenetra nel dovere di farlo in nome di quella inderogabile solidarietà che chiede ad ognuno di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale dello Stato.

In un secondo momento si procederà ad un esame della congruità dell'offerta di lavoro, così come definita recentemente dal legislatore, per verificarne la compatibilità con il disegno costituzionale, per stabilire, cioè, se attraverso una condizionalità *antropocentrica*, che richieda una partecipazione attiva e responsabile del disoccupato ma al contempo che ne tenga in debita considerazione competenze, capacità e aspirazioni, sia possibile garantire lavori dignitosi, adeguati e finanche appaganti.

CAPITOLO 1

NASCITA ED EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ

SOMMARIO: 1. Il principio di condizionalità e le politiche del lavoro - 2. Comparsa ed evoluzione storica delle politiche del lavoro nello Stato sociale - 2.1 Politiche del lavoro e condizionalità dopo i “Trenta gloriosi” - 3. La condizionalità nelle fonti sovranazionali: l’Unione europea e la Strategia Europea per l’Occupazione - 3.1. *Multilevel governance* e politica dell’occupazione nell’Unione europea - 3.2. Le conseguenze della SEO sui sistemi nazionali - 3.3. La condizionalità negli orientamenti della SEO - 4. La condizionalità nel prisma della *flexicurity*... - 5. ...e dei *Transitional Labour Markets*.

1. Il principio di condizionalità e le politiche del lavoro

Il principio di condizionalità è lo strumento che funge da raccordo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro, condizionando cioè il godimento delle diverse forme di sostegno al reddito alla partecipazione alle attività formative e professionali offerte dai centri per l’impiego o da altri soggetti autorizzati. Rappresenta quindi il punto di congiunzione tra i diritti sociali che lo Stato garantisce ai suoi consociati e gli obblighi solidaristici cui i medesimi sono tenuti¹.

Da un punto di vista teleologico e operativo, il principio di condizionalità può avere lo scopo di incentivare il più rapido ricollocamento possibile del disoccupato nel mercato del lavoro esclusivamente per limitare le uscite finanziarie statali (condizionalità cd. sanzionatoria), ovvero anche, e soprattutto, per consentire al soggetto inattivo di intraprendere un nuovo progetto professionale attraverso il potenziamento delle sue capacità, competenze, inclinazioni (condizionalità cd.

¹ In questo senso L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, n. 139, 3 2013, p. 489; M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l’impiego in Europa*, in *DLRI*, n. 108, 2005, 4, p. 558, secondo i quali non solo le politiche attive del mercato del lavoro hanno sempre svolto una funzione di “cerniera” tra i due termini del contratto sociale rappresentati dal diritto e il dovere di lavorare, ma che costituiscono viepiù una esemplificativa cartina di tornasole per comprendere quale sia il rapporto tra diritti sociali e obblighi all’interno di un determinato ordinamento; diffusamente cfr. E. DERMINE, D. DUMONT, *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work: Which Interactions?*, in in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work, Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015, p. 11 ss.

premiale)². Nel primo caso il principio è utilizzato come meccanismo dissuasivo e di contrasto ad atteggiamenti passivi e parassitari del percettore di indennità (cd. Teoria dell'azzardo morale di derivazione microeconomica³); nel secondo invece come fonte di obblighi anche per i servizi per l'impiego che concordano con il disoccupato il percorso più proficuo per sollecitarne la partecipazione e la ricollocazione lavorativa.

Benché non sia un tema comparso solo di recente nel panorama giuridico, per molto tempo è rimasto latente⁴, sullo sfondo, laddove ora, invece, in maniera incalzante, ne viene reclamata l'imprescindibile centralità come punto di intersezione tra le risorse (esigue) destinate alle uscite previdenziali e la necessità di investire su politiche attive sempre più incisive. Il punto nodale, allora, si sposta sul ruolo da attribuire ad uno strumento che interseca diritti sociali e fondamentali con le necessità dell'individuo e la sua estrinsecazione personale nel lavoro, l'influenza del mercato nella vita dei consociati e il ruolo dello Stato nel supportarli e tutelarli. Temi, questi, connessi al ruolo centrale della persona e alla funzione egualitaria del lavoro nelle costituzioni moderne, ma ancor prima centrali nella costruzione dello stato sociale di diritto in cui attraverso il lavoro i cittadini esprimono la loro personalità, concorrendo, al contempo, al benessere collettivo.

A cavallo tra il XIX e XX secolo si era tentato di introdurre una nozione forte di diritto al lavoro alla quale corrispondesse un obbligo di fornire occupazione in capo agli organi dello Stato. Ma i *welfare States* del XX secolo offrirono un compromesso del tutto diverso in cui si adottò da un lato una nozione debole di diritto

² Vi sono forme blande di condizionalità come l'onere del lavoratore di iscriversi a liste di collocamento o la disponibilità dello stesso a sostenere colloqui di lavoro proposti dai servizi per l'impiego così come forme di condizionalità ben più incisive rappresentate dagli obblighi di frequenza di corsi formativi o di accettazione di offerte lavorative o di svolgimento di lavori socialmente utili.

³ Secondo la teoria del *Moral Hazard*, il contraente cd. principale non è in grado di controllare il comportamento dell'altro contraente, il quale ha interesse a porre in essere un comportamento opportunistico che non tenga conto degli interessi della controparte. Il concetto di *Moral Hazard*, emerso parallelamente all'emergere nel corso del diciannovesimo secolo dei sistemi assicurativi privati e della previdenza sociale in Europa e negli Stati Uniti, descrive una situazione in cui un singolo o un gruppo perseguirebbe un proprio interesse a spese della controparte, tipicamente un ente, la quale non è nelle condizioni di controllarne il dolo o la negligenza in fase post contrattuale. Più diffusamente v. L.I. BODEN, A.E. DEMBE, *Moral Hazard: A Question of Morality?*, in *New Solutions*, vol. 10, n. 3, 2000, p. 257 ss.; J.H. PRATT, R.J. ZECKHAUSER, *Principals and Agents: An Overview*, in *Principal Agent. The Structure of business*, Cambridge, 1985.

⁴ Constata F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, a cura di P. Curzio, Bari, 2009, p. 39, che "la condizionalità non costituisce una novità degli ultimi tempi; se vogliamo, la novità sta piuttosto nei propositi di renderla operativa".

al lavoro e consistente in un mero impegno politico, da parte dello Stato, all'attuazione di programmi miranti al pieno impiego; dall'altro si introdusse una rete di protezione sociale a beneficio di coloro che rimanevano disoccupati nonostante gli sforzi dell'apparato pubblico dispiegati nella implementazione di politiche del mercato del lavoro.

Le politiche del lavoro erano verosimilmente una delle misure che lo stato doveva adottare per adempiere alla funzione che gli spettava in questo nuovo contratto sociale⁵ e sono rimaste tali una volta che il diritto al lavoro è diventato parte di quei diritti fondamentali e imprescindibili che caratterizzano le moderne costituzioni degli stati sociali di diritto. Ancora oggi si riferiscono a un insieme di interventi che hanno un diretto ed esplicito legame con il mercato del lavoro e che comportano una spesa per il bilancio pubblico. Non è facile individuare con precisione i confini di questo settore di *policy*, dal momento che sono spesso intrecciati con altre politiche pubbliche e sono profondamente influenzati dagli interventi dei governi in altri ambiti. Le politiche del lavoro sono incorporate, radicate nel contesto istituzionale nel quale intervengono, che, a sua volta, ha una valenza costitutiva rispetto alle stesse, condizionandole sulla base della specifica struttura economica e sociale e delle relazioni di potere che gli sono proprie. Le politiche del lavoro, a loro volta, condizionano il contesto istituzionale di cui sono parte in un rapporto circolare di mutua influenza. Di talché si può a ragion veduta concludere che i diversi modelli di welfare hanno plasmato e plasmano le politiche del welfare e ne sono a loro volta modellati⁶. Si può altrettanto concludere che le politiche del mercato

⁵ Insieme alla sicurezza sociale, le politiche di pieno impiego ambivano a garantire l'accesso ad un salario che almeno consentisse la sussistenza v. S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, 2005.

⁶ Secondo E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, Bologna, 2013, p. 28 ss., rapportando il sistema di welfare agli interventi in materia di politica occupazionale e del lavoro, in Europa si possono identificare quattro distinti modelli: britannico, scandinavo, continentale e mediterraneo. Il modello britannico, in una economia non coordinata di mercato e con un regime di welfare liberale, si caratterizza per un esiguo numero di lavoratori con contratto di lavoro di tipo temporaneo, un basso indice nella legislazione di protezione dell'impiego ma per un sistema economico che ha la capacità di creare occupazione nel settore dei servizi privati al consumatore. La scarsa regolamentazione dei rapporti di lavoro giustifica sia la ridotta quota di lavoro temporaneo, data l'estrema facilità con cui i datori possono assumere e licenziare, sia il mancato sviluppo di misure volte al sostegno del reddito per i disoccupati. Le politiche del lavoro si sono concentrate invece sul versante attivo sviluppando un'efficiente rete di servizi per l'impiego cui si accompagna una richiesta di attivazione da parte dei disoccupati e sussidi limitati nel tempo e nell'ammontare, tanto da rendere l'occupazione l'unica forma di sostentamento. Il secondo modello è quello offerto dai Paesi scandinavi: l'economia di mercato

del lavoro, anche se con diverse denominazioni, esistono da più di mezzo secolo così come è sempre esistito quell'equilibrio di pesi e contrappesi rappresentato dai doveri in carico ai beneficiari di sussidi economici. Piuttosto ciò che è cambiato è il contenuto e la propensione verso un sistema più sanzionatorio che premiale, così come la tendenza ad intervenire inizialmente sul lato della domanda di lavoro per poi spostarsi sul lato dell'offerta⁷. Se inizialmente il dovere di lavorare che incombeva sui percettori di benefici assistenziali assumeva le fattezze di un obbligo di essere disponibili a lavorare, con il passare degli anni lo stesso si è fatto sempre più stringente al punto di assumere, in alcune ipotesi, la veste di vero e proprio obbligo di accettare qualsiasi offerta di lavoro⁸. Tanto che quel binomio diritto/dovere di lavorare già implementato negli ordinamenti occidentali all'inizio del '900 ancora

coordinata e un regime di welfare di tipo universalistico insieme con una non accentuata regolazione del mercato del lavoro, si accompagnano a politiche di sostegno al reddito particolarmente generose, a investimenti pubblici nei servizi per l'impiego, a incentivi per le nuove attività di impresa e alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore pubblico che garantiscono un buon livello di occupazione femminile spinto anche da politiche sociali di sostegno alla maternità e alla conciliazione lavoro-vita privata. Al terzo modello appartengono i paesi dell'Europa continentale come la Germania i quali sono caratterizzati da un'economia di mercato coordinata, ma con un modello di welfare conservatore-corporativo giacché, poiché fondata su industrie manifatturiere ad alta specializzazione che devono investire sulla formazione del lavoratore a lungo termine. L'alta specializzazione dell'industria è anche la ragione della stretta collaborazione tra il sistema scolastico statale e le imprese come anche di una legislazione che protegge particolarmente il rapporto di lavoro. Non mancano politiche di attivazione dei disoccupati che stimolano una ricerca proattiva del lavoro supportata da efficienti servizi per l'impiego. Un ultimo modello è quello che caratterizza i paesi dell'area Mediterranea in cui un tipo di economia non di mercato e coordinata si basa sulla dicotomia piccola/grande impresa e sulla presenza di un gran numero di lavoratori autonomi. Le economie mediterranee corrispondono ad un modello di capitalismo regionalizzato caratterizzato da un sistema reticolare fondato su capacità relazionali. Il forte dualismo tra piccole e grandi imprese si ripercuote sul sistema occupazionale che presenta accanto a settori più protetti dove prevalgono rapporti di impiego di lunga durata, un'ampia quota di rapporti di lavoro regolati dal mercato e investiti da processi di liberalizzazione, di talché la legislazione protegge ampiamente il lavoro a tempo indeterminato ma indice di EPL è basso nel lavoro temporaneo. I dispositivi di tutela del reddito sono più ridotti che nei sistemi dell'Europa nord-continentale poiché è più forte il ruolo assegnato alla famiglia, fattore che inevitabilmente influisce sul tasso di occupazione femminile.

⁷ Ritene D. GAROFALO, *Formazione e Lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004, p. 175 ss., che le politiche attive sul lato dell'offerta siano "indispensabili per adattare l'offerta alla domanda e per questo motivo vanno certamente implementate rispetto alle seconde, incentivando così l'occupabilità". In questo contenitore possiamo inserire l'informazione, l'orientamento professionale, la formazione integrata e le misure a sostegno delle c.d. fasce deboli. Sul lato della domanda dovrebbero inserirsi gli interventi diretti di politiche di sviluppo mirate all'obiettivo del massimo impiego attraverso la creazione di nuove imprese; i questo senso un aiuto dovrebbe essere fornito dalla semplificazione amministrativa, la promozione delle aree svantaggiate, il sostegno specifico alle iniziative di creazione di impresa e di lavoro autonomo.

⁸ In Inghilterra, già nei primi anni '90 del xx secolo, gli obblighi in capo ai disoccupati erano a tal punto cogenti che il rifiuto di accettare un'offerta di lavoro determinava la riduzione del sussidio e financo la perdita dello stesso, cfr. A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa: idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013 p. 439.

oggi costituisce un controverso terreno di ricerca e dibattito, reso più acceso dalla cristallizzazione della dicotomia nelle costituzioni nazionali e nelle carte dei diritti sovranazionali.

Già si è accennato di come le politiche del lavoro siano intrinsecamente connesse al tessuto istituzionale, sociale ed economico in cui si inseriscono e di come, fin dagli albori dei moderni stati welfaristici abbiano avuto un peso rilevante nelle politiche dei governi che si sono impegnati a garantire l'obiettivo della piena occupazione implementando in concreto il diritto al lavoro astrattamente proclamato. Ecco allora che nel tempo il generico concetto di politiche per il lavoro ha assunto sfumature diverse, differenziandosi storicamente in politiche passive e attive: le prime hanno un compito di garanzia del reddito per chi è senza lavoro, le seconde, invece, sono volte a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta, favorendo l'incontro fra domanda e offerta, incentivando le assunzioni, creando particolari occasioni di lavoro, cercando di assicurare possibilità di accesso a un'occupazione anche a chi è in una condizione di marginalità, non perseguono dunque principalmente l'obiettivo di offrire un sostegno economico a chi rimane senza lavoro, ma svolgono un ruolo di modificazione degli assetti del mercato del lavoro⁹. Ma se è vero che lo stato può rispondere al problema della disoccupazione attraverso due modalità, fornendo cioè ai senza lavoro dei sussidi in denaro come compensazione della perdita di impiego oppure facendosi diretto promotore di nuove opportunità di lavoro, è vero anche che con il modificarsi delle scene macroeconomiche globali e sulle spinte dei programmi dell'Europa, sarebbe ad oggi riduttivo fermarsi ad una asciutta dicotomia politiche attive/politiche passive che in effetti male interpreta le molteplici sfaccettature che queste hanno assunto¹⁰. Si ritiene invece più funzionale un resoconto del percorso

⁹ Le politiche passive hanno finalità di carattere assicurativo, garantendo a chi involontariamente perde il lavoro di percepire un sostegno al reddito. Le politiche attive raggruppano una serie variegata di misure come supporto e orientamento nella ricerca di un'occupazione, formazione, incentivi all'occupazione anche autonoma o alla creazione di nuove imprese, politiche di inserimento dei disabili.

¹⁰ Secondo M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, cit., p. 560, la contrapposizione tra politiche attive e passive dice troppo poco, poichè in concreto il rapporto tra sussidi economici a sostegno del reddito e strumenti per la ricerca attiva di un lavoro è più stretto di quanto la dicotomia teorica faccia intendere. Poco funzionale sarebbe anche il ricorso a catalogazioni socio-politiche come *welfare to work* o *workfare* che invece estendono eccessivamente l'ambito della definizione e talvolta descrivono fenomeni in parte sovrapponibili.

storico delle politiche del lavoro che ne evidenzia la continua commistione con lo sfondo economico e istituzionale in una progressiva attenzione degli stati per le politiche attive in luogo di un mero sostegno alla disoccupazione per mezzo di sussidi economici che nel tempo ha creato distorsioni nel mercato del lavoro, sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta di lavoro, e pesato sui bilanci statali. Contestualmente si è assistito ad una concezione del welfare che dalla solidarietà collettiva ha richiesto una responsabilizzazione del singolo, proprio in forza del principio di condizionalità.

2. Comparsa ed evoluzione storica delle politiche del lavoro nello Stato sociale

Storicamente i primi interventi attuati dallo stato sono stati quelli di tipo passivo mentre i programmi di tipo attivo si sono sviluppati in maniera quasi proporzionale all'aumentare del numero di disoccupati.

Alla fine del XX secolo, con la comparsa del fenomeno della disoccupazione¹¹, fecero il loro ingresso le prime forme di assicurazione volontaria contro la disoccupazione gestite dai comuni e dalle organizzazioni sindacali che solo nel secondo dopoguerra divennero di tipo obbligatorio¹² anche a seguito di una raccomandazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1919 che invitava i governi europei a dotarsi di un programma di tutela contro la disoccupazione. Fu tra il 1919 e il 1924 che la Repubblica di Weimar al sistema assicurativo affiancò delle vere e proprie misure di politica attiva del lavoro con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro e di conferire pratica realizzazione all'ormai costituzionalizzato diritto al lavoro¹³. Nello stesso periodo anche gli Stati Uniti, benché ancorati all'ideologia liberista, dovendo fare i conti con un incessante

¹¹ Il termine disoccupazione ha fatto la sua comparsa sullo scendere del XVIII secolo e percepito come un problema del singolo individuo piuttosto che della collettività. Il fenomeno si sviluppò a causa di diversi fattori tra cui lo sviluppo dei sindacati e la mobilitazione della classe operaia, i processi di urbanizzazione e modernizzazione e la complessità del mercato, la diffusione di studi sociali che iniziarono a mettere in relazione lo stato di povertà al basso salario e alla discontinuità lavorativa. Più diffusamente E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, cit., p. 35.

¹² La Francia fu il primo stato ad adottare nel 1905 un sistema assicurativo volontario nazionale, seguita negli anni immediatamente successivi da Norvegia, Danimarca, Olanda, Belgio e Svezia.

¹³ Vennero introdotti cinque modalità di creazione di posti di lavoro: il sostegno produttivo alla disoccupazione, la *Deutsche Werk*, il lavoro a tempo ridotto, i programmi nazionali per la creazione di lavoro e il lavoro obbligatorio, quest'ultimo assai contestato.

aumento della disoccupazione, sperimentarono nuove politiche di creazione di posti di lavoro che prevedevano un intervento statale in un'economia fino a quel momento lasciata alla naturale evoluzione del mercato¹⁴.

Dal secondo dopoguerra si assiste ad una fase di estensione e consolidamento dei programmi di assicurazione, sia nell'allargamento delle categorie di lavoratori beneficiari, sia nell'ammontare e nella durata¹⁵.

Durante i successivi decenni e fino agli anni '60 il boom economico conseguente alla ricostruzione post bellica infuse una smisurata fiducia nei meccanismi del libero mercato, creando l'illusione che il pieno impiego fosse un dato acquisito e facilmente raggiungibile. Sullo sfondo di questo positivo contesto economico, solo i Paesi scandinavi investirono massicciamente nell'adozione di una serie di politiche attive: negli anni '50 la Svezia completò il programma già iniziato un ventennio prima mediante il cd. piano Rehn-Meidner secondo il quale allo stato non si chiedeva di intervenire nell'economia per calmierare prezzi e salari bensì per promuovere politiche coordinate di mobilità industriale¹⁶. Grazie a questi programmi si inizierà a parlare di *active labour market policies*. Agli inizi degli anni '60 oramai tutti gli ordinamenti si erano dotati di sistemi assicurativi adeguati a far fronte ai disoccupati periodicamente prodotti da ciclo economico, forti anche di tassi minimi di disoccupazione che, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, non superavano la soglia del 3 per cento. Nello stesso periodo molti paesi europei affiancarono ai sistemi di protezione assicurativa anche schemi assistenziali.

¹⁴ Non fu semplice per gli Stati Uniti abbandonare l'impostazione neoclassica che fu determinata dalla presa d'atto che domanda e offerta non erano in grado di riequilibrarsi autonomamente nemmeno nel mercato del lavoro pertanto fu quasi un passaggio obbligato accogliere l'impostazione anti capitalista dell'economista inglese Keynes che considerava l'intervento statale nel mercato imprescindibile soprattutto nelle fasi di crisi del ciclo economico. Fu così che attorno alla metà degli anni '30 a partire dal Wisconsin tutti gli stati federali si dotarono di un'assicurazione contro la disoccupazione anche se con modalità differenti.

¹⁵ M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in Stato e Mercato, 1, 2008, p. 5 ss. Ad esempio, Per l'Inghilterra, la prima metà degli anni '40 segnò il passaggio dall'assicurazione alla sicurezza sociale fondata sull'universalità della contribuzione, su un ammontare fisso della prestazione, su un livello adeguato di sussistenza e sulla competenza di un unico ministero in tema di sicurezza sociale. È rilevante sottolineare che l'erogazione dei sussidi venne collegata a misure di formazione professionale.

¹⁶ M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, cit., p. 11 ss. L'esplosione dei salari nel 1951 portò all'introduzione di interventi su domanda e offerta di lavoro: formazione professionale, incentivi alle imprese per avviare processi di modernizzazione degli impianti, lavori di pubblica utilità.

Gli anni '70 rappresentarono un momento di svolta per le politiche del lavoro che da quel momento seguirono un doppio binario nei diversi stati europei¹⁷ percettibile ancora oggi nella differenza tra le politiche garantiste e quelle invece di espansione delle occasioni di occupazione. La tendenza rimase comunque quella della creazione dei posti di lavoro con qualche caso di politica attiva per la riqualificazione della manodopera.

Nel corso degli anni '60 nei Paesi industrializzati si era realizzato l'obiettivo della piena occupazione¹⁸. Queste favorevoli percentuali misero il problema della disoccupazione all'ultimo posto delle agende dei governi galvanizzati anche dal positivo andamento degli indicatori macroeconomici¹⁹.

Ma questo scenario mutò drasticamente già con il primo shock petrolifero del 1973 che portò ad una progressiva crescita della disoccupazione in Europa insieme ad un elevato tasso di inflazione. Per far fronte al mutato scenario occupazionale, mentre gli Usa continuarono a percorrere la strada inaugurata negli anni 30 con il *Social Security Act*, i governi europei furono costretti a modificare profondamente i programmi e le politiche per il mercato del lavoro e, a fronte di percentuali di disoccupazione in costante crescita, i programmi a favore dei disoccupati divennero tanto importanti da svincolarsi dalle generali politiche di welfare per costituirne una costola autonoma. Di fronte alla crisi economica e occupazionale i governi europei, sullo sfondo di relazioni dello stato sociale di tipo consensuale-corporativo, attuarono insieme politiche di contenimento salariale, politiche attive del mercato del lavoro e politiche macroeconomiche sulla scia di quelle keynesiane in contrapposizione ai governi britannico e statunitense che optarono per una regolazione orientata al mercato.

L'Europa, invece, rispose con l'introduzione di politiche attive del lavoro orientate soprattutto alla formazione, l'ampliamento e la diversificazione delle politiche passive e l'estensione normativa di sostegno e protezione dei lavoratori

¹⁷ Così E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, cit., p. 62, secondo i quali ci sarebbe un binario, garantista, mutuato dalla tradizione e un binario "dell'espansione delle possibilità di occupazione, come risposta alle sfide del presente".

¹⁸ Secondo dati forniti dall'OECD, *Economic Outlook*, 1995, il tasso di disoccupazione in quel decennio si attestava da un minimo dello 0,8 % in Olanda ad un massimo del 5,2 % in Italia.

¹⁹ Miracolo economico frutto della somma di una produzione di massa accelerata, consumi pubblici e privati in crescita, tendenza demografica positiva.

unite però ad un'enorme contraddizione di fondo: quella cioè di impegnarsi marginalmente nell'implementazione delle politiche attive a fronte di una logica prevalentemente assistenzialistica e particolaristica²⁰. Con riferimento alle politiche attive del lavoro, si iniziarono a scorgere programmi volti alla qualificazione e formazione della manodopera al fine della creazione di posti di lavoro, ma anche alla creazione sussidiata di impiego e all'incentivazione della mobilità dei lavoratori.

La Svezia, continuando il programma inaugurato nei decenni precedenti e che avrebbe mantenuto la medesima impostazione fino ai primi anni '90, puntò molto sui corsi di formazione e perfezionamento per favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e ridurre al minimo l'incongruenza tra posti disponibili di lavoro e lavoratori pronti e capaci di offrirlo. Vennero altresì incoraggiate le assunzioni nel comparto pubblico che permise l'innalzamento dei tassi di occupazione tra la forza lavoro femminile²¹.

La Germania, per prima, trasse ispirazione dal modello svedese e con la legge di riforma del mercato del lavoro del 1969 si premurò di creare misure per il sostegno al reddito e per promuovere l'impiego, di emanare disposizioni contro il licenziamento, di incentivare la formazione professionale. L'idea che la crisi economica e la disoccupazione fossero solo un transitorio problema congiunturale e i pochi fondi statali a sostegno delle politiche del lavoro, fecero di queste ultime solo una sbiadita copia di quelle svedesi. Un aspetto innovativo introdotto nei primi anni '70 dal governo tedesco fu invece la cd. Codeterminazione che ampliava i diritti degli organismi sindacali imponendo la pari rappresentanza del lavoro e del capitale nell'ambito dei Consigli di sorveglianza all'interno delle imprese; consistenti furono anche le innovazioni nel campo delle politiche passive²².

²⁰ Questa contraddizione sarebbe alla base della c.d. Eurosclosi del mercato del lavoro europeo, termine coniato dall'economista tedesco Giersch per identificare una stagnazione nell'aumento dei posti di lavoro causata dall'eccessiva rigidità burocratica, da regole oltremodo protettive e da sussidi di disoccupazione troppo lunghi e generosi rispetto a quelli distribuiti in Gran Bretagna e in America.

²¹ In contro tendenza rispetto agli altri stati europei, in Svezia la spesa pubblica per le politiche attive passò dall'1,5% del 1960 al 3% del 1980 a testimonianza degli sforzi profusi per contenere il tasso di disoccupazione e mantenere il mercato del lavoro equilibrato.

²² Con la legge del 1969, il governo tedesco aumentò l'ammontare dell'indennità di disoccupazione e introdusse un'indennità per le sospensioni temporanee dal lavoro per una durata massima di 24 mesi. Venne altresì prevista l'assistenza ai disoccupati, una nuova indennità di disoccupazione, complementare all'assicurazione, per coloro che non ne avevano maturato i diritti.

Mentre i paesi del mediterraneo come Spagna e Italia insistettero solamente nella implementazione di misure per l'integrazione salariale tralasciando quasi del tutto misure di sostegno alla formazione e alla mobilità (ostacolando in questo modo l'incontro efficace tra domanda e offerta di lavoro), i paesi del Nord Europa attuarono programmi di politiche passive e di indennità in ipotesi di sospensione temporanea del lavoro che rimasero comunque meno generosi e ben più brevi²³. Il Inghilterra, invece, il neo insediato governo laburista emanò il *Social Contract* che, grazie anche all'inclusione dei sindacati e alla progressiva presenza statale, legiferava in materia di relazioni industriali, fisco e previdenza. Per la prima volta si assistette altresì ad un ampliamento delle politiche attive del lavoro che puntavano sul ruolo decisivo della formazione e sull'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro²⁴.

2.1. Politiche del lavoro e condizionalità dopo i “Trenta gloriosi”

Gli Stati Uniti risposero alla crisi degli anni '70 con un sostanziale silenzio dello stato nella regolazione degli stati di disoccupazione parziale e consentendo una totale libertà di licenziamento, laddove i Paesi europei affrontarono la grave difficoltà economica del decennio con una espansione delle politiche passive, intensificando le garanzie di protezione dei lavoratori, e sviluppando, in tempi e modi diversi da stato a stato, i primi programmi di politiche attive del lavoro²⁵. Il paradigma di policy dominante, cioè l'insieme delle norme, dei valori e delle idee entro cui i programmi trovarono la propria definizione, è senza dubbio quello “neocorporativo”, dato dalla somma di sindacati forti e rappresentativi, di governi in maggioranza *pro-labour* e di politiche macroeconomiche di tipo keynesiano. In questo modello di macro regolazione politica e centralizzata, collegato negli stessi anni all'imponente estensione del *Welfare State*, i sindacati trovarono il terreno ideale per esercitare le

²³ In Belgio l'indennità per sospensione temporanea del lavoro, pari al salario precedente, aveva una durata massima di un mese, in Olanda era pari al 70% del salario precedente e poteva durare fino ad un massimo di sei settimane.

²⁴ Le varie misure di politica sociale entravano in un ampio contenitore, il c.d. *Social Contract*, che comprendeva anche politiche di controllo dei prezzi e programmi speciali per la formazione.

²⁵ Sotto questo specifico punto di vista la maggiore implementazione delle politiche attive si è avuta in Svezia e in Germania, laddove invece Francia, Italia e Inghilterra furono più frenate a causa della frammentazione dei sindacati e per la resistenza degli attori protagonisti delle vecchie politiche del lavoro; in Belgio, Olanda e Spagna venne posto l'accento sulle politiche passive per tutelare coloro che uscivano dal mercato del lavoro.

proprie pressioni e per accontentare, attraverso programmi garantisti, le proprie clientele. Non a caso, laddove i sindacati erano più forti, si riscontra una maggiore propensione da parte dei governi a introdurre programmi per il mercato del lavoro e si osserva la tendenza a mantenere e a rafforzare le politiche di sostegno al reddito per specifiche categorie di lavoratori, che diventarono privilegiate rispetto ad altre.

Nel decennio seguente le politiche del lavoro furono ispirate ad un nuovo modello di regolazione maggiormente orientato al mercato del lavoro caratterizzato insieme da un impegno attivo dei governi soprattutto nei programmi di formazione delle risorse umane e di promozione dell'iniziativa privata, da una compressione degli strumenti di sostegno al reddito e da una timida ma progressiva subordinazione del percepimento di sussidi a esperienze professionali o formative. Fu questo, dunque, un periodo di transizione, caratterizzato da tradizionali politiche attive ispirate alla creazione di posti di lavoro e passive di tipo assistenzialista ma anche dalle prime e innovative misure corredate da un apparato sanzionatorio sempre più vincolante.

La presa di coscienza della disoccupazione come problema strutturale e non solo contingente, spinse i governi ad abbandonare il modello di macroregolazione neocorporativista e keynesiana in favore di un potenziamento delle politiche per la qualificazione e riqualificazione della forza lavoro cui corrispose una riduzione dei livelli di sussidi per il sostegno al reddito cui insieme ad un allentamento dei vincoli che tutelavano dal licenziamento e all'aumento e creazione di contratti atipici di lavoro che permettessero al mercato di lavoro di essere più flessibile e adattabile. Si diffuse insomma l'idea che il disequilibrio del mercato del lavoro trovasse la sua causa non tanto nella domanda, quanto nel lato dell'offerta della forza lavoro e in una sua "naturale inclinazione dei disoccupati all'indolenza"²⁶; di talché la riduzione delle politiche passive diveniva strumento indispensabile per estirpare alla radice la dipendenza dei lavoratori dai programmi di welfare e incoraggiava i disoccupati ad accettare anche offerte di lavoro con bassi salari.

²⁶ Così M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, cit., p. 564. Sempre per i due autori, la rielaborazione della funzione e dei contenuti delle Paml e del welfare state in generale e il collegato passaggio da *job creation* a politiche sul lato offerta fu, sempre per i due autori, anche risultato della somma di alcuni fattori tra cui deindustrializzazione, nuove ideologie neoliberali e monetarie, oltre che la presa d'atto del carattere duraturo e strutturale della disoccupazione.

Se le politiche attive vennero riservate a categorie specifiche e marginali di disoccupati di lungo periodo, i nuovi contratti atipici e flessibili di lavoro²⁷ rappresentarono il vero fenomeno innovativo degli anni '80 che portò ad un rapido e crescente ingresso nel mercato della forza lavoro femminile. È fuor di dubbio che l'evoluzione europea delle politiche del lavoro, che prima toccò solo la Gran Bretagna, ma che ben presto si espanse anche nei Paesi continentali, fu ispirata dai programmi degli Stati Uniti. Questi, negli anni '70, furono colpiti da un elevato e generalizzato tasso di disoccupazione, ci si rese conto che la formula keynesiana per risollevare le sorti del mercato del lavoro non riusciva più a dare i frutti sperati e quando il repubblicano Ronald Reagan nel 1981 venne eletto Presidente iniziò un nuovo corso all'insegna del neoliberismo ispirato dall'idea che una deregolamentazione del mercato del lavoro avrebbe riportato prosperità e posti di lavoro. L'azione programmatica di Reagan si suddivise in due momenti distinti: inizialmente, anche a causa della grave recessione, vennero ridotti i sussidi in favore dei disoccupati, venne drasticamente abbassato il salario minimo federale e furono irrigiditi i requisiti per accedere alle forme di assistenza sostitutive dell'assicurazione di disoccupazione per quanti non ne potevano beneficiare, con l'intento di riunire sotto l'unico strumento assicurativo tutte le forme di sostegno al reddito²⁸.

Successivamente, dalla metà alla fine del decennio, il governo si focalizzò nel potenziamento di misure di formazione e di *workfare*, termine con cui si, ancora oggi, si identificano i programmi di assistenza (*welfare*) che implicano una partecipazione attiva dei beneficiari (*work*) a corsi di formazione o a periodi di lavoro. Il cambiamento di paradigma fu drastico perché si abbandonò l'approccio assistenzialistico del sostegno al reddito in favore di una partecipazione attiva dei percettori. Questa dipendenza dagli schemi di welfare era già stata infatti individuata come un pericoloso disincentivo per il reinserimento nel mercato del lavoro dal

²⁷ Fino a quel periodo l'occupazione tipica era a tempo pieno e indeterminato. La richiesta di flessibilizzazione del mercato, portò anche mutamenti sensibili dei contratti di lavoro, con il fiorire del lavoro autonomo, a tempo parziale, a tempo determinato.

²⁸ Dopo solo un decennio dalla loro introduzione sotto il governo Carter, i *Public Service Employment*, che prevedevano l'assunzione diretta dei lavoratori nelle amministrazioni centrali e locali e nelle organizzazioni no profit, vennero aboliti provocando un netto innalzamento della percentuale di poveri; cfr. J.-M. BONVIN, E. MOACHON, *Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare State. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work, Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015, p. 194 ss.

presidente e da molti governatori degli stati federali che chiedevano a gran voce una riforma generale del sistema pubblico di finanziamento e di gestione delle politiche sociali. Nel 1988 inoltre venne modificato il titolo IV del *Social Security Act* del 1935 mediante l'inserimento di specifiche condizioni per l'ottenimento del sussidio di disoccupazione come l'accettazione di un lavoro adeguato a quello precedente o la partecipazione a corsi di specializzazione, mentre i singoli Stati si sarebbero occupati dell'implementazione delle misure in base alle percentuali di disoccupazione e alle caratteristiche territoriali di ognuno.

A fronte di una disoccupazione dilagante, il governo britannico guidato da Margaret Thatcher si convinse che programmi di matrice liberista e un intervento massiccio dello stato nella regolazione del mercato del lavoro, avrebbero costituito la chiave per riemergere dalla crisi. Già dal suo insediamento la lady di ferro si preoccupò di riorganizzare il sistema di protezione sociale, abbassando il valore reale dei sussidi di disoccupazione e incentivando l'assunzione di disoccupati, anche a salari bassi, grazie a sgravi fiscali concessi ai datori. Il passo successivo, verso la fine degli anni '80, fu quello di ridisegnare il generale schema dei sussidi per i disoccupati²⁹ irrigidendo in particolare le condizioni di accesso per godere dei benefici economici: il requisito della disponibilità ad essere impiegato in un lavoro retribuito venne sostituito con la più stringente dimostrazione di essere alla ricerca attiva di un lavoro³⁰ così come le disposizioni in materia di decadenza che obbligavano il disoccupato a non rifiutare più un'offerta di lavoro sol perché ritenuta inadeguata poiché, pur prevedendosi astrattamente la possibilità di una giusta causa di rifiuto, il modesto o addirittura basso trattamento economico non rientrava tra questa. Nel contempo il governo conservatore investì imponentemente sulle misure di politica attiva ponendo l'accento sui programmi di formazione parallelamente al riordino del sistema scolastico tecnico-professionalizzante. Grazie al progetto *Youth*

²⁹ Il sistema di sostegno al reddito era poi stato suddiviso in due categorie: una costituita dai pagamenti contributivi, dietro dimostrazione del carattere involontario e della disponibilità al lavoro, l'altra costituita dai benefici supplementari per i lavoratori di lungo periodo, di natura assistenziale e connessi alla prova dei mezzi.

³⁰ Il governo precisò quali fossero i vari passi che il disoccupato era tenuto a compiere per dimostrare una attiva ricerca del lavoro. Benché apparentemente inseriti in un programma oggettivo e trasparente, i passi si prestavano a interpretazioni discrezionali degli impiegati amministrativi che nel concreto valutavano l'impegno del disoccupato per il conferimento del sussidio.

*training Scheme*³¹ le attività dei giovani inoccupati vennero suddivise tra formazione ed esperienze lavorative, che divennero tappa obbligatoria per la percezione dell'indennità di disoccupazione e con il progetto *Restart*, costituito a sua volta da nove progetti pilota, i disoccupati di lungo periodo vennero spinti a sottoporsi a colloqui di lavoro specifici, a ricercare lavoro e ad accettare occasioni di lavoro o di formazione in cambio dell'indennità. Le esperienze lavorative e formative inserite nei programmi di politica attiva non venivano poi remunerate con un vero e proprio salario ma con una indennità di tipo assistenziale e dei rimborsi spese.

Sulla scorta del sistema del *welfare to work* americano, l'idea alla base delle riforme britanniche era che molto spesso la condizione di disoccupazione o inoccupazione dipendeva dall'inerzia e indolenza di quanti, invece che dedicarsi ad una ricerca attiva del lavoro, si limitavano a percepire passivamente le indennità senza fare nulla per meritarsele. Contrari a questo sistema di *welfare* si dimostrarono fin da subito il sindacato e il partito laburista all'opposizione, secondo cui i disoccupati avrebbero dovuto partecipare ai programmi di politica attiva del lavoro perché motivati e non perché obbligati dalla minaccia di perdere i benefici economici. Il programma della Thatcher si completò infine con una decisa spinta all'uso di contratti atipici come il part time e il lavoro a tempo determinato grazie a incentivi agli imprenditori che acconsentivano di convertire un contratto a tempo pieno in due contratti a tempo parziale.

Negli stati dell'Europa continentale, come Italia, Francia e Germania, l'espansione dei contratti atipici non solo puntava ad una flessibilizzazione e deregolamentazione del mercato, ma ben presto fu il veicolo, insieme all'uso massiccio dei prepensionamenti, per evitare allo stato esborsi in termini di politiche passive essendo utilizzato il contratto a tempo determinato non per creare nuova occupazione ma per trasformare i contratti già esistenti ed evitare in questo modo i licenziamenti. Gli stessi contratti atipici furono alla base del rilancio dell'occupazione nei paesi del nord Europa che utilizzarono il part-time soprattutto nel settore

³¹ Il *Youth Training Scheme* venne proposto inizialmente nel 1983 come programma annuale, successivamente biennale, per i giovani che abbandonavano la scuola e prevedeva una ripartizione del tempo tra formazione e lavoro. Qualche anno dopo venne implementato un altro programma di alternanza formazione-lavoro per i giovani disoccupati di lungo periodo tra i 18 e i 25 anni. Il rifiuto di partecipare ai programmi comportava la perdita dei benefici economici laddove la mancata frequenza ai corsi di formazione determinava la diminuzione dell'indennità.

pubblico³². L'Olanda, poi, fu il primo a legalizzare il contratto di lavoro interinale e a commissionare alle agenzie private l'attività di intermediazione di manodopera.

La recessione del 1993, le precarie condizioni dell'economia e il processo di integrazione comune, anche monetaria, richiesero nell'ultimo decennio del XX secolo strategie nuove ed uniformi per innalzare il tasso degli occupati e al contempo frenare la crescita del tasso di disoccupazione, non solo quella ciclica ma soprattutto quella strutturale³³, le cui cause sono ravvisate in molteplici fattori congiunturali tra cui la lenta crescita economica, le politiche monetarie restrittive, lo shock petrolifero e la crescita della concorrenza internazionale³⁴ unite ad una logica ancora assistenzialista delle politiche passive e una invece troppo timida di politiche attive. Nello stesso decennio si fece anche più netta la distinzione tra il modello di politiche del lavoro dell'Europa continentale da un lato e quello perseguito da Stati Uniti e Gran Bretagna dall'altro: il primo improntato ad una logica di protezione del singolo rapporto di lavoro, anche nei periodi di sospensione grazie ad elevati e prolungati sussidi economici, il secondo orientato alla flessibilità e fluidità del mercato del lavoro caratterizzato dalla facilità di licenziamento e da vistose diseguaglianze salariali³⁵. Nel caratterizzare i due modelli certamente hanno giocato un ruolo rilevante il differente contesto politico-istituzionale e il sistema di relazioni industriali che nel vecchio continente hanno limitato l'espansione di forme contrattuali atipiche di lavoro ma ancora di più una maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro che, a lungo andare, avrebbero portato ad una frattura tra insiders e outsiders, tra coloro cioè che sono protetti dal sistema corporativista e si vedono garantito il loro rapporto di lavoro e quanti invece non riescono ad accedere ad una occupazione e godono di misere tutele nel mercato del lavoro.

³² In Svezia il basso tasso di disoccupazione fermo al 3% era dovuto in gran parte all'uso massiccio dei contratti a tempo parziale nella pubblica amministrazione che nella metà degli anni '80 si erano triplicati rispetto a un decennio prima.

³³ La disoccupazione strutturale e di lungo periodo, rappresentata da coloro che non hanno le competenze, la qualificazione o la formazione professionale per ricoprire i posti di lavoro vacanti, in questo decennio raggiunge in Europa la soglia del 5.5% della disoccupazione totale media.

³⁴ La concorrenza ad opera dei paesi di recente industrializzazione ha portato a *mercati globali con manodopera a basso costo che, mentre negli Stati Uniti hanno determinato un abbassamento dei salari, in Europa hanno avuto effetti di sostituzione sulla forza lavoro nazionale.*

³⁵ Secondo E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, cit., p. 79, i due modelli sono antitetici e mentre quello europeo potrebbe definirsi "della sicurezza", intesa come stabilità del posto di lavoro, il secondo potrebbe definirsi invece "dell'incertezza" del posto di lavoro in un mercato che funge da supporto a questa precarietà.

Rispetto ad altri stati dell'Europa continentale, negli anni '90 la Germania non dovette far fronte alla piaga della disoccupazione nonostante la riunificazione della Germania dell'est abbia sensibilmente comportato un aumento nelle percentuali dei disoccupati di lungo periodo. La tenuta del sistema è derivata, oltre che dalla creazione di posti di lavoro nel settore pubblico, da un ormai radicato intervento nei programmi di formazione tecnico-professionale (cd. Sistema duale di formazione), alternativi ai percorsi superiori del liceo e dell'università, che garantirono uno stretto legame tra momento formativo, gestito dallo stato decentrato, e quello lavorativo nelle imprese. Un indiscusso beneficio alle casse dello stato derivò certamente anche dalla previsione, seppur timida, di disposizioni che sanzionavano economicamente il comportamento passivo dei disoccupati già destinatari di un primo ammonimento³⁶.

In Olanda invece, le riforme che presero vita a partire dai primi anni '90 erano motivate proprio da una dilagante disoccupazione sia giovanile sia di lungo corso³⁷: il governo vi pose rimedio da un lato con un ritorno alla moderazione salariale dall'altro incentivando l'uso massiccio dei contratti a tempo parziale³⁸. Ha inoltre dato un deciso taglio alla spesa sociale rendendo più severi i controlli per beneficiare della pensione di invalidità e del congedo malattia e investito su politiche di attivazione per il reinserimento di disoccupati di lungo periodo e di soggetti poco qualificati. Anche la Svezia, dopo decenni di pieno impiego, a ridosso della fine del secolo, ha dovuto far fronte ad una inaspettata crisi occupazionale cui i sistemi di protezione del reddito e gli sforzi nelle politiche attive non sono riusciti a far fronte.

Le riforme attuate dalla Gran Bretagna nel decennio conservatore precedente, hanno impedito che negli anni '90 si alzassero i livelli di spesa pubblica e di disoccupazione. A delle politiche attive del lavoro sul lato dell'offerta, nel 1993 si è aggiunta la legge di riforma dei diritti dei lavoratori che ha limitato il potere dei

³⁶ Benché sul finire del secolo, come si avrà modo di approfondire successivamente, l'impronta della condizionalità si fece ben più vivida, fino al 1997 per i disoccupati era possibile rifiutare un'offerta di lavoro che non corrispondesse alla propria qualificazione, tenendo anche conto delle competenze pregresse e della formazione.

³⁷ Le percentuali fotografano una disoccupazione giovanile del 24% e una di lungo periodo che raggiunge il 49%.

³⁸ La moderazione dei salari ha comportato per gli occupati una riduzione dell'orario di lavoro e per i datori alleggerimenti fiscali e contributivi. La forte propensione all'uso del part-time ha invece avuto il duplice beneficio di alzare il livello di occupazione femminile apportando nelle famiglie un reddito supplementare e generando una serie di servizi orientati alla famiglia per supportare le donne lavoratrici.

sindacati all'interno delle aziende escludendoli dai processi decisionali aziendali e il *Training for Work*, un programma per i giovani disoccupati che ha destinato risorse per i contratti di formazione lavoro. Di portata più innovativa fu l'emanazione del *Jobseekers Act* nel 1995 che rese più stringenti gli obblighi imposti ai beneficiari di sostegni economici di disoccupazione³⁹ e unificò le varie indennità di disoccupazione sotto un'unica prestazione, la *Jobseeker's Allowance*, non soggetta alla prova dei mezzi per i primi sei mesi di disoccupazione: era basata infatti su un accordo specifico e preventivo con il singolo disoccupato per la ricerca di una nuova occupazione e l'effettivo rientro nel mercato nel più breve tempo possibile. L'efficacia di questo contratto era data dal fatto che il disoccupato non poteva rifiutare i lavori che gli venivano offerti, pena una decurtazione del beneficio economico. La lista di attività cui era tenuto il soggetto privo di occupazione si componeva di numerosi passaggi, fra cui la partecipazione a colloqui, programmi di formazione e reinserimento. L'inasprimento dei controlli e dei doveri per il percepimento del sussidio di disoccupazione venne fortemente condannato dall'opposizione al governo che contestava anche gli enormi poteri discrezionali conferiti ai funzionari dei centri per l'impiego di controllo sulle attività svolte dal singolo disoccupato e sulle eventuali sanzioni economiche da erogargli. Queste polemiche si univano alle altre che criticavano l'eccessiva rigidità del giustificato motivo di rifiuto delle offerte formative e di occupazione contemplato nelle disposizioni e osservato dai funzionari dei centri per l'impiego, anche in considerazione del fatto che le pregresse esperienze e competenze del disoccupato non venivano prese in considerazione così come il precedente livello salariale. La tendenza al welfare to work del governo conservatore non accennò ad ammorbidirsi nemmeno quando, sul finire del millennio, Blair salì al potere: i suoi programmi, ispirati da quelli attuati da Clinton⁴⁰ negli Stati Uniti, si inserirono nel cammino già

³⁹ Il disoccupato era tenuto a rispettare le specifiche richieste contenute nell'accordo sottoscritto con il *Job Center* che ha "l'effetto di riconfigurare in chiave contrattuale il rapporto tra il fruitore dei benefici di disoccupazione e lo Stato. Un *contract* in cui le parti si accordano su quali sforzi compiere per reintegrare il disoccupato nel mercato del lavoro.

⁴⁰ Verso la fine degli anni '90 gli Stati Uniti vantano bassi tassi di disoccupazione, per lo più riguardante i giovani. L'aumento dell'occupazione è dovuto in gran parte all'abbassamento dei salari e a nuove opportunità di lavoro poco qualificato, soprattutto nel settore dei servizi, a seguito della perdita di molti posti nel settore industriale avutasi con le ristrutturazioni. Nonostante dunque l'elevata fluidità del mercato del lavoro consentisse di ridurre il periodo di disoccupazione e transazione da

tracciato dai programmi conservatori dei primi anni '90, allargandone il numero dei destinatari⁴¹ e inasprendone le sanzioni.

3. La condizionalità nelle fonti sovranazionali: l'Unione europea e la Strategia Europea per l'Occupazione

Dopo alcuni isolati e frammentati tentativi, posti in essere negli anni '70 ed '80 del secolo scorso, di approntare un approccio comunitario ad alcune questioni afferenti la politica occupazionale in Europa⁴², sin dai primissimi anni '90 inizia a strutturarsi e svilupparsi in modo sempre più organico una vera e propria strategia sovranazionale (*rectius*: comunitaria) per l'occupazione.

Le ragioni di un tale fenomeno sono state valutate diversamente in seno alla dottrina. Secondo alcuni Autori⁴³, una politica comune in materia di occupazione è stata pensata quale risposta collettiva ad un problema condiviso tra gli Stati membri dell'Unione europea: alti e crescenti tassi di disoccupazione che si accompagnavano a bassi tassi di occupazione. Altri Autori⁴⁴ ritengono, invece, si tratti di una logica conseguenza della sopraggiunta Unione monetaria, in quanto, in conseguenza delle regole che governano quest'ultima, gli Stati membri si sarebbero visti precludere il ricorso allo strumento delle svalutazioni per essere competitivi, né avrebbero più potuto rilanciare l'occupazione attraverso un enorme incremento della spesa pubblica finalizzato ad assunzioni nel settore pubblico. In realtà, possiamo affermare che le ragioni che hanno spinto gli Stati dell'Unione a reagire in modo coordinato alle sfide occupazionali che si ponevano nei loro confronti sono necessariamente molteplici;

un'occupazione ad un'altra, la qualità delle nuove occasioni di lavoro si abbassarono così come i salari, aumentandosi così il numero dei cd. *Working poors*.

⁴¹ La prima categoria cui si rivolsero le politiche laburiste furono i giovani, per poi estenderne il raggio fino a comprendere gli over25, i genitori single e i beneficiari dei sussidi di invalidità.

⁴² Tra quelle meritevoli di nota figurano alcune iniziative sociali importanti a livello comunitario riguardanti aspetti correlate solo indirettamente alla tutela dell'occupazione, in particolare: la direttiva 75/129/CEE in materia licenziamenti collettivi, la direttiva 77/187/CEE in materia di tutela dei lavoratori in ipotesi di trasferimento di imprese e la direttiva 80/987/CEE sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

⁴³ *Ex multis*, cfr. C. DELL'ARINGA, *The Italian labour market: problems and prospects*, Milano, 2003

⁴⁴ J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, *European Journal of Industrial Relations* 1999, p. 117-137.

non ultime, ad esempio, la riduzione dell'incertezza circa l'impatto di una riforma⁴⁵, o semplicemente la necessità di reagire ai problemi transnazionali attraverso strumenti sovranazionali.

Il trattato di Maastricht del 1992⁴⁶, che ha profondamente rinnovato l'esperienza comunitaria – sia dal punto di vista istituzionale che dei poteri e delle competenze conferiti alle Istituzioni comunitarie, ha posto notevole attenzione alla materia del lavoro⁴⁷. L'Articolo 2 impegna gli Stati a perseguire “un elevato livello di occupazione e di protezione sociale”; l'articolo 118 si propone di favorire l'occupazione attraverso iniziative della Commissione europea dirette a sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri; l'articolo 123 cita l'occupazione come il principale obiettivo del Fondo Sociale Europeo⁴⁸; infine, l'articolo 127 menziona la formazione professionale come strumento per facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro.

Più in particolare, il capitolo sociale di Maastricht ha consentito al Consiglio di adottare direttive (a maggioranza qualificata) in materia di integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e (con voto unanime) in materia di contributi finanziari per la promozione dell'occupazione e la creazione di posti di lavoro.

Il Libro bianco di Jacque Delors sulla crescita, la competitività e l'occupazione pubblicato nel 1993⁴⁹, ha dato alla luce l'idea stessa di una strategia europea per l'occupazione, facendo esplicito riferimento alla necessità che obiettivi di carattere sociale quale *in primis* il lavoro non siano ignorati⁵⁰.

E' evidente che il raggiungimento di un più alto livello occupazionale nell'area europea fosse sempre più un obiettivo condiviso. Di conseguenza, il

⁴⁵ Come osservato da I. BEGG, *Is there a convincing rational for the Lisbon Strategy?* In *Journal of Common Market Studies Symposium: EU Governance after Lisbon*, 2008, p. 427 ss.

⁴⁶ Trattato sull'Unione europea del 07/02/1992, pubblicato in G.U.C.E. n. C 191 del 29/07/1992, p. 1 ss.

⁴⁷ Pur dovendo rilevare che l'articolo 3 del Trattato elenca 20 differenti politiche e azioni che la neo costituita Unione europea dovrebbe perseguire, omette alcun riferimento all'occupazione.

⁴⁸ Come si legge sul sito <http://ec.europa.eu/> “Il Fondo sociale europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. [...] L'UE distribuisce i finanziamenti dell'FSE agli Stati membri e alle regioni al fine di sostenerne i programmi operativi. Tali programmi finanziano progetti nel campo dell'occupazione gestiti da un ventaglio di organizzazioni pubbliche e private, denominate beneficiari. I progetti recano benefici ai partecipanti (generalmente individui, ma talvolta anche organizzazioni o aziende)”.

⁴⁹ Libro Bianco di Delors “*Crescita, competitività ed occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*”, COM (93) 700.

⁵⁰ Cfr. ancora I. BEGG, *Is there a convincing rational for the Lisbon Strategy?*, op. cit.

dibattito in seno alle istituzioni europee e ai governi degli Stati membri si allargò, quindi, fino a comprendere argomenti complessi e sensibili quali le politiche attive del lavoro; inoltre, si ritenne opportuna l'integrazione di politiche occupazionali e altre politiche sociali (ad esempio in materia fiscale, di parità di genere, di protezione sociale).

Il summenzionato obiettivo venne, quindi, ripreso e meglio sviluppato in seguito al Consiglio europeo svoltosi ad Essen nel 1994. All'esito di tale Consiglio⁵¹ vennero enucleati i seguenti cinque obiettivi⁵²: a) investire nella formazione professionale; b) aumentare la crescita dell'occupazione, in particolare attraverso un'organizzazione più flessibile del lavoro; c) ridurre i costi del lavoro ulteriori rispetto alla mera retribuzione del lavoratore; d) sviluppare politiche attive del mercato del lavoro attraverso la riforma dei servizi per l'impiego e lo sviluppo di incentivi per i disoccupati di tornare a lavorare; e) combattere la disoccupazione giovanile e di lunga durata.

L'esistenza *in nuce* di una vera e propria strategia comune si poté evincere dal fatto che il Consiglio europeo non si limitò a definire semplicemente degli obiettivi, ma tracciò un programma di medio-lungo periodo che coinvolgeva altre istituzioni dell'UE (segnatamente il Consiglio e la Commissione) e che contemplava un sistema di controllo dell'operato degli Stati membri sul piano delle loro rispettive politiche nazionali⁵³.

Sarebbe poi spettato nuovamente al Consiglio verificare, da un lato, gli effetti delle misure adottate a livello nazionale e, dall'altro, le conseguenze che ne sarebbero risultate per la politica economica e sociale, al fine di (eventualmente) rivedere i propri orientamenti ed elaborare ulteriori raccomandazioni per gli Stati ed iniziative a livello comunitario.

⁵¹ Consistente nella riunione periodica dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea.

⁵² Cfr. la Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Essen, consultabili online all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm#empl

⁵³ "Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a tradurre in atto queste raccomandazioni nelle loro politiche nazionali, nell'ambito di un programma pluriennale, tenendo conto delle particolarità della loro situazione economica e sociale. Invita i Consigli (Questioni sociali e occupazionali) e (Problemi economici e finanziari) e la Commissione a seguire con attenzione gli sviluppi nel settore dell'occupazione, a verificare le corrispondenti politiche degli Stati membri e a riferire al Consiglio europeo annualmente, per la prima volta nel dicembre 1995, in merito a ulteriori progressi sul mercato del lavoro."

Il processo gestazionale della strategia Europea per l'occupazione visse una nuova fase essenziale con l'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997, il quale introdusse un Titolo (l'ottavo – art. 125 ss. Trattato CE⁵⁴) dedicato esclusivamente all'occupazione ed inserì “un elevato livello di occupazione” tra le priorità esplicite della UE (nuovo art. 2 del Trattato CE⁵⁵), definendolo al contempo “una questione di interesse comune” (nuovo art. 126 Trattato CE). La Comunità europea acquistò quindi nuovi poteri per sviluppare una “strategia coordinata per l'occupazione” (nuovo art. 125 Trattato CE), che in particolare avrebbe dovuto, pur lasciando la politica di occupazione tra le competenze esclusive degli Stati, contribuire a promuovere una “forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici”.

L'evoluzione del processo fu certamente agevolata, se non persino incoraggiata, da fenomeni politici quali l'adesione all'Unione europea di paesi in cui politiche volte alla piena occupazione erano predominanti (Svezia, Finlandia e Austria) e l'ascesa al potere di governi di centro-sinistra in alcuni importanti Stati già membri (Francia, Italia e Regno Unito)⁵⁶.

Indiscutibilmente, il Trattato di Amsterdam comportò un avanzamento notevole rispetto al programma scaturito dal Consiglio di Essen. Il nuovo capitolo del Trattato sull'occupazione impose, in primo luogo, una maggiore integrazione dell'occupazione rispetto alla formulazione e all'attuazione di altre politiche e azioni comunitarie. Inoltre, confermò e potenziò l'istituzione di meccanismi di coordinamento delle politiche occupazionali nazionali a livello comunitario⁵⁷, sulla

⁵⁴ Oggi, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, Titolo IX del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, artt. 145 ss.

⁵⁵ Oggi, art. 9 TFEU.

⁵⁶ S. DEVETZI, *The European Employment Strategy*, in *Ten years with the European Employment Strategy*, European Communities, Luxembourg, 2007, p. 33.

⁵⁷ Cfr. l'art. 128 Trattato CE, come modificato dal Trattato di Amsterdam, oggi trasposto senza ulteriori modifiche (salvo la rinumerazione dei riferimenti normativi) nell'art. 148 TFUE, il quale afferma che:

“1. In base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione nella Comunità e adotta le conclusioni del caso.
2. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'articolo 121, paragrafo 2.

base del collaudato modello di coordinamento della politica economica istituito anni prima dal Trattato di Maastricht⁵⁸.

Il 1997 è stato quindi l'anno in cui si è ufficialmente avviata, in seno all'Unione, una Strategia Europea per l'Occupazione (SEO – in inglese *European employment strategy* o EES). In particolare, ciò avvenne in occasione del Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo, tenutosi nel novembre del 1997 per dare attuazione a quanto disposto dal Trattato di Amsterdam. In particolare il Consiglio europeo ha in tale occasione disposto l'applicazione anticipata, sin dal 1998, delle disposizioni del citato articolo 128 del Trattato relative al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione. Tale norma avrebbe invece dovuto entrare in vigore, al pari delle restanti contenute nel Trattato di Amsterdam, solo nel 1999.

Dal 1998 si diede pertanto attuazione al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, in base ad orientamenti comuni riguardanti sia gli obiettivi che i mezzi - gli "orientamenti in materia di occupazione" – attraverso i quali la SEO mira a promuovere maggiore e migliore occupazione negli Stati membri: “orientare le politiche degli stati membri verso comuni priorità strategiche, nonché verso l'adozione di analoghi quadri d'intervento operativo”⁵⁹. Al contempo, la strategia mirava ad incidere sulle modalità di *policy-making*, tanto a livello nazionale

3. Ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione di cui al paragrafo 2.

4. Il Consiglio, sulla base delle relazioni di cui al paragrafo 3 e dei pareri del comitato per l'occupazione, procede annualmente ad un esame dell'attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri.

5. Sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nella Comunità e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione”.

⁵⁸ Non si può tuttavia sottacere la grande e principale differenza intercorrente rispetto alla politica economica comunitaria, consistente nel fatto che le raccomandazioni emanate in materia di occupazione mancano di ogni effetto vincolante”.

⁵⁹ Cfr. M. FERRERA, E. GUALMINI, *La Strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: Verso nuovi assetti organizzativi e decisionali?*, Paper preparato per il progetto ISFOL su “L'Impatto della strategia europea dell'occupazione sul mercato del lavoro italiano”, Roma, febbraio 2002. Consultato online <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/ferreragualmini.pdf>. Sulla strategia europea per l'occupazione v. B. GAZIER, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in DRI, 1, 2011, p. 59 ss.; F. GUARRIELLO, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l'occupazione*, in LD, 2, p. 351 ss.

che a livello infra-nazionale e sovra-nazionale. Il Consiglio europeo sin da subito si appellò alla partecipazione di tutte le parti (Stati membri, regioni, parti sociali, istituzioni comunitarie), “per cogliere la possibilità straordinaria [...] di cambiare il corso degli eventi associandosi alla nuova iniziativa”⁶⁰. L’iniziativa (ovvero, la “strategia”, altrimenti indicata col termine “processo di Lussemburgo”) consisteva di cicli annuali di coordinamento e di monitoraggio delle politiche nazionali, e presuppone, quindi, sin dal principio, a) il ricorso a specifiche regole procedurali⁶¹, che (come vedremo meglio *infra*) b) ponevano (e pongono tuttora) in un rapporto biunivoco ed integrato i diversi attori coinvolti, posti nei rispettivi ambiti di competenza su diversi livelli istituzionali, allo scopo di conseguire i grandi obiettivi dell’intera strategia.

Prima di scendere nel dettaglio di questi due elementi che costituiscono la SEO, è opportuno concludere la ricostruzione del percorso evolutivo che essa ha compiuto all’interno dell’ordinamento dell’Unione europea e delle sue politiche, poiché anche da esso sono dipese e dipendono tuttora la definizione degli strumenti e (soprattutto) degli obiettivi.

Al Consiglio europeo di Lisbona del 2000, gli strumenti della SEO sono stati istituzionalizzati secondo il modello comunitario di *governance* del c.d. “MAC” (Metodo Aperto di Coordinamento)⁶², che si pone in discontinuità col tradizionale metodo comunitario basato sull’adozione di regolamenti e direttive⁶³ e che sino ad allora era stato applicato ad altre analoghe politiche quali quelle in materia di

⁶⁰ Cfr. le Conclusioni della Presidenza, par. 7.

⁶¹ Il citato ciclo di coordinamento e monitoraggio si fonda sul dettato dell’allora art. 128 Trattato CE e consiste di: Orientamenti per l’occupazione periodicamente adottati dal Consiglio ed emanati dalla Commissione; Piani d’azione nazionali adottati da ciascuno Stato membro; una Relazione comune sull’occupazione pubblicata annualmente dalla Commissione ed adottata dal Consiglio; e di Raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato, anch’esse emanate dalla Commissione ed adottate dal Consiglio.

⁶² S. VELLUTI, *La costituzionalizzazione di nuove forme di ‘EU governance’. La strategia europea per l’occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, in *RGL*, 2, 2005, p. 431 ss.; C. ROMANO, *Metodo aperto di coordinamento*, in *Riv. Politiche sociali*, 4, 2009, p. 287 ss.; A. ANDRONICO, A. LO FARO, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *DLRI*, 2005, p. 213 ss. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *RDSS*, 2, 2007, p. 252 ss.

⁶³ Cfr. M. LOPEZ-SANTANA, *Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument*, in S. Kröger, (ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIOP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-015a.htm>. 2009, p. 5.

inclusione sociale, previdenziale e sanitaria⁶⁴. L'istituzionalizzazione della SEO nell'ambito del MAC non ha quindi inciso sul carattere non vincolante degli strumenti adottabili dalle Istituzioni dell'Unione europea in materia di occupazione e sulla carenza di coercibilità delle indicazioni rivolte dall'Unione ai propri membri in suddetta materia⁶⁵.

La riconduzione della SEO alla Strategia di Lisbona comportò, invece, che la politica sull'occupazione da allora contribuisca anche al perseguimento della coesione economica e sociale dell'Unione (che sono gli obiettivi primari della Agenda di Lisbona). In concreto, tale assimilazione ha comportato una rimodulazione degli obiettivi generali della SEO, che dai quattro originariamente individuati (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità) sono da allora identificabili con la piena occupazione, la qualità e la produttività sul lavoro, la coesione e l'inclusività del mercato del lavoro. Inoltre, dal 2005, gli orientamenti per l'occupazione sono stati integrati negli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Tale assetto è stato conservato anche allorché, nel 2010, la Strategia di Lisbona è stata sostituita dalla strategia per l'occupazione, la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, meglio nota come "Europa 2020"⁶⁶, che annovera tra i suoi principali obiettivi l'incremento della partecipazione al mercato del lavoro delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, il miglioramento della qualità e dell'efficacia dei sistemi di istruzione e

⁶⁴ Cfr., Per una analisi in merito, M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, nonché, con particolare riguardo per l'applicazione di tale modello di governance al settore delle politiche sociali e dell'occupazione, M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (a cura di), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Oxon, 2009; A. PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 254 ss.

⁶⁵ La carenza di coercibilità si riflette nella impossibilità per la Commissione europea e la Corte di giustizia di intervenire secondo le rispettive fasi di competenza della c.d. procedura di infrazione, ovvero quella procedura a carattere misto non contenzioso e contenzioso che l'allora Trattato CE (oggi Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) disciplinava per imporre agli Stati membri il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario. Sicché, in materia di occupazione, il rispetto da parte degli Stati degli atti adottati nell'ambito della SEO presenta un carattere di volontarietà ed è oggetto di sistemi "soft" di monitoraggio da parte delle Istituzioni europee e di implementazione flessibile. Cfr. in tal senso D. M. TRUBEK e L. G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, vol. 11, 2005, p. 343 ss.

⁶⁶ A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "Modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, 3, 2012, p. 219 ss.

formazione. L'integrazione nella strategia Europa 2020 è stata l'occasione per l'adozione del nuovo set di orientamenti integrati, avvenuta con Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010, n. 2010/707/UE⁶⁷.

3.1. *Multilevel governance* e politica dell'occupazione nell'Unione europea

Come evidenziato in precedenza, la SEO contemplò sin dall'inizio l'obiettivo di integrare in modo "virtuoso" l'azione dei vari livelli di governo, attraverso nuove forme di *multi-level governance* delle politiche occupazionali. Tale obiettivo si è andato via via rafforzando, ampliando non solo il numero di livelli coinvolti nella *governance* ma anche attraverso il coinvolgimento di tutti i principali attori sociali che operano nel settore in questione.

Così, se all'indomani dell'avvio della SEO la sua attuazione dipendeva in larga parte dall'impegno profuso dalla Commissione europea e dai governi nazionali, successivamente, nel 2001, venne formalmente riconosciuta l'importanza di una forte partecipazione ed integrazione di tutti i livelli di governo subnazionali e dei partner sociali⁶⁸. Ciò sulla base della convinzione che ad una più ampia mobilitazione seguisse una migliore e più efficace implementazione delle misure proposte, anche

⁶⁷ Pubblicata in GUUE, L 308, del 24.11.2010, p. 46.

⁶⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione*, COM (2001) 629 def., 06.11.2001. Commissione delle Comunità europee. Libro Bianco *Una Governance europea*, COM(2001) 428, 25.07.2001. Successivamente, nella sua Comunicazione del 14 gennaio 2003, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO) "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti"*, COM (2003) 6 def, la Commissione ha affermato con forza l'importanza di promuovere la partecipazione di tutte le parti interessate, quale strumento attraverso cui "aumentare l'efficacia della concezione e attuazione delle politiche", allo scopo quindi di potenziare la *governance* del processo, contribuendo così a un migliore inserimento degli obiettivi della SEO nel quadro generale delle politiche nazionali. È pertanto necessario un ulteriore sviluppo della dimensione territoriale della SEO sia a livello regionale che locale, mediante una combinazione di politiche strategica basata sulla cooperazione, l'attivazione delle organizzazioni della società civile per arricchire lo sviluppo delle politiche e un maggiore coinvolgimento degli organismi parlamentari nei processi. Inoltre, la Commissione intende intensificare il dialogo sociale tripartito sull'occupazione. Sull'importanza della partecipazione di tutti i livelli di governo e delle parti sociali vedasi anche gli orientamenti SEO del 2000, 2001 e 2002.

attraverso le priorità orizzontali dei Fondi Strutturali Europei, e uno sviluppo delle strutture di *governance* nazionale in materia di politiche del mercato del lavoro⁶⁹.

Interessante rilevare come al riguardo, in dottrina⁷⁰, si sono individuate ben quattro tipologie (o meglio, obiettivi) di integrazione funzionali alla promozione di efficaci politiche occupazionali. Anzitutto si è distinta la c.d. integrazione “verticale” che promuoverebbe l’occupazione attraverso un coinvolgimento ampio ma “calibrato” degli enti locali e regionali, dalla (diversa ma complementare) integrazione “orizzontale” fra attori, che assicuri adeguata rappresentanza agli interessi funzionali, accrescendone la partecipazione ai processi decisionali.

Una ulteriore forma di integrazione riguarderebbe, poi, i diversi settori dell’intervento pubblico, al fine di promuovere forme di coordinamento fra politiche del lavoro, da un lato, e politiche fiscali, previdenziali, educative e di formazione, assistenziali.

Infine, un’ultima forma di integrazione atterrebbe alla integrazione tra pregresse esperienze nazionali in funzione di aggiustamento delle stesse e ottimizzazione delle politiche future. Questa ipotesi si basa su strumenti quali lo scambio di *best practices* e la valutazione comparativa tra diverse politiche nazionali già adottate al fine di colmare lacune presenti, porre rimedio ad errori commessi, progettare migliori soluzioni per il futuro.

3.2. Le conseguenze della SEO sui sistemi nazionali

Occorre anzitutto premettere che il carattere non vincolante degli atti propri della SEO rende certamente complesso procedere alla valutazione del loro impatto⁷¹. In ogni caso si può affermare che uno degli effetti, se non dei meriti, principali ascrivibili alla SEO sia di aver contribuito a porre l’attenzione sul ruolo delle

⁶⁹ Per una valutazione dell’incidenza della SEO sulle relazioni intra-governative nonché sulle politiche subnazionali del mercato del lavoro, Cfr. M. LÓPEZ-SANTANA, *Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument*, op. cit.

⁷⁰ M. FERRERA, E. GUALMINI, *La Strategia europea sull’occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: Verso nuovi assetti organizzativi e decisionali?*, cit.

⁷¹ Ben più semplice risulta essere la valutazione dell’impatto di un regolamento (direttamente applicabile ed obbligatorio in tutti i suoi punti) oppure di una direttiva (che, pur in presenza di un certo margine discrezionale circa i mezzi adottabili da ciascuno Stato membro, impone degli obiettivi chiari e determinati).

politiche attive del mercato del lavoro (c.d. “PAML”) e della condizionalità nelle politiche nazionali relative al mercato del lavoro, ciò sebbene con intensità diversa da Stato a Stato⁷².

La SEO, intesa quale metodo di governance intergovernativo integrato e fondato su una combinazione di strumenti coordinati ma non vincolanti⁷³, incide sulle PAML a livello dei singoli Stati membri non solo sollecitando gli Stati a concentrarsi maggiormente su di esse⁷⁴, ma persino definendo specifici obiettivi, quali ad esempio un determinato tasso di occupazione o di attivazione.

Fondamentale in tal senso si rivela essere il ruolo rivestito dagli orientamenti proposti dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio, il cui scopo è di stimolare riforme a livello nazionale che siano improntate alla diffusione del paradigma della condizionalità e, più in generale, che si pongano in linea con gli obiettivi perseguiti dalla SEO⁷⁵.

Al fine di dare attuazione agli orientamenti della SEO gli Stati sono destinatari di raccomandazioni del Consiglio dell’Unione che, su base annuale, valuta i progressi compiuti dagli Stati stessi nell’adeguare le proprie politiche agli orientamenti ed eventualmente invita chi fosse ancora inadempiente a procedere a tale adeguamento⁷⁶. Oggetto della raccomandazione possono essere i più diversi argomenti riconducibili

⁷² Vedasi J.S. MOSHER, D.M. TRUBEK, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*. Journal of Common Market Studies, 1, 2003, p. 63-88; A. DONÀ, *Il metodo aperto di coordinamento e l’Italia: il caso della politica per le pari opportunità nella strategia europea per l’occupazione*, in DLRI, p. 85; G. CICCARONE, E. MARCHETTI, *La strategia europea per l’occupazione e i suoi effetti sul mercato del lavoro italiano*, in *Economia e lavoro*, 2/3, 2004, p. 17.

⁷³ In dottrina si utilizza l’espressione “*mutually enforcing mechanisms*” per definire quella sinergia grazie alla quale strumenti non coercitivi sovranazionali possano ugualmente incidere in concreto sulle politiche del lavoro nazionali. Cfr. J. ZEITLIN, P. POCHE, L. MAGNUSSEN (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Brussels, 2005.

⁷⁴ M. HEIDENREICH, G. BISCHOFF, *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, 2008, p. 497 ss.

⁷⁵ Cfr. M. BUCHS, D. FRIEDRICH, *The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany*, in J. ZEITLIN, P. POCHE, L. MAGNUSSEN (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*. Brussels, 2005, p. 249 ss. Per una analisi di tale fenomeno in relazione al particolare caso dell’Italia, nello stesso volume, cfr. M. FERRERA, S. SACCHI, *The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities: The Italian Experience*, p.137-172.

⁷⁶ La particolarità che contraddistingue lo strumento della raccomandazione in generale è di basarsi sul meccanismo c.d. del “*naming and shaming*” quale strumento di pressione politica finalizzata a spingere lo Stato membro pubblicamente “nominato” ad adeguare, riformandola, la propria politica domestica al contenuto degli orientamenti, pena il biasimo da riceversi in occasione delle successive raccomandazioni.

alla politica di occupazione, compresa la condizionalità. In quest'ultimo caso si possono riscontrare tanto raccomandazioni inerenti alla promozione delle PAML in generale, quanto raccomandazioni che trattano nello specifico di una particolare tipologia di PAML (ad esempio: la formazione nel mercato del lavoro). Certamente è accaduto che uno Stato membro abbia concordato previamente con la Commissione (che opera in un momento prodromico all'adozione della raccomandazione da parte del Consiglio) il contenuto della raccomandazione ad esso destinata⁷⁷.

Un ulteriore strumento diretto al perseguimento degli obiettivi della SEO attraverso la riforma delle politiche nazionali è quello del c.d. “*mutual learning*”. L'apprendimento reciproco si sostanzia, da un lato, nell'apprendere informalmente dalle esperienze degli altri componenti il *network* di *policy-makers* nonché da documenti elaborati all'interno della stessa SEO e contenenti *benchmarks* e *best practices*, e, dall'altro lato, in programmi di *peer review* in cui burocrati ed esperti provenienti da diversi Stati partecipano a meeting appositamente organizzati per lo scambio di *best practices* e per la condivisione di esperienze che hanno coinvolto loro pari⁷⁸.

Inoltre, alla luce di quanto precedentemente osservato in merito alla partecipazione soggettiva alle dinamiche interne alla SEO, un'ulteriore considerazione che si può svolgere in merito all'incidenza della Strategia europea sulle politiche nazionali è che essa dipende in parte non trascurabile dagli attori politici nazionali, in particolare i partiti politici *tout court*⁷⁹ e le parti sociali⁸⁰, nonché dalle condizioni istituzionali in cui detti attori operano.

⁷⁷ Come riportato da M. MAILAND, *North, South, East, West: The implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain, and Poland*, in M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The influence of the open method of coordination on national reforms*, 2009, London: Routledge, 154-172.

⁷⁸ Cfr. O. VAN VLIET, *Europeanisation and the Political Economy of Active Labour Market Policies*, in *European Union Politics*, Vol. 12, No. 2 2011, ove l'Autore evidenzia che, da un lato, alcuni studiosi ritengono che l'apprendimento reciproco sia da annoverarsi tra gli strumenti maggiormente rilevanti circa l'influenza del MAC sui sistemi nazionali e che l'individuazione di PAML *efficacy* sia dovuta in gran parte al ricorso ai programmi di *peer review*, mentre altri studiosi, dall'altro lato, valutano come limitato l'impatto di tali strumenti.

⁷⁹ In dottrina J.P. ALLAN, L. SCRUGGS, *Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies*, in *American Journal of Political Science*, vol. 48, 2004, p. 496 ss., sottolineano il collegamento tra orientamento politico dei partiti di governo e contenuto della riforma della politica occupazionale interna, evidenziando che, generalmente, governi di centro-sinistra saranno presumibilmente più orientate verso maggiori investimenti per l'attivazione di PAML più costose quali la formazione. A ciò si aggiunga che, poiché il MAC in materia di occupazione prevede la revisione

3.3. La condizionalità negli orientamenti della SEO

Una volta compresi gli elementi soggettivi e strutturali fondanti la SEO, si rende opportuno ai fini del presente lavoro, esaminare il ruolo riservato dalle Istituzioni coinvolte nella SEO al principio di condizionalità.

Il modello da cui trarre ispirazione è certamente quello dei paesi scandinavi, fondato sulla stretta interconnessione tra occupazione, politiche attive del mercato del lavoro e sostegno a chi si distingue per produttività e innovatività imprenditoriale. Su questa base si instaura una politica di c.d. “attivazione”, che intende improntare le politiche occupazionali, da un lato, su aspetti quali l’educazione e la formazione della forza lavoro e, dall’altro lato, su una “maggiore selettività nella concessione delle prestazioni sociali”⁸¹. L’intenzione delle Istituzioni europee è quindi anzitutto quella di legare sempre più l’occupabilità dei lavoratori (ossia il loro *appeal* sul mercato del lavoro) al livello di conoscenza e competenza da essi posseduto, sulla base della convinzione che una forza lavoro maggiormente qualificata incontrerà meno difficoltà nel collocarsi all’interno del mercato del lavoro e potrà rimanervi più a lungo (anche eventualmente ritrovando un nuovo lavoro a seguito di licenziamento). Inoltre, sul diverso piano dell’erogazioni di prestazioni sociali, la volontà in seno alla SEO è di subordinare restrittivamente l’accesso a dette prestazioni ad una attiva partecipazione al mercato del lavoro (cioè alla ricerca di occupazione da parte di chi un lavoro non lo ha o non lo ha più). L’attuazione concreta di questi principi guida presuppone un contestuale potenziamento dei servizi che assistono le persone nella ricerca di un lavoro.

periodica degli orientamenti, I governi nazionali hanno periodicamente l’opportunità di influenzare secondo le loro preferenze detti orientamenti attraverso la partecipazione al Consiglio dell’Unione europea. Al fine di meglio comprendere in che modo la SEO incida sulle politiche nazionali e viceversa, si rimanda al lavoro di S. STILLER, M. VAN GERVEN, *The European Employment Strategy and National Core Executives: Impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 22, 2012.

⁸⁰ Le parti sociali sono normalmente coinvolte dai governi nazionali nei processi di riforma delle politiche occupazionali per evitare di incorrere in eventuali poteri di veto o scioperi indetti dai sindacati. D’altro canto, le parti sociali auspicano il loro pieno coinvolgimento nei processi di riforma, anche in cambio di alcune concessioni in ambito salariale, per ottenere quanti più benefici possibili sul lato del welfare, cfr. in questo senso, B. EBBINGHAUS, A. HASSEL, *Striking deals: concertation in the reform of continental European Welfare States*, in *Journal of European Public Policy*, 7, 2000, p. 44 ss.

⁸¹ E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, op. cit., p. 91.

Ecco quindi che negli orientamenti SEO per il periodo 2003-2005⁸², in particolare all'orientamento n. 1, "Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive", si invitano gli Stati membri ad elaborare ed attuare "misure attive e preventive" in favore di disoccupati ed inattivi ed allo scopo di promuoverne l'inserimento duraturo nel mondo del lavoro garantendo loro "l'individuazione precoce delle loro esigenze e servizi di consulenza e orientamento, assistenza per la ricerca di un impiego e piani d'azione personalizzati", nonché altre "misure efficaci ed incisive per aumentarne l'occupabilità e le prospettive d'inserimento, con un'attenzione particolare a coloro che incontrano le difficoltà maggiori sul mercato del lavoro", quali la formazione, la riqualificazione, le strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita⁸³, l'assistenza permanente alla ricerca di un posto di lavoro. Ciò previa una modernizzazione e un potenziamento degli istituti del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego in particolare.

Sempre nell'ambito dei medesimi orientamenti, è stata poi sottolineata⁸⁴ la rilevanza dell'ottavo orientamento che invita gli Stati ad intervenire sull'istituto dei trattamenti di disoccupazione, specialmente per quanto attiene al loro tasso di sostituzione e la loro durata, vincolandone l'applicazione ad una effettiva ricerca di un lavoro da parte del richiedente⁸⁵.

Le successive revisioni degli orientamenti, compiute nel 2005⁸⁶ e nel 2008⁸⁷, confermano la strategicità delle indicazioni succitate, ribadendo in particolare "il permanente adeguamento degli incentivi e dei disincentivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali, compresa la gestione e la condizionalità dei contributi [...], pur

⁸² Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, n. 2003/578/CE, in GUCE L 197 del 5.8.2003, p.13 ss.

⁸³ Vedasi l'orientamento n. 4.

⁸⁴ Vedasi M. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, op. cit., p. 577.

⁸⁵ Afferma che il Consiglio che "Pur mantenendo un elevato livello di protezione sociale, gli Stati membri rivedranno in particolare i tassi di sostituzione e la durata delle prestazioni; garantiranno una gestione efficace delle stesse, in particolare per quanto riguarda il collegamento con una vera ricerca di un impiego, compreso l'accesso a misure di attivazione per sostenere l'occupabilità, tenendo conto delle situazioni individuali; considereranno la corresponsione di prestazioni per chi lavora, se del caso e si adopereranno al fine di eliminare le trappole dell'inattività".

⁸⁶ Decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, n. 2005/600/CE, in GUUE L 205, del 6.8.2005, p. 21 ss.

⁸⁷ Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, n. 2008/618/CE, in GUUE L 198, 6.7.2008, p. 47 ss.

garantendo adeguati livelli di protezione sociale”⁸⁸. Interventi sul lato dell’offerta di lavoro, quali l’accrescimento della capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, e maggiori investimenti per l’istruzione e le qualifiche del capitale umano permangono tra le priorità strategiche della SEO.

Proseguendo in questo excursus che ripercorre l’evoluzione del principio di condizionalità negli orientamenti SEO, il Consiglio ha adottato i successivi nel 2010⁸⁹, all’indomani dell’assimilazione della SEO nell’ambito della più ampia Strategia Europa 2020, una strategia improntata espressamente alla “crescita”, intelligente, sostenibile ed inclusive, quale chiave per far progredire l’economia europea e traghettarla fuori dalla crisi globale. Ciò significa conoscenza ed innovazione, uso efficiente delle risorse, partecipazione attiva alla società e all’economia nonché preparazione e gestione dei cambiamenti.

Significativamente quindi il principio di attivazione viene immediatamente menzionato (orientamento n. 7) quale elemento fondamentale “per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro”. In vista di tale obiettivo, il Consiglio invita gli Stati membri ad integrare nelle loro politiche occupazionali il concetto di flessicurezza⁹⁰: flessibilità e sicurezza significa, nella visione del Consiglio, “forme contrattuali flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati volti ad assicurare transizioni nel mercato del lavoro accompagnate da una definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego”.

Questa impostazione è stata in ultimo confermata dal più recente intervento di revisione degli orientamenti, avvenuto nell’autunno del 2015⁹¹. Ivi viene quindi una volta ancora rimarcata la centralità delle PAML, evidenziando altresì l’opportunità di ampliarne “l’efficacia, gli obiettivi, la portata, il campo d’azione”, ottimizzandone l’interazione con misure passive, in un equilibrio tra diritti e doveri (*rectius*:

⁸⁸ Cfr. l’orientamento n. 19 della Decisione n. 600 ed in termini analoghi l’orientamento n. 19 della Decisione n. 618.

⁸⁹ Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione, n. 2010/707/UE, in GUUE L 308, 24.11.2010, p. 46 ss.

⁹⁰ Vedi *infra*.

⁹¹ Decisione del Consiglio del 5 ottobre 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione per il 2015, n. 2015/1848/UE, in GUUE L 268, 15.10.2015, p. 28 ss.

responsabilità) in capo al lavoratore oggi disoccupato ed al soggetto inattivo che incentivino queste persone a ricercare attivamente un impiego. La combinazione di PAML attive e passive, ricorda il Consiglio, rappresenta il viatico attraverso cui migliorare il *matching* tra offerta e domanda di lavoro e (soprattutto) a sostenere i soggetti coinvolti nel mercato del lavoro verso situazioni transizionali (da un'occupazione ad un'altra) sostenibili.

Nel novembre 2017 è stato infine adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali⁹² che si compone di venti principi che l'Unione europea si impegna ad implementare efficacemente per garantire una crescita equa ed inclusiva anche attraverso l'occupazione. Suddiviso in tre Capi (Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione), nel ribadire il diritto di ogni persona ad ottenere assistenza immediata e su misura per incrementare le proprie prospettive di carriera, ricorda altresì che “i disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente” e ad un “adeguato sostegno all'attivazione” per essere ricollocati nel mercato del lavoro, così come a prestazioni economiche che “non costituiscano un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione”.

4. La condizionalità nel prisma della *flexicurity*...

Dunque, come emerso dalla ricostruzione delineata dal paragrafo precedente, l'importanza che la condizionalità ha rivestito nelle politiche europee è andata via via crescendo con l'emergere e lo svilupparsi della più ampia teorica della *flexicurity* che fin dalla sua comparsa si è posta l'obiettivo di coniugare in un dinamico mercato del lavoro un alto livello di flessibilità che consenta ai datori di adattare la manodopera alle esigenze produttive con un altrettanto sviluppato livello di sicurezza che protegga i lavoratori mediante sussidi economici e iniziative di politica attiva nei periodo di inattività professionale. La *flexicurity* è una strategia integrata il cui obiettivo è quello di promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del

⁹² Approvato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea, è stato proclamato in occasione del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg del 17 novembre 2017, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, p. 953 ss.

lavoro. Più specificamente si prefigge di creare un sistema virtuoso in cui ad un mercato del lavoro flessibile con un alto tasso di occupazione, corrisponda anche un elevato tasso di sicurezza, garantendo nel territorio dell'Unione europea un incremento della competitività delle imprese senza per questo rinunciare al modello sociale europeo⁹³.

L'idea della *flexicurity* si espande agli inizi del XXI secolo in un periodo in cui le istituzioni comunitarie erano alla ricerca di strategie in grado di coordinare le politiche nazionali degli Stati Membri e al contempo traghettare l'economia europea verso il mercato globalizzato del nuovo millennio. La Commissione, il cui ruolo è determinante nella diffusione del nuovo dogma, si pone criticamente nei confronti delle politiche che scelgono di perseguire alternativamente la strada della flessibilità oppure quella della sicurezza, nella convinzione che invece questi due poli apparentemente opposti possano, e debbano, convivere sistemicamente in un circolo virtuoso: la *flexicurity* è una terza via⁹⁴ che sposta la sicurezza al di fuori del rapporto di lavoro e che lo accompagna da una transizione ad un'altra, non a caso creando “una situazione in cui la sicurezza e la flessibilità possono rafforzarsi reciprocamente”⁹⁵ e “intende assicurare che i cittadini dell'UE possano beneficiare di un livello elevato di sicurezza occupazionale, vale a dire la possibilità di trovare agevolmente un lavoro in ogni fase della loro vita attiva e di avere buone prospettive di sviluppo della carriera in un contesto economico in rapido cambiamento (...) cogliendo appieno le opportunità che la globalizzazione presenta”⁹⁶. In effetti è innegabile quanto il contesto macroeconomico globale abbia influenzato un ripensamento della politica commerciale dell'unione europea e come questo, a sua volta, abbia spinto, in

⁹³ Il Commissario europeo Vladimir Spidla, responsabile per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, in occasione della Comunicazione del 27 giugno 2007 ha dichiarato che “la *flexicurity* realizza un compromesso tra i diritti e le responsabilità sia dei lavoratori e delle imprese, che delle autorità pubbliche: hanno tutti il dovere di contribuire all'occupazione, alla società e alla crescita sostenibile” pertanto “*flexicurity* non significa togliere sicurezza a un gruppo per darla ad un altro, ma vuole piuttosto valorizzare l'interazione positiva tra flessibilità e sicurezza”.

⁹⁴ Un compromesso tra i due sistemi distinti presenti in Europa, vale a dire quello della flessibilità tout court di matrice anglosassone e quello mediterraneo, più garantista nei confronti dei lavoratori

⁹⁵ Così nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, Bruxelles, 27.6.2007, COM (2007) 359

⁹⁶ Così sempre nella Comunicazione Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, Bruxelles, 27.6.2007, COM (2007) 359, cit.

particolar modo la Commissione europea, a ricercare nella conoscenza e innovazione, nei servizi e nell'uso efficiente delle risorse la strada per una competitività basata sulla crescita dell'occupazione così come di uno sviluppo sostenibile e di una giustizia sociale. Se l'economia globale cambia velocemente, al diritto europeo del lavoro si chiede di guardare alla flessibilità, bilanciata da un'adeguata dose di sicurezza, come uno strumento positivo di adattamento dei datori e delle imprese al contesto concorrenziale internazionale e dei lavoratori alle mutevoli esigenze del mercato e dei nuovi equilibri tra lavoro, vita privata e formazione professionale⁹⁷.

Quello della flessicurezza è un concetto ampio⁹⁸ perché di ampio respiro sono gli obiettivi della Strategia di Lisbona e della SEO entro cui si inserisce. Per creare nuovi e migliori posti di lavoro, maggiore coesione sociale, maggiore produttività e qualità del lavoro, si chiede agli Stati Membri di intervenire nell'implementazione di politiche nazionali che si occupino insieme della flessibilità del mercato del lavoro e della sicurezza dell'occupazione, dell'organizzazione del lavoro e delle relazioni industriali, della sicurezza sociale. Divengono così determinanti, come perno di questo sistema articolato e dipendente, delle politiche del lavoro che sappiano fornire ai lavoratori la giusta dose di adattabilità per muoversi in un mercato fluido e globale, ma al contempo un'adeguata quantità di sicurezza per sopperire alle temporanee mancanze di lavoro o alle esigenze di cambiarlo attraverso strumenti economici e opportunità di formazione. Emergendo che in generale i lavoratori si sentono più protetti in un sistema che offra loro tutele in caso di disoccupazione piuttosto che da un sistema che garantisca il singolo rapporto di lavoro⁹⁹, il legame tra il concetto di

⁹⁷ V. Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE (COM (2006) 567 def.), n. 20, 23 ottobre 2006, in cui la Commissione sottolinea quanto, per affrontare le nuove sfide economiche globali, sia indispensabile un approccio integrato e coerente con la partecipazione attiva di tutti gli Stati membri.

⁹⁸ Per molti eccessivamente ampio e vago tanto da non poter tradursi in un concreto aiuto all'occupabilità, ma piuttosto in uno strumento con cui le ragioni economiche possono facilmente piegare quelle sociali, v. E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione*, in *DLM*, 3, 2007, p. 523 ss.; L. ZOPPOLI, *Flex/insecurity. La Riforma Fornero (L. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Napoli, 2012. In generale, sul paradigma della flexicurity e le sue criticità, *ex multis*, R. DE LUCA TAMAJO, *Flexicurity: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione?*, in R. FOGLIA, R. COSIO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione europea*, Milano, 2011, p. 420 ss.; M. DELFINO, *Diritti sociali e flexicurity*, in *RIDL*, 1, 2009, p. 29 ss.; R. ROGOWSKI, *La flexicurity come idea centrale del Modello sociale europeo*, in *La rivista delle politiche sociali*, 4, 2009, p. 143 ss.; T. TREU, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *DRI*, 3, 2017, p. 597 ss.

⁹⁹ Relazione sull'occupazione in Europa 2006.

flessicurezza e le politiche attive del lavoro non può che divenire sempre più stretto e determinante per fare in modo che “i lavoratori scambino la tradizionale sicurezza dell’occupazione con la sicurezza sul mercato”¹⁰⁰. Viene a delinearsi dunque un mercato del lavoro in cui, nel tentativo di armonizzare la posizione di insiders e outsiders¹⁰¹, tutti gli attori devono impegnarsi per vincere le sfide che il nuovo millennio presenta: gli Stati Membri devono avviare riforme strutturali per rendere le politiche attive del lavoro efficaci nel ricollocare i disoccupati e garantire carriere dinamiche e flessibili agli occupati e politiche del lavoro passive che tutelino dignitosamente gli individui nei periodi transitori; le imprese sono chiamate a puntare sulla formazione dei lavoratori in maniera costante, a valorizzare e svilupparne le competenze organizzando altresì il lavoro in modo da tenere conto di una migliore conciliazione con le responsabilità private e familiari; i lavoratori sono chiamati a coltivare proattivamente le loro competenze professionali lungo tutto il corso della vita attiva per una più rapida adattabilità alle esigenze del mercato, così come, per quanti sono alla ricerca di un lavoro, a rendersi parti attive e responsabili nelle fasi transitorie tra un’occupazione e un’altra.

In seguito al dibattito aperto dalla Commissione nel novembre del 2006 con Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”¹⁰², la questione della attivazione di quanti percepiscano sussidi di carattere

¹⁰⁰ Così sempre relazione comune sull’occupazione 2006/2007, par 1.2.

¹⁰¹ Uno degli obiettivi della *flexicurity* è proprio quello di combattere la segmentazione del mercato del lavoro, tra coloro cioè che vi sono inseriti in maniera stabile con contratti standard e un alto livello di tutele e coloro invece la cui vita professionale è caratterizzata da frequenti passaggi da un contratto atipico ad un altro, privi delle tutele che caratterizzano i lavoratori con un contratto subordinato a tempo indeterminato, v. L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell’Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 141/2012*, p. 4.

¹⁰² Il Libro Verde del 2006 nasce con il preciso obiettivo di “lanciare un dibattito pubblico nell’UE al fine di riflettere sul modo di far evolvere il diritto del lavoro in modo tale da sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità. La modernizzazione del diritto del lavoro costituisce un elemento fondamentale per garantire la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese. Questo obiettivo deve essere perseguito alla luce degli obiettivi comunitari del pieno impiego, della produttività del lavoro e della coesione sociale. Tale obiettivo è conforme all’invito del Consiglio europeo di mobilitare tutte le adeguate risorse nazionali e comunitarie al fine di promuovere una forza di lavoro preparata, formata e flessibile e mercati del lavoro in grado di rispondere alle sfide generate dal duplice impatto della mondializzazione e dell’invecchiamento demografico in Europa (Libro verde, par. 1). Sulla base della relazione presentata al Consiglio europeo nel 2003 dal gruppo di esperti sull’occupazione presieduto da Wim Kok che aveva messo in evidenza il rischio di un mercato europeo a due velocità costituito da “insiders” e “outsiders”, la Commissione ritiene che l’utilizzo di contratti atipici, come strumenti per l’adattamento di lavoratori e imprenditori, possa aiutare a vincere la sfida della globalizzazione e a rendere il mercato del lavoro più inclusivo e reattivo all’innovazione e al cambiamento aiutando i lavoratori a

economico in pendenza di un periodo di disoccupazione e quindi della condizionalità che deve legare le politiche passive a quelle attive si è fatta sempre più pregnante. Nella Comunicazione della Commissione del giugno 2007, nel ricordare che alla base della strategia di flessicurezza “le strategie di apprendimento lungo tutto l’arco della vita e migliori investimenti nelle risorse umane sono necessari per rispondere al ritmo rapido del cambiamento e dell’innovazione”, la stessa Commissione ha evidenziato come i sistemi moderni di sicurezza sociale debbano offrire sussidi economici adeguati e politiche attive che sostengano gli individui nei cambiamenti e nella ricerca del lavoro, ma che le indennità di disoccupazione “possono avere un effetto negativo sull’intensità della ricerca di lavoro e possono ridurre gli incentivi finanziari ad accettare un lavoro” e che si può ovviare a questi rischi “mettendo a punto un sostegno alla ricerca del lavoro e incentivi a lavorare efficaci, assicurando un equilibrio tra i diritti e i doveri”. Pertanto “un’efficace strategia di flessicurezza deve trovare un giusto equilibrio tra la funzione di assicurazione dei redditi insita nel sistema di indennità di disoccupazione e un’appropriata strategia di “attivazione”

incrementare la mobilità e affrontare le transizioni. Il Libro Verde ha aperto il dibattito su vari aspetti dell’occupazione: organizzazione dell’orario di lavoro, mobilità dei lavoratori, rapporti di lavoro triangolari. Lo ha acceso soprattutto sui rapporti di lavoro non subordinati ma economicamente dipendenti, riconoscendo che la tradizionale distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti non fotografa più la situazione attuale così come sulle transizioni professionali, cioè a dire sull’adozione di un approccio di lavoro lungo tutto il ciclo della vita che richieda “di spostare l’accento dalla preoccupazione di proteggere particolari posti di lavoro alla creazione di un quadro di sostegno in grado di garantire la sicurezza dell’occupazione, compresa un’assistenza sociale e misure attive di sostegno ai lavoratori durante i periodi di transizione [...] combinando una legislazione di protezione “leggera” dell’occupazione, un’intensificazione di misure attive del mercato del lavoro un notevole investimento nella formazione e sussidi di disoccupazione generosi nel rispetto di condizioni rigide”. Dunque, analizzando la situazione degli Stati Membri e le azioni dell’Unione europea, la Commissione pensa alla flessicurezza come allo strumento idoneo per conciliare le esigenze di adattabilità al mercato dei datori e degli imprenditori, per addivenire ad una globale crescita sostenibile.

Critico A. PERULLI, *Il libro verde sul diritto del lavoro: un’occasione mancata?*, in *Aran newsletter*, n. 1, 2007, p. 22; secondo il quale “nei suoi contenuti il Libro Verde appare chiaramente ispirato alla filosofia neo-liberale che caratterizza [...] le principali organizzazioni internazionali, come l’OCSE e il FMI, sul tema della regolazione del mercato del lavoro e dei relativi rapporti di lavoro [...] e in questa prospettiva l’interesse generale fornisce una giustificazione utilitaristica della flessibilità, la quale è necessaria per promuovere maggiore occupazione ed accrescere la produttività dei sistemi. Secondo L. ZOPPOLI, con il Libro Verde “*flexicurity*” diventa un concetto determinante per modernizzare il diritto del lavoro europeo, ma il termine *flexicurity* è tanto controverso quanto è controversa l’idea di una modernizzazione che guardi al diritto del lavoro come “ancillare rispetto alle esigenze dell’economia e dell’impresa”, soprattutto se si pensa ai valori complessivi su cui la stessa Unione europea si è evoluta (così L. ZOPPOLI, *La Flexicurity dell’Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 141/2012, p.3). Anche L. ZAPPALÀ, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l’impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 97/2012, p. 22, sottolinea come il concetto di modernizzazione “si rivela fortemente debitore di stereotipi e preconcetti di natura ideologica”.

volta ad agevolare le transizioni verso il mondo del lavoro e potenziare lo sviluppo delle carriere” posto che “le politiche attive del mercato del lavoro hanno anche un effetto positivo sulla sensazione di sicurezza dei lavoratori”¹⁰³.

Nonostante le ferventi e numerose critiche della dottrina¹⁰⁴ sulla visione semplicistica di un nuovo mercato del lavoro edificato sul modello di flessicurezza adottato dalla Commissione, il Libro Verde del 2006 e le successive Comunicazioni del 2007 hanno aperto un dibattito sulla *flexicurity* e sugli elementi fondanti la stessa che ancora oggi non sembra cessare¹⁰⁵. La tenuta della strategia in questione è emersa in particolare anche in un periodo economico sfavorevole e la sua onnipresenza tra i discorsi in seno alle istituzioni dell’Unione ne rimarca la perdurante centralità¹⁰⁶. In particolare, come sopra riportato, nella Comunicazione del giugno 2007 la Commissione indicava tra le componenti della *flexicurity* anche il rapporto tra politiche attive e politiche passive del lavoro ed è proprio all’implementazione di questo rapporto che negli ultimi anni si sono profusi gli sforzi delle istituzioni europee, consapevoli che le strategie di attivazione sono fondamentali per mantenere il corretto e sano equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

¹⁰³ La Commissione prende a riferimento alcuni studi condotti dall’OECD nei primi anni del XXI secolo. In un contributo di F. POSTEL-VINAY, A. SAINT-MARTIN, *Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l’emploi?*, su at: <https://www.researchgate.net/publication/5162607>, 2003, gli autori sottolineano che sia empiricamente confermato che nei paesi con un elevato livello di EPL (*Employment Protection Legislation*) la durata media della disoccupazione è più lunga e nello stesso tempo anche la durata media di un impiego. Ma dal punto di vista dei lavoratori che rischiano di trovarsi di fronte alla perdita del lavoro, un elevato livello di EPL da un lato agisce sulla perdita individuale del lavoro, ma dall’altro aumenta il costo legato alla perdita dell’impiego facendo diminuire le occasioni di ricollocamento, p. 17. A. PERULLI, *Diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, RIDL, 2, 2012, p. 250, riconosce che in questa nuova condizione “di incertezza economica e sociale, le nuove tecniche di regolazione del mercato del lavoro non possono basarsi esclusivamente sulla stabilità dell’occupazione, ma devono tendere piuttosto a garantire uno status professionale nella discontinuità dei lavori svolti dalla persona nel corso del tempo. [...] la ricerca della neo-sicurezza si fonda sulla mobilità sociale e sui diritti sociali transizionali”.

¹⁰⁴ *Ex multis*, D. GOTTARDI, *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, in DLM, 2007, 3, p. 479 ss; L. ZAPPALÀ, *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l’impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, cit., p. 5.

¹⁰⁵ Oltre ad essere concetto chiave della Strategia Europa 2020, la *flexicurity* è stata richiamata nell’*Euro Plus Pact* del 2011 e nel Libro Verde *Restructuring and anticipation of change* del 2012.

¹⁰⁶ Per una approfondita analisi sull’impatto delle politiche orientate alla flessicurezza in tempo di crisi in Danimarca, Belgio, Regno Unito, Svezia e Germania v. F. TROS, *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in DRI, 2, 2013, p. 377 ss.

5...e dei *Transitional Labour Markets*

Il concetto di *flexicurity* è strettamente legato alla gestione dei rischi legati alla fluidità del mercato del lavoro e quindi alle transizioni ad esso connesse. Questo poiché, postulando una protezione non all'interno del singolo rapporto di lavoro ma all'interno del mercato, una strategia fondata sulla flessicurezza deve necessariamente prevedere e tutelare il lavoratore dagli inevitabili cambiamenti che possono modificare la sua vita professionale nel corso della carriera, siano essi costituiti dalla perdita del lavoro, dal passaggio da un lavoro ad un altro, da un periodo di inattività ad uno di lavoro.

Affine alla *flexicurity*, inteso come programma di riforme del mercato del lavoro e delle politiche sociali, il sistema dei Mercati transizionali del Lavoro (*Transitional Labour Markets - TLM*) considera il mercato del lavoro come un sistema di meccanismi istituzionalizzati che supportano e permettono il cambiamento dello status professionale così come la proficua combinazione di lavoro e altre attività come il costante aggiornamento professionale, la formazione, la conciliazione con la vita privata e familiare¹⁰⁷. Per il maggiore esponente di questa teoria, il tedesco Gunther Schmid, l'individualismo unito ad altri fattori come la globalizzazione, l'internazionalizzazione e *l'information technology*, hanno comportato due principali conseguenze nella società post industriale: da un lato non è più pensabile e tanto meno raggiungibile la previsione di un lavoro subordinato standard a tempo pieno e indeterminato per tutta la vita professionale di un lavoratore; dall'altro l'innalzamento delle aspettative di vita e il crescente numero di pensionati impedisce al sistema pensionistico di funzionare attraverso il solo contributo di coloro che sono attivi.

Tre sono i principali elementi della teoria dei mercati transizionali:

1. I mercati sono continuamente esposti a traumi (*shocks*) cui datori e lavoratori devono fare fronte. Sono determinati da fattori esterni al mercato del lavoro

¹⁰⁷ Così G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: a new European employment strategy*, reperibile on line su http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12885/ssoar-1998-schmid-transitional_labour_markets_a_new.pdf?sequence=1, p. 7; per B. GAZIER, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in DRI, 1, 2011, p. 64 secondo il quale "la teoria dei TLMs si propone di declinare un sistema di gestione interno ed esterno del mercato del lavoro che sia sistematico e condiviso".

come mutamenti repentini della domanda e innovazione tecnologica oppure da fattori interni come quelli collegati alla vita privata del lavoratore (malattie improvvise, trasferimenti..);

2. Quello del lavoro non è un mercato costituito da merce bensì una istituzione sociale¹⁰⁸, e poiché la dignità umana e lo stato sociale impongono che i salari vengano mantenuti al di sopra di una soglia minima, è parimenti minima la capacità di autoregolarsi del mercato del lavoro attraverso la flessibilità dei salari che invece chiede istituzioni capaci e legittimate a regolarlo;
3. L'allontanamento forzato o volontario dal lavoro con corrispettivo abbassamento del salario può diventare positivo se il tempo viene impiegato per attività che rappresentino una crescita personale o un ponte verso una nuova professione, un investimento per il futuro.

Dunque il sistema dei mercati transizionali si propone di diventare la risposta istituzionale nei momenti critici del mercato del lavoro, nelle transizioni appunto, assicurando strumenti di sostegno a quanti incorrano in una transizione consentendo che queste non diventino trappole dalle quali non liberarsi ma ponti¹⁰⁹ attraverso i quali passare da un momento specifico all'altro della propria vita professionale¹¹⁰. Considerando il mercato come un unico sistema, le molteplici transizioni interne ed esterne che vi si intersecano (formazione, ricerca di un lavoro, passaggio da un lavoro ad un altro, vita privata, sospensioni dal lavoro, pensionamento..) sono considerate attività interdipendenti¹¹¹. Indispensabili si rivelano essere allora le politiche attive

¹⁰⁸ Per un approfondimento cfr. R.M. SOLOW, *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, 1990.

¹⁰⁹ Per SCHMID la funzione della teoria dei mercati del lavoro di transizione “è, metaforicamente, quella di fornire ponti sociali atti a controbilanciare gli elevati rischi dovuti a una crescente varietà di tipologie contrattuali e ad assicurare che il lavoro atipico coincida esclusivamente con una fase temporanea, o comunque costituisca il primo passo di una più lunga carriera lavorativa. Nuove politiche attive, quindi, devono garantire che questi ponti istituzionali favoriscano, o per lo meno non riducano la crescita produttiva” (G. SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Lavoro non standard: i mercati transizionali del lavoro. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in DRI, 1, 2011, p. 18).

¹¹⁰ B. GAZIER considera le transizioni come “sequenze di cambiamenti nell'ambito della carriera personale e professionale”.

¹¹¹ Così B. GAZIER, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta*, cit., p. 65. G. Schmid riscontra cinque possibili transizioni nel mercato del lavoro: 1. Transizioni occupazionali nei diversi regimi orari e transizioni tra occupazione dipendente ed autonoma: per l'A. Il full time è una delle ragioni della bassa occupazione e aumenta la segmentazione tra insider e outsider. Esempi come quello tedesco che permettano ai lavoratori di diminuire l'orario di lavoro in base alle esigenze della fluttuazione ciclica della domanda o come la flessibilità offerta dal lavoro pubblico tedesco sono degli

del lavoro per garantire un contesto sicuro in cui compiere delle scelte professionali supportate dai servizi pubblici per l'impiego e da sussidi economici. Benché diversamente organizzati nei vari Stati Membri si richiede, perché le transizioni siano consapevoli ed efficaci, che le politiche attive del mercato del lavoro siano ovunque modernizzate e capaci di farvi fronte.

Schmid riconosce che quello del pieno impiego ormai sia solo un miraggio, come anche la concezione di un unico lavoro lungo tutto il periodo di vita attiva del lavoro. Ma il tasso di disoccupazione strutturale potrebbe essere efficacemente ridotto attraverso politiche del lavoro che incentivino forme di "impiego transizionale" come contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato, corsi di specializzazione professionale, congedi parentali e periodi sabbatici finalizzati all'aggiornamento.

Un ulteriore elemento considerato dalla teoria dei *TLMs*, che inerisce alla gestione del rapporto tra flessibilità e sicurezza e alla correlazione con il paradigma dell'attivazione, è la percezione del rischio da parte degli individui e la conseguente gestione del rischio sociale. Secondo Schmid, infatti, superare l'avversione al rischio significa, per gli attori del mercato del lavoro, assumersi maggiore responsabilità¹¹². Analizzare il concetto di gestione del rischio può essere utile per ricostruire un corretto bilanciamento tra responsabilità individuali e solidarietà collettiva per affrontare i nuovi rischi legati al mercato del lavoro. L'Autore si interroga su come gli individui percepiscano il rischio e su quali strategie politiche si debba puntare per cercare di prevenire e mitigare i rischi reali e percepiti. In accordo con la teoria dei giudizi intuitivi¹¹³ Schmid ritiene che spesso le persone siano miopi e irrazionali nel valutare e nell'assumersi rischi, correndone di molto grandi ma al contrario non tutelandosi da quelli prevedibili e facilmente superabili: dovendo scegliere tra profitti certi e profitti incerti, i più tendono all'avversione al rischio anche se il valore oggettivo e potenziale del guadagno incerto è maggiore; di contro, tra perdite certe e perdite incerte tendono a speculare sul rischio preferendo incorrere in perdite incerte e

ottimi esempi per riequilibrare il mercato; 2. Transizioni dalle attività di cura non retribuite svolte nella sfera della riproduzione sociale verso le attività retribuite nella sfera produttiva; 3. transizioni tra periodi formativi e lavoro retribuito; 4. Transizione dall'occupazione retribuita alla disoccupazione e viceversa; 5. Transizioni dall'occupazione all'uscita dal mercato del lavoro (il pensionamento).

¹¹² G. SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro*, cit., p. 19.

¹¹³ *Ibidem*.

future piuttosto che affrontare perdite sicure ma minori e immediate¹¹⁴. Questa stima irragionevole dei rischi porta così a sovrastimare dei rischi contenuti immediatamente visibili, ma a sottostimare dei rischi considerevoli in un futuro lontano. Infatti chiunque prenoti un viaggio stipula un'assicurazione nel caso, a causa di una malattia, non possa partire; ben pochi stipulano un'assicurazione per tutelarsi dal rischio di non poter più lavorare a causa di una malattia o disabilità o perché costretti a cambiare occupazione. Allo stesso modo i più non sono nemmeno così disposti a investire su un aggiornamento costante e sulla formazione che invece possano servire nel futuro professionale.

Inoltre, sottolinea l'Autore, il legame che unisce la flessibilità alla sicurezza risente fortemente del rapporto esistente tra "rischio morale" e "rischio innovativo", rapporto che deve essere opportunamente gestito affinché fra i termini della prima polarizzazione - flessibilità e sicurezza - si possa addivenire ad un ragionevole equilibrio. Evidenzia come le misure che si pongono come obiettivo la flessibilità, si concentrino quasi esclusivamente su quella esterna (attraverso, ad esempio, il contratto a tempo determinato o l'outsourcing), con il risultato di incrementare il livello di rischio per le piccole imprese e i singoli lavoratori senza congiuntamente portare ad un livello maggiore di produttività e competitività. Sicché si rivela indispensabile "individuare misure alternative, quali l'introduzione di politiche attive di sicurezza sotto forma di sostegno istituzionale per promuovere l'assunzione del "rischio innovativo", invece di limitarsi al controllo del "rischio morale" tramite l'introduzione di diritti e doveri in termini di flessibilità coordinata e rafforzamento delle capacità, quali equivalenti funzionali di flessibilità esterna"¹¹⁵.

Un primario obiettivo dei Mercati del lavoro transizionali dovrebbe essere quello di prevedere un'ampia serie di opportunità per sopperire agli eventi critici della vita degli individui in modo da ridurre la percezione soggettiva delle perdite minori ma più imminenti rispetto a maggiori ma incerti guadagni futuri. Dovrebbe altresì incrementare le possibilità di profitto estendendo e rendendo disponibili varie

¹¹⁴ G. SCHMID, *Social Risk Management trough Transitional Labour Markets*, in *Socioecon Rev* (2006) 4 (1), p. 58, "In other words, they prefer the bird in the hand to the two in the bush", con questo esempio l'A. spiega quale sia il grado di propensione al rischio degli individui, i quali preferiscono l'alternativa certa all'incerta sebbene il guadagno potenziale sia superiore rispetto a quello immediate e certo.

¹¹⁵ Così G. SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro*, cit., p. 33.

alternative nel caso in cui la prima scelta rischiosa fallisca. L'individuo è più propenso al rischio se le alternative, seppur rischiose, sono molte e ben tangibili e se sono offerti ponti solidi che gli consentano di spostarsi da un'alternativa all'altra¹¹⁶. La tutela del lavoro, alla luce di una strategia che incentivi l'assunzione di rischi ragionevoli, dovrebbe vietare comportamenti speculativi sia dal lato dell'offerta di lavoro sia dal lato della domanda e puntare sulla sinergia con le politiche di attivazione per esempio obbligando il lavoratore alla formazione continua o alla flessibilità mediante l'apprendimento di nuovi compiti nell'ambito del medesimo rapporto di lavoro. Solo alla luce di questa visione la protezione del lavoro non si trasforma in segmentazione del mercato e protezione per i soli *insider*¹¹⁷. A ciò si dovrebbe aggiungere la previsione di strumenti, diritti e sussidi, per incrementare le aspettative, e diminuire quindi la percezione del rischio¹¹⁸: per gli *outsider* e quanti siano parti di rapporti di lavoro precari, programmi di formazione continua e aggiornamento, di assicurazioni pubbliche o private che proteggano in caso di invalidità così come obblighi in capo ai datori affinché pongano in essere misure che implementino il lavoro dei disabili, costituirebbero insieme incentivi e obblighi per ridurre i rischi futuri. Queste "sicurezza sociali attive insieme alle iniziative dei lavoratori hanno lo scopo di sostenere i rischi legati a una maggiore flessibilità"¹¹⁹.

Dunque nei mercati transizionali del lavoro flessibilità e sicurezza riescono a trovare composizione proprio nella costruzione di ponti istituzionalizzati che collegano i possibili momenti della vita di un individuo (dall'istruzione al lavoro, da

¹¹⁶ V. G. SCHMID, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, cit., p. 58, secondo il quale "Establishing such a variable opportunity set with 'stepping stones' or 'bridges' is exactly one of the main objectives of transitional labour markets".

¹¹⁷ V. G. SCHMID, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, cit., p. 59, "However, as empirical studies have shown, job protection makes only sense in combination with activation policies, for example with the obligation of further training or the obligation of flexibility through taking over different tasks within the protected employment relationship. Otherwise, job protection turns into insider monopoly and corresponding segmentation of the labour market".

¹¹⁸ Per l'A. È necessario sviluppare politiche di condivisione e gestione del rischio attraverso "la creazione di nuove opportunità che siano a disposizione dell'individuo nei momenti più difficili della vita (...) tramite l'introduzione di nuovi diritti sociali che trasformino il contratto di lavoro in uno status per il lavoratore che pone al centro dell'individuo – *status professionnel*- e che includa tutte le professioni. Lo statut professionel terrebbe conto anche dei rischi economici e occupazionali legati al cambiamento del posto del lavoro". Riprende dunque la costruzione già proposta a metà degli anni '90 dal francese Alain Supiot laddove quest'ultimo metteva già in guardia sul fatto che il rapporto tra lavoro subordinato e sicurezza occupazionale stava scricchiolando e che si stava facendo piuttosto strada un nuovo modello basato sul coordinamento da parte del datore di singoli individui e un nuovo status di lavoratore basato su percorsi individuali e mobilità delle carriere professionali.

¹¹⁹ Così G. SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro*, cit., p. 21.

una vecchia occupazione ad una nuova, da un lavoro autonomo ad uno subordinato) garantendo sostegno tra un passaggio e l'altro, ma indispensabile è la capacità degli individui di correre dei rischi ragionevoli, di percorrere, cioè, attivamente quei ponti con la consapevolezza che il nuovo mercato del lavoro imporrà sempre più frequentemente di attraversarli lungo il cammino della vita professionale.

CAPITOLO 2

IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ NEL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE FRANCESE

SOMMARIO: 1. Introduzione alla comparazione - 2. Il sistema di protezione sociale francese - 3. L'implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assistenziale - 3.1. *Excursus* storico - 3.2. Il *Revenu minimum d'insertion* (RMI) - 3.3 Il *Revenu de solidarité active* (RSA) - 4. L'implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assicurativo - 4.1. *Excursus* storico - 4.2. La Convenzione sull'indennità di disoccupazione del 2001, il PARE e il nuovo corso dell'*activation* - 4.3. La *Loi de cohésion sociale* del 2005 - 4.4. Le riforme del 2008: diritti e doveri del disoccupato, PPAE e riorganizzazione dei servizi per l'impiego - 4.5. La *Loi de sécurisation de l'emploi* del 2013 - 4.6. *Loi Travail* e *Compte personnelle d'activité* (CPA) - 4.7. L'Accordo nazionale interprofessionale del 22 febbraio 2018 e i recenti interventi legislativi.

1. Introduzione alla comparazione

Come ricordato nel primo capitolo, le indicazioni dell'Unione europea degli ultimi decenni in tema di politiche per l'occupazione hanno propagato i loro effetti su sistemi di protezione sociale degli stati membri molto diversi fra loro. In altre parole, l'invito sovranazionale alla personalizzazione delle attività per l'inserimento dei disoccupati e inoccupati, ad una impostazione basata sulle obbligazioni reciproche tra erogatori dei servizi e utenti e finanche all'inasprimento della condizionalità, ha dovuto essere accolto e implementato in ordinamenti costruiti su basi assai diverse se non addirittura opposte. Benché sia quasi impossibile incasellare i sistemi di protezione sociale degli stati europei in modo rigoroso entro uno o l'altro schema, si possono indicativamente suddividere tra quelli con tendenze di stampo beveridgiano e quelli in cui prevale un'impostazione bismarkiana. Nei primi, lo Stato sociale si pone l'obiettivo di garantire un livello minimo di protezione e benessere a tutti i cittadini, indipendentemente dal fatto che questi rivestano determinate caratteristiche o qualità, assumendo i caratteri di un modello universalistico finanziato mediante la fiscalità generale; nei secondi, invece, si protegge il lavoratore in quanto soggetto qualificato che, mediante la contribuzione versata e in proporzione al livello di reddito, può godere delle prestazioni previdenziali¹.

¹ Si rinvia per una disamina più approfondita al capitolo primo del presente lavoro.

Se dunque la condizionalità ispira negli ultimi decenni indistintamente tutti i modelli di *welfare* a livello globale, le maggiori criticità emergono laddove si sia optato per un'impostazione più spiccatamente bismarkiana: nei modelli anglosassoni di *welfare* nei quali il bacino di utenti delle prestazioni si identifica ipoteticamente con la generalità della popolazione, le politiche assistenziali ragionevolmente sono chiamate a distinguere tra beneficiari meritevoli e non meritevoli, perché inattivi, delle politiche medesime. Ma in uno schema regolativo che richiama il sinallagma del rapporto assicurativo, la giustificazione ad una condizionalità marcata non è così scontata, giacché le prestazioni di carattere economico in caso di stato di bisogno dovrebbero automaticamente essere garantite dal versamento dei contributi.

D'altronde il rischio di uno snaturamento del sistema indennitario non ha impedito, soprattutto in virtù delle raccomandazioni dell'Unione europea in merito alle politiche per l'occupazione, che il principio di condizionalità venisse assorbito dai sistemi finanche bismarkiani, ponendo pertanto in capo agli assicurati, i soggetti disoccupati per quel che più qui da vicino ci riguarda, obblighi ultronei rispetto a quelli già risultanti dall'obbligazione contrattuale ed esportando le logiche classiche del modello anglosassone al resto dei Paesi europei.

Il confronto con il principio di condizionalità (o *activation* nell'ordinamento francese) ha sollecitato tanto il legislatore italiano quanto quello francese negli ultimi decenni e soprattutto dopo la crisi economica del 2008, ad una revisione dei sistemi di protezione sociale e del mercato del lavoro che tenessero in debita considerazione il paradigma della flessicurezza e i richiami ad una responsabilizzazione dei disoccupati nell'ottica di una loro rapida ricollocazione: pertanto, pur con le dovute distinzioni di cui nel prosieguo del capitolo si renderà contezza, i due ordinamenti si sono visti costretti ad acuire i riferimenti alla condizionalità che si sono aggiunti a diritti e doveri delle parti già derivanti dall'impostazione bismarkiana-assicurativa, generando dibattiti dottrinali ancora non sopiti e critiche accese per le implicazioni ai principi lavoristici e costituzionali che questo cambiamento di rotta implica.

La comparazione con il sistema d'oltralpe nasce dall'esigenza di comprendere come un ordinamento per molti versi simile a quello italiano, nei valori di solidarietà come nel diritto al lavoro, abbia implementato al suo interno il principio di condizionalità, se sia stato capace di assimilarlo mantenendo le sue caratteristiche

peculiari o se invece si sia irrimediabilmente fatto attrarre e condizionare da impostazioni ad esso prima estranee².

2. Il sistema di protezione sociale francese

La Francia, come si è accennato, è uno stato a tendenza bismarkiana in cui il sistema di sicurezza sociale poggia principalmente su una logica di tipo assicurativo finanziata mediante i contributi prelevati dalla categoria dei lavoratori e parametrati non sul rischio eventualmente tutelato bensì sul reddito professionale percepito. Accanto a questo sistema, al quale concorrono datori e lavoratori, che garantisce un'indennità di disoccupazione la cui durata è parametrata in base al periodo di contribuzione precedente, la Francia prevede un regime di solidarietà finanziato direttamente dallo stato al fine di garantire un sostegno economico a quei soggetti che non abbiano i requisiti per ricevere un'indennità di disoccupazione ovvero l'abbiano esaurita³.

La ripartizione del sistema tra questi due pilastri è già presente nella Costituzione del 24 giugno 1793 in cui viene sancito, all'art. 21, che la società deve provvedere ai cittadini che versano in stato di bisogno, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando loro i mezzi di sostentamento essenziali se non hanno l'età per poter lavorare⁴. Questo riferimento al diritto di ricevere assistenza viene ribadito nella Costituzione del 27 ottobre del 1946, nel cui Preambolo viene statuito che quanti si trovino nell'impossibilità di lavorare, in dipendenza dell'età, dello stato fisico o mentale, o della situazione economica, hanno il diritto di ottenere dalla collettività adeguati mezzi di sussistenza, così come che i principi di solidarietà e uguaglianza di tutti i francesi sono fatti salvi di fronte agli oneri derivanti da calamità naturali⁵. Il

² Una comparazione con modelli molto distanti da quello italiano, come quello danese o quello anglosassone, avrebbe a parere di chi scrive fornito meno risposte agli interrogativi posti dagli interventi del nostro legislatore poiché troppo distanti e teoreticamente lontani dalle logiche previdenziali e welfaristiche nostrane.

³ F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, in *RDSS*, 3/2012, p. 662 ss.

⁴ Più precisamente «*les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler*».

⁵ Preambolo alla Costituzione del 27 ottobre 1946, commi 11 e 12.

principio di solidarietà nato sotto l'influenza della Rivoluzione di fine '700⁶ assurge a baluardo e perno finanche del sistema odierno di protezione sociale il quale, appunto, si biforca in due direzioni distinte e complementari poiché all'assistenza agli indigenti affianca un sistema di assicurazione per il sostegno del reddito che trova la sua fonte primaria nell'ordinanza 4 ottobre 1945 che espressamente richiama il principio di solidarietà nazionale⁷.

Ad una logica assicurativa tesa a tutelare i soggetti da rischi specifici, quale appunto quello della disoccupazione, l'obiettivo di una universalizzazione del sistema ha spinto la creazione di coperture complementari di protezione sociale. In ogni caso entrambi i pilastri, negli ultimi decenni, sono stati fatti oggetto di interventi votati al principio di condizionalità che, instaurandosi in un quadro normativo ispirato al generale principio di solidarietà, ha condotto ad un modello speciale di solidarietà cd. attiva in cui al beneficiario, per godere e usufruire dei diritti ad esso riconosciuti, si richiede un comportamento attivo. Ma se tale richiesta ragionevolmente può essere applicata alle misure assistenziali che raccolgono un ampio bacino di beneficiari, più controversa si dimostra se afferisce ad un sistema in cui classicamente, in ragione del sinallagma sottostante, al soggetto colpito dal rischio tutelato nulla si richiede di fare per beneficiare di una prestazione sociale per l'ottenimento della quale ha già contribuito.

E, invece, anche al disoccupato, nel corso degli anni, il legislatore francese ha imposto una serie di obblighi e doveri comportamentali aggiuntivi derivanti dalla predisposizione di misure di raccordo tra le indennità economiche a copertura dei rischi sociali legati alla perdita del lavoro e le politiche attive per la rapida ricollocazione nel mercato occupazionale, con l'intento triplice di combattere l'esclusione attraverso il lavoro, di controllare le finanze pubbliche e di salvaguardare e promuovere la coesione sociale⁸.

⁶ Per un percorso guidato sulla nascita e implementazione del principio di solidarietà nella storia costituzionale francese dal periodo post-rivoluzionario alla Costituzione attuale vedi G. ALPA, *Giuristi e interpretazioni. Il ruolo del diritto nella società postmoderna*, Genova, 2017, p. 111 ss.

⁷ Art. L. 111-1 Code de la sécurité sociale.

⁸ Così C. EUZEBY, *Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés. Intérêt de la solution française pour l'Union européenne?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 505, 2007, p. 108.

In Francia, come in Italia, non esiste una tradizione consolidata di *workfare*⁹, e un tanto spiega la totale assenza fino agli anni '80 dello scorso secolo di qualunque tipo di intervento votato alla condizionalità nel quadro delle politiche sociali.

Sul finire del XX secolo, due sono i momenti salienti che determinano l'incorporazione di una condizionalità nell'ordinamento francese: l'introduzione del RMI (*Revenu minimum d'insertion*) nel 1988, per ciò che concerne il pilastro assistenziale-solidaristico da un lato, l'introduzione del PARE (*Plan d'aide au retour à l'emploi*) e la nuova organizzazione dei rapporti tra servizi per l'impiego e disoccupati del 2001, per ciò che concerne il campo più squisitamente indennitario-assicurativo, dall'altro. Dall'introduzione di queste misure l'ordinamento francese si è posto l'obiettivo di realizzare una combinazione dei due modelli più efficaci di attivazione¹⁰, cioè a dire quello anglosassone¹¹ e quello scandinavo¹². Con quest'ultimo ha in comune le prestazioni economiche generose e l'importanza accordata ai percorsi formativi e di riqualificazione professionale; con quello inglese, invece, insieme ad una crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro, un controllo sempre più serrato per il più rapido ricollocamento possibile del disoccupato.

Dunque il principio di solidarietà è divenuto "attivo" in Francia, molto prima che in Italia il concetto di condizionalità acquisisse contorni definiti, per merito in particolare di un'area della protezione sociale di tipo assistenziale (RMI) che il nostro ordinamento conosce appena¹³.

La questione dei doveri sociali, divenuta nodale con l'emanazione del *Revenu minimum d'insertion*, si era imposta in tutta la sua centralità già due secoli prima e poi attorno alla seconda metà del XIX secolo allorché il dibattito sui concetti di indigenza

⁹ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, in *Droit Social*, 2009, p. 1043 ss.; R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, in *RDSS*, 2009, p. 31 ss.

¹⁰ Così C. EUZEBY, *Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés. Intérêt de la solution française pour l'Union européenne?*, cit., p. 109.

¹¹ In cui il singolo è considerato artefice della sua condizione di disoccupazione e chiamato a rispettare una serie stringente di doveri per il percepimento di misure di sostegno economico; la priorità è il rapido ricollocamento del soggetto, in un mercato del lavoro dinamico di impostazione liberista.

¹² Nel quale invece si ricerca un equilibrio tra diritti e doveri del disoccupato ma anche tra responsabilità del singolo e della collettività che se ne fa carico; il percorso di ricollocamento è deciso di comune accordo con l'interessato e un peso notevole è conferito al ruolo della formazione e della riqualificazione professionale che rappresentano gli strumenti per lavori di qualità.

¹³ Nonostante il dibattito sia molto attivo soprattutto negli ultimi anni, come verrà esaminato nel cap. 3, par. 10 e ss. del presente lavoro.

e di diritto al lavoro si erano imposti nello stato democratico. Dal concetto di giustizia distributiva di aristotelica memoria la discussione si è spostata sulle basi giuridiche che potessero veicolare quello di assistenza pubblica, sulla giustificazione del trasferimento economico da quanti possiedono beni o lavorano a quanti nulla detengono e sono inattivi, sulla delimitazione dei doveri di solidarietà che gravano sui soggetti più favoriti che si traducono in diritti per i soggetti più svantaggiati. E infine, e soprattutto, sui doveri di questi ultimi¹⁴. La comunità si è pertanto vista costretta a riformulare le norme di giustizia che la fondano e che organizzano la suddivisione della ricchezza sociale e la distribuzione della medesima.

Con diversi anni di anticipo rispetto a quella nostrana, la dottrina d'oltralpe ha tentato di far rimanere in equilibrio gli elementi di protezione sociale derivanti dallo status di lavoratore e l'introduzione di un paradigma contrattuale fondato su diritti e doveri. Allo stesso modo si è imbattuta nell'interpretazione dell'inasprimento delle sanzioni in ipotesi di inattività del percettore di misure economiche, ma anche della predisposizione di misure di accompagnamento personalizzato e individuale alla luce di una nuova organizzazione dei servizi per l'impiego e di ripartizione di compiti e competenze tra enti erogatori delle indennità ed enti preposti al ricollocamento¹⁵. La riflessione giuridica si è spinta fino a ricomprendere lo status giuridico della persona priva di lavoro¹⁶, della portata dei diritti sociali e di una tendenza sempre più diffusa alla contrattualizzazione della protezione sociale, dettata anche dall'idea del lavoro come mezzo inclusivo del soggetto svantaggiato nella comunità. Di qui lo sforzo dei pubblici poteri all'accompagnamento mirato dei soggetti senza impiego, non solo ai sensi di una condizionalità sanzionatoria che si pone come obiettivo la rapida ricollocazione per tenere sotto controllo la spesa statale, ma anche di quella premiale che ha il fine precipuo di garantire alle persone percorsi di assistenza, formazione, riqualificazione professionale nella consapevolezza che un soggetto che lavora è più

¹⁴ R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, cit., p. 31.

¹⁵ Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, i primi anni del nuovo millennio sono stati teatro di un rinnovamento nell'organizzazione delle politiche del lavoro in Francia con l'accorpamento nel 2008, in seno ad un unico soggetto, il *Pôle emploi*, della gestione di quelle attive e quelle passive.

¹⁶ C. WILLMANN, *Le chômeur contractant*, in *Droit social*, 2001, p. 384; L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, in *Droit social*, 2010, p. 666; V. BONNIN, L. CAMAJI, *Le statut du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public*, in *Droit social*, 2018, p. 279.

appagato di uno che riceve la stessa somma di denaro ma sotto forma di sostegno statale¹⁷.

Il presente capitolo si divide in due parti: nella prima verrà esaminato il pilastro assistenziale poiché, pur non essendo legato in modo esclusivo allo status del soggetto disoccupato – ma indirettamente, qualora l'indennità sia corrisposta a coloro che abbiano già esaurito i requisiti per beneficiare dell'indennità di disoccupazione -, storicamente è stato il primo al quale il legislatore francese ha guardato con gli occhi del principio di condizionalità, dando il via a misure che hanno successivamente caratterizzato e riguardato anche il pilastro più squisitamente assicurativo, che sarà oggetto di approfondimento, invece, nella seconda parte. In questa, dopo una panoramica sulle tappe fondamentali dell'implementazione dell'attivazione nelle politiche del lavoro, verranno approfonditi alcuni istituti specifici che ne hanno concretizzato le potenzialità in quanto punto di raccordo tra sostegni di tipo economico e misure per il ricollocamento dei disoccupati: l'analisi permetterà di comprendere se la Francia abbia preferito adottare un tipo di condizionalità premiale ovvero sanzionatoria, se i due pilastri, prima nettamente distinti, stiano virando verso una marcata commistione, se i rapporti tra soggetti in cerca di lavoro e servizi per l'impiego possano definirsi *tout court* contrattuali, se, infine, i doveri in capo ai disoccupati superino di gran lunga i diritti ad essi riservati.

3. L'implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assistenziale

3.1. *Excursus* storico

Si è accennato di come in Francia, ad una tutela della disoccupazione involontaria di tipo assicurativo, se ne aggiunga un'altra di tipo assistenziale di cui beneficiano i soggetti privi di lavoro che non soddisfino i requisiti per godere

¹⁷ Su questa tendenza si incardina l'istituto dell'*activité partielle* così come tutte quelle misure che nel corso degli anni hanno incrementato le possibilità di mantenere un sostegno economico accettando lavori di breve periodo o *part-time* (*Activité réduite*), F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, cit., p. 656 ss.; F. FREMIGACCI, A TERRACOL, *L'activité réduite en France. Effet d'enfermement et effet tremplin*, in *Travail et Emploi*, 139 juillet-septembre 2014, p. 25 ss.

dell'indennità di disoccupazione ovvero abbiano esaurito il periodo di percepimento dell'indennità senza ricollocarsi nel mercato del lavoro. Il regime così detto di solidarietà è finanziato dallo Stato.

Già si è detto, viepiù, di come lo sviluppo del modello francese di protezione sociale abbia poggiato sul concetto di solidarietà che, partendo dalle Costituzioni post rivoluzionarie, è stato sancito finanche nel Preambolo della Costituzione del 1946. Questo modello solidarista di protezione sociale ha invero origine già alla fine del XIX secolo attraverso la legislazione della Terza Repubblica, per poi svilupparsi in maniera più strutturata prima della Seconda guerra mondiale e culminare infine con la creazione di un modello di sicurezza sociale nel 1945 di cui il concetto di solidarietà “funge da matrice intellettuale per lo sviluppo dello stato amministrativo e delle politiche pubbliche che costruisce”¹⁸.

Il pilastro assistenziale è stato il primo ad essere investito da dinamiche di attivazione, anche se per lungo tempo ai richiami costituzionali non hanno fatto seguito misure concrete, da un lato perché al soggetto indigente ma abile al lavoro non si riconoscevano misure di sostegno, dall'altro perché a lungo si è guardato a questo tipo di assistenza in maniera universale, cioè a dire incondizionata¹⁹. Tant'è che attenta dottrina sottolinea come sul piano giuridico non si sia per lungo tempo potuto parlare di solidarietà attiva, poiché per aversi attivazione deve primariamente, sul piano positivo, essere affermata la solidarietà nei confronti di coloro che necessitano di aiuto, cioè a dire “che affinché la solidarietà sia “attivata” è necessario almeno che sia stata precedentemente istituita”²⁰.

Invero, se già sul finire del diciottesimo secolo si avvertiva la dimensione collettiva dell'assistenza ai soggetti privi di lavoro e di risorse economiche - tant'è che le Costituzioni post rivoluzionarie²¹ a cavallo tra il 1789 e il 1793 e in seguito la

¹⁸ Così R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, cit., il quale aggiunge che quella della solidarietà è una dottrina di “equilibrio” che consente di andare oltre allo stato puramente liberale permettendo invece la costruzione di un modello statale interventista, p. 32

¹⁹ R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, cit., p. 33.

²⁰ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, cit., p. 1043.

²¹ Dalla rivoluzione francese all'istituzione del RMI il soggetto bisognoso ma in grado di lavorare non è stato contemplato dal sistema di protezione sociale laddove invece storicamente ai soggetti incapaci di lavorare come invalidi, anziani o bambini il sistema di assistenza ha offerto protezione già nel periodo rivoluzionario (Dichiarazione e Costituzione del 1793, leggi del 1793-1794), durante la la Seconda Repubblica (prima bozza di Costituzione) e in seguito, in modo più sistematico, alla fine del diciannovesimo secolo. Completamente opposto invece il trattamento riservato all'indigente in grado

Carta del 1848 avevano acceso un dibattito sull'equilibrio tra diritti e doveri della collettività e del singolo beneficiario delle misure²², a lungo gli istituti giuridici di tipo assistenziale si sono concentrati su categorie specifiche di soggetti come bambini, anziani e invalidi, in quanto incapaci di lavorare e privi di risorse materiali, ma non hanno invece riguardato i soggetti potenzialmente attivi. Questa impostazione, strutturata per categorie determinate dalla legge, ha permesso un approccio generalizzato, che si esimeva dalla valutazione delle esigenze del singolo individuo, distaccato e per questo scevro da valutazioni moralizzatrici²³. In ultima analisi gli interventi sono stati di tipo sussidiario rispetto alle risorse del beneficiario e dei suoi familiari, riguardando soggetti legittimamente riconosciuti come incapaci di lavorare, nell'alveo di un quadro legale restrittivo poiché intervenivano solo laddove ce ne fosse la dichiarata necessità.

Il tema della giustizia distributiva non si è mai sopito e diritti e doveri sociali, alla base di qualsiasi sistema di redistribuzione, sono ricomparsi gradualmente in quanto afferenti alla persona del beneficiario o dell'utente del servizio pubblico di protezione sociale²⁴. Ha ripreso quota a seguito delle discussioni che hanno poi portato all'emanazione, il primo dicembre 1988, del *Revenu minimum d'insertion* che da un lato mirava a implementare il pilastro assistenziale sancito nella Costituzione più di quaranta anni prima, dall'altro imponeva una riflessione sui principi che regolano l'appartenenza e la partecipazione dei cittadini alla comunità politica²⁵, giacché la predisposizione di un reddito minimo inevitabilmente rende centrale la delimitazione dei diritti e doveri del soggetto che ne beneficerà, e un tanto giustifica anche l'introduzione di forme contrattuali a sostegno di una tale demarcazione.

di lavorare giacché durante la Rivoluzione è posto l'accento maggiormente sul suo dovere di lavorare che sul suo diritto di essere aiutato e successivamente è oggetto della commiserazione delle classi più agiate e di aiuti provenienti da enti pubblici o privati di beneficenza lasciati al caso. Non c'è quindi spazio per una sistematica disciplina basata sulla condizionalità anche se a più riprese si fa strada l'idea di un'assistenza offerta attraverso il lavoro.

²² R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, cit., p. 31.

²³ Viene dall'approccio anglosassone della condizionalità, quella distinzione dicotomica tra cattivo beneficiario di misure e buon beneficiario di misure, così come il giudizio netto sul disoccupato quale unica causa del suo status precario.

²⁴ Sul concetto di disoccupato come utente di servizio pubblico, L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, cit., p. 670.

²⁵ R. LAFORE, *Obligations contractuelles et protection sociale*, cit., p. 31.

Un'ulteriore e dirimente giustificazione all'emanazione del RMI è derivata dal numero crescente di disoccupati, di lavoratori impegnati in contratti precari, di soggetti attivi che faticavano a trovare lavoro, di nuove forme di povertà, insomma, che dalla crisi petrolifera degli anni '70 e la fine dei Trenta Gloriosi, hanno imposto al legislatore una riflessione su forme di assistenza, slegate dal modello assicurativo, che fossero in grado non solo di fornire una protezione economica minima, ma di reinserire nel sistema produttivo quanti si trovassero ad esserne temporaneamente esclusi mediante una combinazione di sforzi profusi dallo stato e impegno garantito dai beneficiari – e avallato dalla sottoscrizione di un contratto -.

3.2. Il *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI)

Tutela dei diritti fondamentali e contratto individualizzato hanno rappresentato la matrice legale su cui ha poggiato il *Revenu minimum d'insertion* (RMI), introdotto con la Legge 88-1088 del 1° dicembre 1988, come modificata dalla Legge 92-722 del 29 luglio 1992, al fine di garantire a quanti, abili al lavoro ma in stato di bisogno, non raggiungessero una determinata soglia di reddito. Benché rimaneggiato nel corso di un ventennio, è rimasto in vigore fino al 2009, quando è stato sostituito dal *Revenu de solidarité active*.

Rispetto a misure assistenziali adottate in altri paesi europei²⁶, il *Revenu* previsto dal legislatore francese non ha avuto come obiettivo il mero trasferimento di una somma di denaro in ipotesi di necessità del beneficiario, ma soprattutto un percorso di inserimento o re-inserimento nel mercato del lavoro come impegno che gravasse sì sul beneficiario medesimo, ma anche sulla collettività.

Certamente dettato dall'esigenza di arginare il fenomeno della dilagante povertà, anche tra i lavoratori impegnati in forme contrattuali precarie e quindi esclusi dal pilastro assicurativo di protezione, il RMI “facendo dell'indennità uno dei mezzi dell'inserimento e dell'inserimento una delle finalità dell'indennità”²⁷ non solo ha completamente innovato il quadro assistenziale francese, ma ha per la prima volta

²⁶ Il Belgio ad esempio, per non allontanarsi geograficamente dalla Francia.

²⁷ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, cit., p. 1043; anche C. DANIEL, *L'indemnisation des chômeurs: de la réduction des droits à une protection sociale éclatée*, in *Droit Social*, 1999, p. 1065.

cristallizzato nel medesimo il principio di condizionalità, subordinando il percepimento di un'indennità di sostegno al reddito ad un percorso di inserimento professionale di cui i servizi pubblici si facessero carico.

Il *Revenu*, a differenza dell'indennità di disoccupazione, non era destinato al singolo lavoratore ma accordato al nucleo familiare in base alla somma dei redditi a disposizione di questo, nella logica del sostegno sussidiario e di ultima istanza, erogato laddove misure di tipo assicurativo non avessero potuto intervenire²⁸, non destinato a categorie particolari, ma potenzialmente a tutti i soggetti in stato di bisogno²⁹. Poiché l'integrazione sociale del beneficiario era obiettivo precipuo, il cuore dell'istituto si rinveniva nella sottoscrizione di un contratto di inserimento che ne poneva in capo l'impegno di accettare un piano di inserimento corredato dalla frequenza a corsi di formazione e riqualificazione professionale proposti dai servizi per l'impiego competenti³⁰. La mancata partecipazione dell'interessato alle attività individuate nel piano di inserimento comportava infatti la sospensione dell'indennità³¹.

L'art. 1 della legge del 1988, invero, pone l'accento sul diritto dei soggetti che si trovino nell'incapacità di lavorare di ottenere dalla collettività dei mezzi adeguati di sussistenza³² più che su una condizionalità rigidamente intesa, facendo leva su quel concetto di solidarietà tradizionalmente assimilato dall'ordinamento francese e declinandolo alle congiunture socio-economiche del periodo: pur guardando infatti potenzialmente alla totalità dei cittadini senza distinzioni categoriali, per la maggior

²⁸ Per poterlo ricevere era necessario soddisfare determinati requisiti, come un'età maggiore di 25 anni (o minore con figli a carico) e determinate soglie reddituali che variavano in base al numero di componenti del nucleo familiare e dalla presenza o meno di figli a carico.

²⁹ J-P. LABORDE, *Le revenu universel, un objet complexe*, in *Droit Social*, 2017, p. 289, il quale ravvisa in questa virtuale e potenziale assegnazione a chiunque si trovasse in stato di bisogno la vera innovazione del RMI tanto da distinguerlo da qualunque misura adottata prima di allora dal legislatore francese in materia di protezione sociale di tipo assistenziale. Così anche BORGETTO, *op. cit.*, p. 1047.

³⁰ Anticipando quanto si dirà in seguito più diffusamente, è sufficiente ricordare che fino alla riforma dei servizi per l'impiego del 2008, gli enti pubblici coinvolti nella misura in esame erano le ASSEDIC (ente paritario che insieme a UNEDIC gestiva ed erogava le indennità) per ciò che concerneva l'erogazione del sussidio e la ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*) per la parte di politiche attive e inclusive del beneficiario.

³¹ Sospensione avallata viepiù da una sentenza del Consiglio di Stato francese del 29 novembre 1999 secondo la quale, poiché il semplice rifiuto da parte del beneficiario della misura di sottoscrivere il contratto di inserimento ne determinava la sospensione, avallava la lettura dell'istituto come fondato su uno schema contrattuale *tout court*.

³² “*Toute personne qui en raison de son âge, de son état physique et mental, de la situation de l'économie et de l'emploi se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*”, art. 1, Legge 88-1088.

parte dei destinatari il *Revenu* rappresentava l'ultima appendice della tutela assicurativa, destinato a soggetti inattivi a causa della forzata disoccupazione dovuta alle contingenze negative del mercato del lavoro³³. Al di là dunque della volontà di positivizzare un principio costituzionale rimasto per anni lettera morta, il RMI è stato stimolato dalle pessime condizioni occupazionali e da un mercato del lavoro in trasformazione, che stava seppellendo l'ormai sorpassato modello fordista per votarsi a forme contrattuali flessibili e a nuovi modelli produttivi. Il che, unito alla crisi del periodo, ha imposto una rilettura del pilastro assistenziale in chiave inclusiva, come sostegno agli esclusi del mercato del lavoro più che agli inattivi per scelta, e sottolineato il ruolo determinante del lavoro in quanto basilare strumento per l'integrazione.

L'inserimento di clausole ispirate alla condizionalità non è di poco conto anche se attenta dottrina ha sottolineato come fossero abbastanza “caute, misurate, soft”³⁴. Un tanto si evince non solo dal vocabolario utilizzato dal legislatore che non si riferiva ad un obbligo vero e proprio del beneficiario alla sottoscrizione di un contratto di inserimento quanto invece ad un impegno del medesimo; ma può dedursi anche dai meccanismi di incentivazione racchiusi nel dispositivo che solo parzialmente prendeva a parametro i redditi da lavoro per l'eventuale quantificazione del *Revenu* da assegnare, al fine di incoraggiare l'avvio o la ripresa dell'attività professionale. Infine, un'analisi puntuale delle disposizioni evidenzia come il percorso ricollocativo del beneficiario di cui al piano di inserimento, pur essendo formalizzato nel contratto di inserimento medesimo, fosse complementare ovvero prolungasse il percepimento del sostegno economico, ma non lo condizionasse *tout court*. La sottoscrizione era infatti richiesta solo dopo i primi tre mesi di indennità la quale in ogni caso veniva corrisposta anche in assenza di stipulazione del piano o di parziale inadempimento dello stesso da parte del beneficiario per causa a lui non imputabile.

Nonostante l'approccio timido, il *Revenu* ha avuto il pregio di aprire il sistema di protezione sociale francese, per la prima volta, alle logiche di *activation*: lo ha fatto

³³ V. H. ZAJDELA, *Comment et pour quoi activer les inactif?*, in *Travail et emploi*, n. 118, Avril-juin 2009, p. 71.

³⁴ Così BORGETTO, op. cit., 2009 che parla di “*activation [...] prudente e mesurée*”, p. 1047.

guardando più a quelle premiali di tipo scandinavo che a quelle sanzionatorie di matrice anglosassone e l'importanza attribuita al *plan d'insertion* ne è una prova confermata viepiù dagli strumenti che nel tempo sono stati adottati.

3.3. Il *Revenu de Solidarité Active* (RSA)

Il primo giugno 2009³⁵ il RMI è stato abrogato e sostituito da un nuovo istituto³⁶, il *Revenu de Solidarité Active* (RSA), un sussidio di tipo assistenziale pensato non solo per i soggetti senza un impiego e senza sufficienti risorse ma anche per coloro che, pur parti di un rapporto di lavoro, non riescano a raggiungere una soglia di sostentamento dignitosa. A differenza del RMI permette dunque di cumulare reddito da lavoro e sussidio in maniera decrescente in una sorta di sistema misto che garantisca a tutti una soglia minima di sopravvivenza e una sorta di somma complementare per chi abbia già un lavoro. La ratio, più marcata rispetto all'istituto che ha abrogato, è un dichiarato meccanismo di condizionalità che incita il beneficiario ad un rapido ricollocamento nel mercato del lavoro come ricorda il suo promotore Martin Hirsch il quale collega il RSA direttamente al principio di solidarietà attiva³⁷.

Se il RMI aveva cercato di dare una risposta all'ondata di disoccupazione che aveva colpito l'Europa negli anni '80, il nuovo *Revenu*, ancora in vigore, ha dovuto dare una risposta assistenziale anche alla nuova categoria dei lavoratori poveri che, a seguito della spinta anche comunitaria verso la flessibilizzazione del mercato del lavoro e dei contratti e della crisi economica globale, si presentava come numerosa e in esponenziale crescita. In particolare si assisteva alla crescita dei lavoratori precari che, non riuscendo a maturare i requisiti per godere della copertura assicurativa

³⁵ Legge n. 2008- 1249 del primo dicembre 2008.

³⁶ Il RSA non ha sostituito solo il RMI ma anche l'*Allocation parents isolés*, con l'intento di razionalizzare i minimi sociali già esistenti in un unico strumento.

³⁷ Nel discorso all'Assemblea Nazionale del 28 dicembre 2008 in cui venne presentato il RSA, Martin Hirsch, Alto Commissario alle solidarietà attive contro la povertà, sostenne che "Nous ne vous proposons pas d'alourdir l'Etat-providence. Mais, de lui préférer la logique de la solidarité active. De construire une «société soutenance ». La solidarité ne tombe pas du ciel. Elle ne se limite pas à la redistribution. Elle doit davantage favoriser l'activité que la pénaliser" facendo intendere chiaramente che la Francia aveva accolto le istanze europee di attivazione dei disoccupati ma anche di responsabilizzazione individuale dei medesimi.

contro il rischio di disoccupazione a causa di contratti troppo brevi o discontinui, rimanevano privi di tutela e al di sotto della soglia minima di reddito garantito³⁸.

Il legislatore del 2008 non abbandona lo schema già proposto un ventennio prima: condiziona il percepimento di un reddito minimo all'impegno, collettivo, dei servizi per l'impiego di seguire il beneficiario in un percorso di reinserimento professionale e soprattutto, individuale, del beneficiario di porre in essere tutte le attività concordate con i servizi per l'impiego³⁹ per trovare nel più breve tempo possibile un'occupazione. Aver incluso però anche i soggetti che pur lavorando rimangono sotto la soglia di reddito minimo, ha imposto una attenta ricerca di equilibri tra incentivi al lavoro, protezione per quanti siano effettivamente incapaci e lotta all'abuso dello strumento da parte dei datori⁴⁰. Il punto di bilanciamento è rappresentato dalla ratio che mira ad incentivare coloro che abbiano un lavoro a mantenerlo senza contare sul percepimento del solo *revenu* e coloro che ancora non ne abbiano uno a cercarlo attivamente, anche se si dovesse trattare di un lavoro atipico o precario, poiché la soglia reddituale garantita si alza qualora crescano i redditi da lavoro secondo una logica che renda l'attività lavorativa più remunerativa⁴¹.

Rispetto al RMI dal quale, nonostante una logica di impegni reciproci tra servizi per l'impiego e beneficiario, emergeva un tipo di condizionalità piuttosto debole, il nuovo istituto assistenziale concentra in maniera dichiarata l'attenzione sui

³⁸ V. F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, cit., p. 674.

³⁹ Come si specificherà meglio nei prossimi paragrafi, nel 2008 il legislatore francese ha portato a conclusione un processo di riorganizzazione dei servizi per l'impiego, portando in capo ad un unico soggetto la competenza relativa all'erogazione delle indennità (prima assegnata a UNEDIC e ASSEDIC) e delle politiche attive (ANPE).

⁴⁰ Ci si chiede se l'aver soppresso il limite di durata del cumulo indennità/retribuzione rischi di alimentare un'offerta di lavoro permanente per lavori a basso salario (e/o a tempo parziale molto corto) e di incoraggiare i datori a farne uno strumento di gestione della manodopera. Il comitato nazionale per la valutazione della RSA, a cui è stato chiesto di valutare il sistema, ha ricordato nella sua relazione intermedia del 2010 che "l'integrazione del reddito da attività costituito dalla RSA potrebbe portare a un aumento delle offerte di lavoro part-time e un aumento del lavoro *part-time* o aumenti salariali più bassi". gli studi hanno dimostrato che lo schema non è realmente soggetto alla proprietà strategica dei datori di lavoro. Questi ultimi non solo lo conoscono male e raramente riconoscono i beneficiari, ma hanno altri strumenti a loro disposizione per ridurre il costo del lavoro. L'articolo inizia con un punto cieco nel dibattito: la qualità del lavoro nei lavori non qualificati più spesso occupati da destinatari lavorativi. I datori di lavoro, alla ricerca di qualità specifiche per questi lavori, considerano molto spesso che i beneficiari dell'RSA, come altri gruppi in integrazione con i quali sono spesso confusi, ne sono privati.

⁴¹ Così F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, cit., p. 674

diritti e doveri del beneficiario⁴², ma come evidenziato da parte della dottrina è sufficiente una lettura delle disposizioni per desumerne un' enfasi sugli obblighi in capo a quello⁴³ tanto da far ritenere da qualcuno il RSA non “*un droit mais une libéralité, comme telle elle peut à chaque instant être reprise, alors même qu'elle avait été accordé*”⁴⁴.

Invero il tipo di condizionalità adottata dal RSA è decisamente più marcata e ispirata alle logiche di “*making work pay*” inglesi⁴⁵. Escludendo i lavoratori poveri che ricevono il *Revenu* in maniera automatica, come complemento della retribuzione, e non sono assoggettati ad alcun ulteriore obbligo, i soggetti privi o in cerca di lavoro per beneficiare del minimum devono obbligatoriamente stipulare un contratto con il *Pôle Emploi* (il patto di inserimento o il *Projet PAE*) per ottenere un accompagnamento personalizzato finalizzato all'integrazione sociale o professionale. Oltre al requisito oggettivo della soglia reddituale, il RSA richiede un requisito soggettivo, cioè a dire un impegno concreto del beneficiario nella ricerca attiva di un lavoro e nelle attività concordate con i servizi per l'impiego di orientamento, formazione, accompagnamento mirato. Tanto che il rifiuto di sottoscrivere il contratto o l'inadempimento rispetto agli obblighi in esso contenuti può portare ad una sospensione del *revenu* e finanche alla radiazione del soggetto dalle liste dei percettori.

Dunque con il RSA si assiste ad una commistione di strumenti assicurativi e logica assistenziale⁴⁶ sullo sfondo della condizionalità che impone alla collettività di farsi carico dell'inserimento del singolo attraverso i servizi per l'impiego e del singolo di mostrarsi attivo agli occhi della collettività che lo sostiene, attraverso la partecipazione alle attività concordate nel contratto e la ricerca di un lavoro. Proprio

⁴² Sezione 3 della legge, articoli da 27 a 39 del nuovo *Code de l'action sociale et des familles*.

⁴³ La legge è costellata da termini che evocano i doveri in capo al beneficiario al quale “*est tenu*” al “*respect des obligations*”.

⁴⁴ Così J. RIGAUDIAT, *RSA: en avant vers le passé*, in *Droit social*, 3, 2009, p. 315.

⁴⁵ La legge del primo agosto 2008 si inserisce ed è frutto del *Programme National de Réforme 2005-2008* per la crescita sociale, comunicato in seno alla Commissione europea nell'ottobre del 2005 e di cui quest'ultima ha approvato gli obiettivi poiché inseriti in una logica di diritti e doveri, attivazione e responsabilità, accompagnamento nella ricerca di un impiego e sanzioni graduate in capo al soggetto disoccupato.

⁴⁶ Sull'ibridismo del RSA v. J.-C. BARBIER, *Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire*, in *Lien social et Politiques*, n. 61, 2009, p. 32.

sul lavoro ruota l'istituto, laddove anche quello precario viene economicamente incentivato, aspetto che, unito alle disposizioni su sospensione e radiazione dalle liste, fa pendere la bilancia dalla parte di una condizionalità dichiaratamente poco premiale e molto sanzionatoria⁴⁷.

A ben vedere, tuttavia, il *workfare* disegnato dal nuovo *Revenu* è meno sanzionatorio di quanto *prima facie* possa sembrare: benché la priorità sia il rapido inserimento nel mercato del lavoro del beneficiario, questo potrà continuare a percepire il sostegno economico ogni qualvolta l'inadempimento rispetto alle attività previste nel suo piano personalizzato non sarà lui imputabile. L'inosservanza degli obblighi porta alla sospensione del *Revenu*, ma solo se il soggetto che lo richiama non voglia sottoscrivere il progetto personalizzato o non lo voglia rinnovare ovvero non adempia alle attività in esso elencate in assenza di legittima giustificazione⁴⁸. Non pare dunque che il legislatore del 2008 abbia voluto optare per un salto così ampio nell'impostazione, anche e soprattutto assiologica, rispetto all'impostazione adottata nel 1988. Anche se agli inattivi si richiede un comportamento responsabile e solerte sulla base delle attività di accompagnamento elencate nel patto, in ultima analisi il *Revenu de solidarite active* rimane pur sempre uno strumento finalizzato alla lotta contro la povertà⁴⁹ benché possa risentire delle influenze del *welfare to work* adottate per attivare i disoccupati.

Certamente è uno strumento figlio del suo tempo, un tempo in cui il precariato dilagante non consente nemmeno a chi lavora di essere protetto dal sistema assicurativo. Il pilastro assistenziale, allora, non deve occuparsi solo di tutelare gli inattivi ma anche i lavoratori a basso reddito colmando le lacune che mostrano sempre più urgente una riforma dell'indennità di disoccupazione che comprenda le trasformazioni in corso del diritto del lavoro. A differenza del RMI che era temporaneo, non potendo essere percepito per più di dodici mesi, il RSA è concepito come un sostegno integrativo stabile per i lavoratori deboli che non riescono ad

⁴⁷ Tuttavia, qualunque cosa si possa pensare di questi sviluppi, resta il fatto che l'enfasi posta sul ritorno all'impiego dei disoccupati allo stesso tempo conferma e illustra, anche qui, il posto sempre più importante, anche impatto pervasivo delle politiche di attivazione e/o *workfare* in termini di sussidi di disoccupazione (Borgetto 2009)

⁴⁸ Tant'è che secondo BORGETTO, *op. cit.*, 2009, queste disposizioni inducono l'interprete a ritenere che il beneficiario non abbia alcun obbligo di esercitare un'attività per percepire l'indennità.

⁴⁹ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarite: d'hier à aujourd'hui*, cit., p. 1052.

emanciparsi da forme atipiche di lavoro⁵⁰. Tenta poi di trovare una terza via, tutta francese, tra una condizionalità sanzionatoria inglese votata esclusivamente al rapido inserimento lavorativo degli inattivi e una condizionalità premiale di tipo scandinavo che non si accontenta di accompagnare ad un impiego purchessia, ma ricerca un lavoro di qualità alla luce delle attività mirate e personalizzate dei centri per l'impiego. Il RSA mette al centro la voglia e necessità dell'individuo di uscire da uno stato di indigenza e lo fa spronandolo ad essere artefice della sua ricollocazione sociale e professionale, peccando per alcuni di una esagerata tendenza all'individualismo⁵¹, addossando cioè sul singolo la responsabilità della sua inattività e soprattutto quello della sua riuscita nel percorso di reinserimento⁵².

4. L'implementazione della condizionalità nel pilastro di tipo assicurativo

4.1. *Excursus storico*

Inteso come legame tra politiche attive e passive del lavoro, l'*activation* ha origine abbastanza recente⁵³. Se infatti la prima tappa fondamentale per il principio di condizionalità nelle misure assistenziali è stata segnata dall'introduzione del RMI nel 1988, il primo segnale effettivo di svolta nel sistema assicurativo avviene agli inizi di questo secolo, con la riformata *Convention de assurance chômage* che disegna diritti e doveri del percettore di indennità di disoccupazione con contorni più netti e doveri più stringenti⁵⁴.

⁵⁰ Come già ricordato, il percepimento del RSA non è condizionato all'adempimento di alcun obbligo per quanti siano lavoratori poveri, assumendo in questo caso la forma di un sussidio automaticamente erogato. Pertanto, non dovendo seguire un percorso di riqualificazione o formazione, è concretamente difficile, oppure non economicamente vantaggioso, per il lavoratore povero uscire da questa situazione ambigua.

⁵¹ J. RIGAUDIAT, *Le revenu social d'activité: une réforme en faux-semblants*, in *Esprit*, janvier 2009, p. 110 ss.

⁵² Il Consiglio di analisi economica sul RSA sottolinea che "*sans renoncer au devoir ordinaire d'assistance, la collectivité se propose d'aider les plus pauvres à s'aider eux-mêmes par le travail, le changement d'attitude supposant de leur part un arbitrage réfléchi qu'elle facilitera en remplaçant des allocations décousues par une allocation unique et simple dont les intéressés comprendront tous les effets*".

⁵³ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, cit., p. 1052.

⁵⁴ L'indennità di disoccupazione, *allocation de retour à l'emploi* (ARE), disciplinata dagli artt. L. 5421-1 e ss. del *Code du travail* è destinata a coloro che involontariamente hanno perduto il lavoro e attivamente ne stanno cercando un altro, come verrà analizzato nei paragrafi successivi.

Benché i dibattiti in merito si siano accesi e susseguiti fin dalla fine dell'800, la Francia si è dotata di un sistema di tutela contro la disoccupazione solo nel 1958. Ispirato da una logica puramente assicurativa, il regime di protezione è finanziato dai contributi versati da datori e lavoratori e per molti anni dalla sua creazione ha avuto come obiettivo principale la sola erogazione di un esborso economico per preservare il reddito dei lavoratori rimasti disoccupati, avallato anche dal fatto che nella Costituzione del 1946, escludendo il comma 5 del Preambolo, non vi è sancito un obbligo di lavorare, così come non c'è un diritto ad ottenere un lavoro.

Forte anche di una logica fondata sul sinallagma del contratto assicurativo, il sistema non ha richiesto null'altro che il verificarsi del rischio per erogare automaticamente l'indennità superando con questa impostazione anche il periodo successivo ai Trenta Gloriosi. Solo sul finire del secolo scorso le politiche del lavoro iniziano ad assumere equilibri differenti e si cerca una nuova misura nel rapporto tra diritti e doveri dei disoccupati, tra politiche attive e passive del lavoro. Negli stessi anni e per rispondere alle stesse esigenze si trasformano anche le istituzioni che si occupano del servizio pubblico di impiego - fino all'attuale assetto frutto della fusione dell'*Agence Nationale pour l'Emploi* (Anpe) e l'*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (ASSEDIC)⁵⁵ -, al fine di porre in essere un maggiore controllo di quanti percepiscono un'indennità ma anche di riuscire a fornire un accompagnamento più efficace.

Mentre i meccanismi incentivanti così come li intendiamo ora sono ispirati dagli studi e dalle raccomandazioni di OECD e Comunità europea degli anni '90, forme di incentivo e velata condizionalità sono invero sempre state presenti, orientando le politiche di ANPE e ASSEDIC in quanto gestori dei servizi preposti al collocamento l'uno e all'erogazione dell'indennità l'altro.

Prima del 1945 la gestione della disoccupazione è organizzata e finanziata dalle casse mutualistiche interprofessionali che alla fine dell'800, per calmierare i salari, offrono anche servizi collegati alla mobilità geografica dei loro affiliati. Nel

⁵⁵ Dalla loro nascita, all'inizio del XX secolo, i servizi/uffici locali di indennizzazione e di *placement* sono regolamentati dal legislatore. L'amministrativizzazione di indennizzazione e *placement* è separata in occasione della nascita di UNEDIC nel 1958 e di ANPE nel 1967. Durante gli anni '90 queste due operazioni vengono di nuovo proposte in uno stesso movimento. La fusione si inserisce in una tendenza: quella della personalizzazione degli interventi, già inserito come obiettivo nel 2005.

1904 il Parlamento francese riconosce alle casse mutualistiche una dotazione economica annuale per contribuire all'indennità dei lavoratori disoccupati, così intervenendo sul mercato del lavoro, benché la gestione amministrativa rimanga nelle mani delle associazioni sindacali che distribuiscono le somme derivanti dai contributi versati dai loro affiliati. Lo stato ritiene che da un punto di vista tecnico ed economico affidare la gestione ai sindacati, che rappresentano l'istituzione più prossima ai lavoratori, sia sinonimo di rigore e oculatezza nell'attribuire le indennità poiché, soprattutto le casse mutualistiche più contenute, hanno tutto l'interesse a non concedere un sostegno economico agli affiliati che non se lo meritano. E infatti il controllo sui disoccupati è molto stringente⁵⁶. Il problema più difficile da superare è costituito invece dal fatto che i lavoratori iscritti ad una cassa mutualistica siano la netta minoranza.

A cavallo tra le due Guerre Mondiali la gestione dell'indennizzazione dei disoccupati viene nazionalizzata: gli uffici di collocamento locali controllano i percettori sanzionandoli qualora non accettino offerte di lavoro. Il comportamento dei disoccupati è controllato anche da una commissione paritetica composta da rappresentanti dei datori e dei lavoratori per evitare che siano commesse frodi.

Durante la Seconda Guerra Mondiale servizi locali di collocamento e di indennizzazione passano sotto il controllo statale comportando da un lato la riorganizzazione dell'intero sistema e dall'altro una vigilanza sui disoccupati puntuale e serrata⁵⁷. Non essendo più suddivisi in base all'appartenenza alle casse mutualistiche professionali, i disoccupati sono obbligati ad accettare qualunque tipo di lavoro che venga loro offerto, anche se non attinente alla professione precedentemente svolta, per non vedersi sospendere il beneficio economico.

Nell'ordinanza del 1945 sulla sicurezza sociale⁵⁸ non viene affrontato il tema dell'indennità di disoccupazione, ma in sostanza le regole e l'attività di controllo sui

⁵⁶ Come testimonia la *Caisse de chômage de la fédération du livre* 1900, al disoccupato è richiesto di firmare un registro tre volte alla settimana e di non rifiutare un lavoro che gli venga offerto, inoltre il suo comportamento viene valutato in base alla veridicità delle sue dichiarazioni, la disponibilità al lavoro e al fatto che non sia affetto da alcolismo.

⁵⁷ In base alla legge 11 ottobre 1940.

⁵⁸ Come già ricordato in apertura del capitolo, la Costituzione del 1946, in materia di disoccupazione, “*donne déjà toute son ambiguïté au régime juridique applicable aux demandeurs d'emploi puisque son préambule énonce simultanément un droit et une obligation: le droit au travail – celui d'obtenir un*

disoccupati non cambia rispetto al periodo precedente⁵⁹. Il periodo economico propizio, in realtà, lascia sullo sfondo un controllo rigido e sanzionatorio, forte della crescente offerta di manodopera che facilmente riesce ad assorbire i tassi esigui di disoccupazione⁶⁰.

Nel 1958, si assiste alla creazione di ASSEDIC (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*) e UNEDIC (*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*), organismi gestiti dalle parti sociali che provvedono al prelievo dei contributi e alla gestione ed erogazione delle indennità ai disoccupati⁶¹. Nel 1967 l'UNEDIC ne ottiene il monopolio legale e nello stesso anno viene fondata l'*Agence Nationale pour l'Emploi* (ANPE) al fine di gestire il collocamento dei disoccupati e le altre misure di politica attiva del lavoro. I suoi funzionari si occupano anche del controllo dei percettori di indennità, che ben presto assume le forme di un'attività amministrativa routinaria e standardizzata: è sufficiente presentarsi presso gli uffici dell'ANPE per ritenere assolta la verifica sulla meritevolezza del percepimento dell'indennità. Per altro solo da 1973 tutti i disoccupati che richiedono l'indennità di disoccupazione devono obbligatoriamente iscriversi anche all'ANPE.

A partire poi dalla fine degli anni '70, i controlli si fanno più severi e scrupolosi concentrandosi sulla lotta al lavoro nero. La convenzione sull'indennità di disoccupazione del 27 marzo 1979 segna il punto apicale per i diritti economici dei disoccupati, arrivando a garantire il sessanta per cento della retribuzione ultima percepita e negli anni immediatamente successivi, poiché l'obbligo in capo al

emploi – et l'obligation de travailler” così G. LYON-CAEN, *Un agrément, des désagréments*, in *Droit social*, 2001, p. 377.

⁵⁹ Nel 1951 un decreto provvede a distinguere cinque motivi di sospensione della disoccupazione: mancata risposta alla convocazione dei servizi di collocamento; rifiuto di un'offerta di lavoro proposta dai servizi di collocamento; percepimento in frode alla legge dell'indennità; ubriachezza; rifiuto di partecipare ai corsi di formazione professionale consigliati dai servizi di collocamento

⁶⁰ Cfr. C. DANIEL, C. TUCHSZIRER, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p.182; C. TUCHSZIRER, *La nouvelle convention d'assurance-chômage: le PARE qui cache la forêt*, in *Mouvements*, n. 14, 2001, p. 16.

⁶¹ Per una ricostruzione approfondita v. L. LIZÉ, *Notice 9: Politiques de l'emploi et du marché de travail*, *Les notices*, 2013, p. 134. Ricorda G. LYON-CAEN, *Un agrément, des désagréments*, *cit.*, p. 377, che la vera svolta del sistema interviene nell'inverno 1958-1959 nel quale, sotto la pressione dei pubblici poteri, si prendono due scelte determinanti: si istituisce un regime di assicurazione a beneficio dei disoccupati, finanziata da una doppia contribuzione, di lavoratori e datori; di attribuirne la gestione alle parti sociali medesime. A questo ultimo aspetto si lega la necessità di promulgare disposizioni legislative che fungano da quadro e di rinviarne poi ad una *convention collective nationale*, in funzione di regolamento attuativo, la realizzazione.

disoccupato di cercare attivamente un nuovo impiego diviene condizione stringente e principale per percepire il sostegno monetario, iniziano ad essere istituite le prime forme di accompagnamento personalizzato (*aide à la recherche d'emploi*) da parte dell'ANPE.

Durante gli anni '80⁶², come nel resto d'Europa, anche in Francia il tasso di disoccupazione aumenta sensibilmente il che conduce ad un ripensamento delle logiche sottese alla gestione dell'indennità così come al fenomeno in chiave patologica e non solo transitoria, vista la durata media dell'inattività⁶³. Ma è solo quando, agli albori degli anni '90, il dibattito sulla drammaticità del tasso e della durata della disoccupazione in Francia diviene finanche politico che prende quota, anche per effetto delle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali ed europee, la lotta serrata all'inerzia dei disoccupati e all'abuso nel percepimento dell'indennità. Si insinua l'idea che la disoccupazione sia uno stato che lo stesso soggetto abbia contribuito a creare, che sia frutto di scelte individuali, che delle indennità elevate possano disincentivare i percettori a ricollocarsi nel mercato del lavoro. Parallelamente si chiede allo stato di assistere il disoccupato nella ricerca attiva di un nuovo lavoro, adoperandosi per la sua riqualificazione mediante un accompagnamento personalizzato⁶⁴.

A cavallo tra fine XX e inizio XXI secolo la struttura comunitaria è assolutamente consapevole della centralità del tema occupazionale: alla Strategia europea per l'occupazione lanciata nel 1997, fa seguito dal 2000 il coordinamento delle politiche nazionali, nel quadro della Strategia di Lisbona, attraverso il Metodo aperto di coordinamento⁶⁵.

⁶² Se tra il 1958 e il 1979 si assiste ad un progressivo potenziamento dei diritti dei disoccupati, il decreto del 24 novembre 1982 segna il punto di rottura attraverso il meccanismo delle "*filières d'indemnisation*" secondo cui il disoccupato non percepisce l'indennità in base all'ultima retribuzione percepita, ma in base ai contributi versati, riducendo drasticamente il sostegno economico ai lavoratori precari. Sempre in termini peggiorativi interviene dieci anni più tardi una riforma che inasprisce le condizioni di accesso e di mantenimento dell'indennità portando da tre a quattro i mesi di contribuzione minima necessaria per godere del sostegno assicurativo che comunque subisce un *décalage* v. C. TUCHSZIRER, *La nouvelle convention d'assurance-chômage: le PARE qui cache la forêt*, cit., p. 17.

⁶³ E. REYNAUD, *Le chômage de longue durée: la théorie et l'action*, *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n. 2, pp. 271 ss.

⁶⁴ T. BERTHET, *Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi*, *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, n° 6, pp. 131 ss.

⁶⁵ Per un'analisi approfondita di questi temi si rinvia al primo capitolo del presente lavoro.

Se il 1988 ha segnato un momento fondamentale per l'introduzione dell'*activation* nel campo delle protezione sociale assistenziale⁶⁶, le influenze esogene impongono la rilettura in chiave europea anche del pilastro assicurativo, e la nuova convenzione sull'indennità di disoccupazione sottoscritta dalle parti sociali a inizio secolo diventa la pietra miliare per la concezione di nuovi equilibri tra diritti e doveri del disoccupato, nel rapporto tra questo e i servizi per l'impiego, tra politiche attive e passive del lavoro.

4.2. La convenzione sull'indennità di disoccupazione del 2001, il PARE e il nuovo corso dell'*activation*

La cristallizzazione del principio di condizionalità nel pilastro assicurativo filtra nell'ordinamento attraverso l'opera delle parti sociali⁶⁷ che firmano una nuova convenzione sull'indennità di disoccupazione nel 2000 la quale, dopo 10 mesi di iter travagliato⁶⁸, entra definitivamente in vigore il primo gennaio del 2001. Da un lato l'indennità non si riduce più con il passare del tempo ma acquista il carattere della stabilità, dall'altro si incentiva il disoccupato a ricollocarsi nel più breve tempo possibile attraverso il veicolo della formazione, strumento per l'orientamento e la riqualificazione professionale⁶⁹. Se è vero che in precedenza il principio di

⁶⁶ Dettato per altro dalla improcrastinabile necessità di fornire un sostegno economico minimo ai lavoratori precari che, dato l'inasprimento delle condizioni di accesso al pilastro indennitario, non avrebbero potuto fruirne

⁶⁷ La bilateralità ha storicamente assunto un ruolo determinante e consolidato nel sistema delle relazioni industriali in generale e il termine *paritarisme* indica proprio la volontà di conferire pari dignità, pari valore e pari potere a rappresentanti dei datori e dei lavoratori in ambiti cruciali come quello della protezione sociale, in cui lo stato rinuncia a parte del proprio potere per cederlo agli enti bilaterali, v. G. CROCE, *Bilateralità in Europa (Casi-studio: Francia, Germania, Spagna, Svezia)*, in (a cura di) P. SANDULLI, M. FAIOLI, P. BOZZAO, M. T. BIANCHI, G. CROCE *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini Studi e Ricerche, 2015, p. 273. Per una recentissima analisi sul ruolo del *paritarism* nel campo della disoccupazione si rimanda a I. VACARIE, *Le sense du paritarisme en matière d'assurance chômage*, in *Semaine Sociale Lamy*, n. 1813, 30 avril 2018.

⁶⁸ La prima versione della convenzione, sottoscritta dalle parti sociali nel giugno del 2000, non aveva ricevuto l'autorizzazione del ministro del lavoro e degli affari sociali Martine Aubry la quale si era rifiutata di avallare una convenzione che prevedesse per i disoccupati l'obbligo di accettare qualunque tipo di lavoro dopo sei mesi di inattività e di conferire ad una istituzione privata come Assedic il potere di sanzionare i disoccupati. Solo quando le parti sociali ritirano le disposizioni messe sotto accusa il Ministro autorizza la convenzione.

⁶⁹ L'idea in effetti che "*l'argent de l'assurance chômage peut servir non seulement à indemniser passivement des chômeurs mais aussi à les aider activement à retrouver un emploi*" come ricorda Borgetto, 2009, non era del tutto nuova ma si era già affacciata nelle politiche del lavoro a seguito

condizionalità non era stato completamente avulso dal sistema indennitario, nel 2001 la tendenza a promuovere “*les dépenses actives*” rispetto alle “*dépenses passives*” diventa prioritaria ed esplicita: la Convenzione, relativa “à l’aide au retour à l’emploi et à l’indemnisation du chômage”, ha l’obiettivo di promuovere la ricollocazione dei disoccupati nell’ambito di un sistema che riformula le condizioni per il percepimento dell’indennità ricostruendosi su nuove fondamenta, cioè a dire il *Plan d’aide au retour à l’emploi* (PARE) che lega il disoccupato a ASSEDIC e il *Projet d’action personnalisé* (PAP) concordato invece tra disoccupato e ANPE.

D’ora in avanti, per fruire dell’indennità, il disoccupato deve impegnarsi in un percorso individuale di reinserimento o di riqualificazione professionale analiticamente descritto nel PARE in cui sono elencati anche i diritti e i doveri delle parti che lo sottoscrivono. Successivamente, il disoccupato, dopo un colloquio approfondito presso ANPE, stipulerà con il medesimo il PAP che, proprio in base alle sue caratteristiche specifiche, avrà programmato le attività di politica attiva necessarie a ricollocarlo nel mercato del lavoro.

Secondo una logica di obbligazioni reciproche⁷⁰, il PAP dunque, stabilendo nero su bianco i doveri di accompagnamento in favore del beneficiario che gravano sui servizi per l’impiego e i doveri di attivazione (ricerca dell’impiego, formazione) che gravano sul disoccupato, traduce operativamente ciò che il PARE sancisce in maniera molto sfumata e generica⁷¹. Senza contare che quest’ultimo è stipulato con l’ente che si occupa dell’erogazione dell’indennità, laddove invece il PAP è stipulato con quello che concretamente porrà in essere attività personalizzate di inserimento del disoccupato, in base alle necessità e sue caratteristiche⁷².

della crisi petrolifera e si era concretamente tradotta in una serie di misure in tal senso (*l’allocation de formation-reclassement* nel 1988, le *conventions de coopération* nel 1994, *l’allocation de remplacement pour l’emploi* nel 1995).

⁷⁰ C. WILLMANN, *La nouvelle convention d’assurance chômage du 1er janvier 2001...et après*, in RDSS, 2001, p. 191.

⁷¹ La convenzione stabilisce che “dans ce dispositif, le demandeur d’emploi s’engage, dans le cadre d’un projet d’action personnalisé signé avec l’ANPE, en fonction de son degré d’autonomie en matière de recherche d’emploi, a participer: à l’évaluation de ses capacités professionnelles; aux entretiens réguliers réalisés en vue d’un accompagnement personnalisé; aux actions définies en commun dans un projet d’action personnalisé (PAP), et notamment formation-adaptation, qualifiante ou reorientation; à effectuer des actes positifs de recherché d’emploi”.

⁷² In dottrina c’è chi ha sostenuto che il contratto avrebbe dovuto essere sottoscritto unicamente da disoccupato e Assedic, la quale, erogando l’indennità, è l’ente che si impegna alla controprestazione, v.

Su un piano squisitamente giuridico, la dottrina si è concentrata sul valore da assegnare ai due neonati strumenti che la convenzione menziona come “*Plan*” (PARE) e “*Projet*” (PAP), sottolineando che, benché generalmente i suddetti siano termini che non evocano *strictu sensu* un rapporto contrattuale, nel campo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale questa relazione non può che qualificarsi come tale, per lo meno ad indagare l’intenzione comune delle parti⁷³.

Se allora la figura del *chômeur contractant*⁷⁴ entra a pieno titolo nell’ordinamento francese, più delicato e complesso rimane stabilire se la condizionalità proposta dalla convenzione del 2001 sia rigida e sanzionatoria ovvero, leggendo oltre gli apparenti doveri inderogabili del disoccupato, ne emerga un’accezione più sfumata. Più precisamente, il punto nodale è capire se la sottoscrizione del PARE sia condizione necessaria per ricevere l’indennità di disoccupazione.

La risposta è strettamente connessa alla genesi tormentata della convenzione. Benché la versione definitiva esordisca stabilendo che indennizzazione e accompagnamento alla ricollocazione sono connessi, essendo ogni lavoratore privo di impiego impegnato in un piano di aiuto per il ricollocamento e lo stesso tenore si riscontri anche nel regolamento annesso in cui si specifica che l’erogazione dell’indennità e l’accesso ai servizi per l’impiego sono “*consecutifs à la signature du plan d’aide au retour à l’emploi*”⁷⁵, la sottoscrizione del PARE non è una condizione supplementare per l’attribuzione del diritto a ricevere l’indennità di disoccupazione⁷⁶. Il *plan d’aide* non ha contenuto prescrittivo, ma si atteggia a documento standard che richiama diritti e doveri del disoccupato – cercare attivamente un nuovo impiego ed

C. WILLMANN, *La nouvelle convention d’assurance chômage du 1er janvier 2001...et après*, cit., p. 192

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ C. WILLMANN, *Le chômeur contractant*, in *Droit Social*, p. 384 ss., secondo il quale “*la nouvelle convention d’assurance chômage introduit donc une innovation dans le paysage juridique du chômage, en créant ex nihilo une donnée contractuelle dans les rapports noués entre les chômeurs et les ASSEDIC*”, benché non si possa parlare di contratto secondo i classici schemi del diritto delle obbligazioni.

⁷⁵ Così l’art. 1 del regolamento annesso alla convenzione.

⁷⁶ C. TUCHSZIRER, *La nouvelle convention d’assurance-chômage: le PARE qui cache la forêt*, cit., p. 18; lo stesso *Comité supérieur de l’emploi*, nel *Rpport relatif à l’agrément de la convention d’assurance chômage du 1er janvier 2001*, afferma che nessun disoccupato che avrà i requisiti per essere indennizzato, potrà vedersi rifiutare il versamento dell’indennità, pertanto il PARE non ha alcuna incidenza sull’indennità.

essere iscritto come *demandeur d'emploi* – la cui controparte nella sottoscrizione è Assedic, responsabile solamente dell'erogazione dell'indennità ma non del ricollocamento. Dunque è piuttosto attorno al PAP che ruota la nuova convenzione e il concetto di *activation*, ma sulle eventuali conseguenze di una mancata sottoscrizione da parte del disoccupato del *Projet* la convenzione rimane silente, non prevedendone invero alcuna sanzione. L'omissione in tal punto non è casuale, se è vero che il Ministro del lavoro e degli affari sociali si è rifiutata di autorizzare la convenzione iniziale del giugno 2000 proprio perché, sotto le pressioni dell'associazione rappresentativa dei datori (MEDEF), sanciva esplicitamente che il rifiuto di stipulare il PAP avrebbe comportato la sospensione dell'erogazione dell'indennità e sanzioni severe in caso di rifiuto di accettare una proposta di lavoro in linea con il *Projet*.

Il disoccupato beneficiario di un'indennità è tenuto ad alcune obbligazioni di fare e di non fare dalle quali dipendono il mantenimento del suo status giuridico e la conseguente prestazione economica: egli deve cercare un nuovo impiego, giustificare il rifiuto di iniziarne uno o di partecipare ad un'attività formativa; deve rispondere alle convocazioni dell'ANPE e sottoporsi alle visite mediche programmate; non deve fornire dichiarazioni mendaci o frodare il sistema previdenziale. Qualora il disoccupato non concluda il PARE con ASSEDIC, rimarrà soggetto solamente alle disposizioni legislative e regolamentari già presenti. Qualora invece stabilisca un rapporto contrattuale con ASSEDIC, a quelle disposizioni si aggiungeranno anche quelle specifiche contenute nel PARE e soprattutto nel PAP, stipulato con ANPE, mirate al suo accompagnamento e inserimento. Alla luce dello schema sinallagmatico, il disoccupato gode anche di diritti, in particolare di un accompagnamento personalizzato al ricollocamento; alla centralità della formazione come strumento per migliorare la sua impiegabilità; di essere aiutato nella mobilità geografica e nei trasferimenti legati ad un'occupazione.

La stipulazione di *Plan* e *Projet* comporta, insomma, un impegno con debiti e crediti reciproci, ma nonostante l'utilizzo sempre più frequente dello schema contrattuale nel diritto della protezione sociale, non si può guardare agli strumenti sottoscritti tra disoccupato e ASSEDIC/ANPE come contratti civilisticamente intesi; si tratta piuttosto di meccanismi con forte valenza pedagogica che, rimarcando e

riprendendo impegni gravanti sul disoccupato già previsti da disposizioni legislative, mettono in evidenza in maniera puntuale i passaggi attraverso i quali il medesimo verrà accompagnato al fine del collocamento nel mercato del lavoro. La *ratio* della convenzione è quella di stimolare, supportandolo, il soggetto privo di impiego a ritrovarne uno, tentando di offrire una personalizzazione dei servizi e delle politiche attive declinate sulle e per le esigenze del caso specifico⁷⁷.

Non può pertanto riscontrarsi in questo primo tentativo del legislatore francese, la volontà di condizionare rigorosamente il percepimento dell'indennità all'assolvimento di obblighi stringenti, essendo piuttosto l'*activation* richiesta al disoccupato un mezzo per facilitare l'accompagnamento e l'inserimento del medesimo.

4.3. La *Loi de cohésion sociale* del 2005

Se la convenzione sottoscritta dalle parti sociali nel 2001 ha provveduto ad una generalizzazione dell'accompagnamento dei disoccupati attraverso gli strumenti del *Plan d'aide au retour à l'emploi* e del *Projet d'action personnalisé* impegnando i disoccupati, percettori o meno di indennità, a cercare attivamente un lavoro con il sostegno delle misure di politica attiva, la *Loi de programmation pour la cohésion sociale*⁷⁸ votata il 18 gennaio 2005, si propone di coordinare le varie istituzioni che, proprio attorno alla nozione di accompagnamento, intervengono per concretizzare quel principio di condizionalità ormai entrato a pieno titolo nell'ordinamento francese.

Proprio perché PARE e PAP sono i perni attorno ai quali ruotano le politiche attive e quelle passive, i disoccupati entrano in contatto con due diverse istituzioni, ASSEDIC e ANPE, che offrono supporto, ma nel contempo ne monitorano i comportamenti. Il legislatore del 2005 è mosso allora dall'intento di tratteggiare un disegno comune più coerente tra indennizzazione e servizi di collocamento, affinché

⁷⁷ C. WILLMANN, *Le chomeur contractant*, cit., p. 389.

⁷⁸ Conosciuta anche come *Loi Borloo* dal nome del ministro del Lavoro e degli affari sociali che l'ha promossa.

tutti i soggetti coinvolti collaborino sinergicamente⁷⁹ per offrire servizi per l'impiego più efficienti: da un lato è necessario coordinare gli enti che, a livello nazionale e locale, si occupano di politiche attive e passive del lavoro, dall'altro è necessario intervenire sulle disposizioni che regolano il collocamento. Viene infatti abrogato, per raggiungere quest'ultimo obiettivo, il monopolio legale di ANPE in materia di collocamento mediante l'apertura ad altri soggetti pubblici e privati. ANPE mantiene la centralità nel sistema, ma si avviano collaborazioni con privati attraverso l'esternalizzazione di alcune attività ad agenzie interinali, partnership per l'implementazione di progetti dedicati a specifici target, subappalti ad attori privati cui vengono delegati alcuni servizi⁸⁰.

Il principio di condizionalità emerge dalle disposizioni che disciplinano controlli a cadenza frequente e regolare sui disoccupati che ricercano un nuovo lavoro i quali, iscrivendosi all'ANPE, dal gennaio 2006, ricevono consulenza e un progetto personalizzato per il reinserimento professionale, il *Suivi mensuel personnalisé* (SMP), che è insieme strumento per seguire passo passo i progressi dell'utente e per controllarne il regolare svolgimento delle attività inserite nel progetto medesimo⁸¹. Con il SMP, che sostituisce il PAP, ogni soggetto in cerca di lavoro viene seguito da un referente dell'ANPE a garanzia di un rapporto individuale con l'utente⁸².

La *Loi de cohésion* richiede di porre in essere atti positivi e ripetuti di ricerca di lavoro, ma non chiarisce attraverso criteri oggettivi una perifrasi che in tal modo rischia di rimanere nebulosa e di creare differenze di trattamento alla luce delle differenti interpretazioni fornite dai funzionari dei servizi per l'impiego. L'accompagnamento personalizzato traduce il controllo dei disoccupati da verifica occasionale a *modus operandi*, tanto che l'attività di monitoraggio diviene una componente dell'attività di sostegno al ricollocamento, proprio perché esercita la

⁷⁹ Invero l'idea non è del tutto nuova, infatti già nel 1993 un rapporto dell'Ispettorato generale degli Affari sociali aveva sottolineato la necessità di un coordinamento più stretto tra queste stesse istituzioni.

⁸⁰ V. D. CECCARELLI, *Misurare l'occupabilità: indicazioni da alcune esperienze europee*, in (AA.VV.) *Crisi occupazionali e riforma dei servizi per il lavoro*, Milano, 2008, p. 467-468.

⁸¹ Dopo quattro mesi di disoccupazione il *demandeur d'emploi* è tenuto a sottoscrivere il SMP e ogni sei mesi i progressi compiuti vengono valutati anche dalle sedi locali di ANPE.

⁸² V. L. LAVITRY, *De l'aide au contrôle? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation*, in *Travail et Emploi*, n. 119, Juillet-septembre 2009, p. 63.

doppia valenza di aiuto tarato sul singolo e contestuale verifica sul suo comportamento attivo.

Il decreto del 2 agosto 2005 rinforza infine i meccanismi sanzionatori relativi alla ricerca di un nuovo impiego disponendo sia un potere in capo all'ANPE di radiazione del disoccupato dalle liste, sia delle sanzioni proporzionate al tipo di inadempimento attivate dal Prefetto.

4.4. Le riforme del 2008: diritti e doveri del disoccupato, PPAE e riorganizzazione dei servizi per l'impiego

Nel 2006 una nuova convenzione sottoscritta dalle parti sociali⁸³ sostituisce il PARE e PAP con lo strumento del *Projet personnalisé pour l'accès à l'emploi* (PPAE) che ha l'obiettivo precipuo di rafforzare e anticipare l'accompagnamento del disoccupato il quale riceve un sostegno differenziato in base alla distanza che lo separa dal mercato del lavoro⁸⁴. Seguendo il modello degli strumenti che sostituisce, il PPAE descrive nello specifico le azioni che i servizi per l'impiego si impegnano a fornire all'utente per garantirne una rapida collocazione e quelle che l'utente medesimo vorrebbe concretizzare anche in base alle proprie competenze e aspirazioni. Il nucleo centrale del *Projet personnalisé* è poi costituito dalla determinazione dell'*offre d'emploi* che si riterrà *raisonnable* per ogni disoccupato, specificandone natura e caratteristiche, zona geografica privilegiata e retribuzione attesa.

È nel 2008 che i servizi per l'impiego assumono le sembianze attuali⁸⁵ e che diritti e doveri del disoccupato vengono incontrovertibilmente cristallizzati dal legislatore⁸⁶.

⁸³ Convenzione tripartita del 5 maggio 2006 tra Stato, UNEDIC e ANPE.

⁸⁴ Il PPAE insieme al SMP permettono di conoscere meglio i soggetti che si rivolgono ai servizi per l'impiego, creando un rapporto fiduciario con i funzionari. Mentre la diagnosi precoce è un mezzo per concentrare gli sforzi su coloro che ne hanno più necessità, infatti l'accompagnamento si differenzia in ricerca accelerata, attiva, accompagnata.

⁸⁵ Legge n° 2008-126 del 13 febbraio 2008.

⁸⁶ Legge n° 2008-758 del 1 agosto 2008.

Sul primo versante, con la nascita del *Pôle Emploi* il primo gennaio 2009 si porta a compimento l'obiettivo di dar vita ad un unico soggetto che inglobi le competenze prima suddivise tra ASSEDIC⁸⁷ e ANPE per ovviare ai problemi di coordinamento e offrire all'utenza un unico interlocutore⁸⁸ che si occupi allo stesso tempo dell'implementazione e gestione delle politiche attive e passive in modo da sostenere con la nuova architettura dei servizi per l'impiego anche la teoria delle obbligazioni reciproche che permea il sistema. Non meno velato rimane sullo sfondo il fine ulteriore della semplificazione del controllo del comportamento dei disoccupati, giacché aiuto alla ricerca di un nuovo impiego e sanzione dei comportamenti sono in capo ora allo stesso soggetto⁸⁹.

È poi la legge n. 2008-758 del primo agosto 2008 relativa ai diritti e doveri dei disoccupati e di coloro che cercano un impiego a sancire definitivamente la logica della condizionalità tra le misure di politica passiva e quelle di politica attiva del lavoro, così come quella degli *engagements réciproques* nei rapporti tra gli utenti e il neonato *Pôle emploi*. Parrebbe dunque farsi riferimento ad un rapporto sinallagmatico in cui il peso degli obblighi e dei diritti delle parti è bilanciato, ma dalla lettura delle disposizioni codicistiche⁹⁰ emerge invece un irrigidimento dei doveri in capo al disoccupato⁹¹, giustificato non solo dall'assimilazione da parte dell'ordinamento francese di un tipo di condizionalità più sanzionatoria rispetto al passato, ma anche dalla difficoltà di poter facilmente considerare il rapporto tra le parti come una relazione di scambio reciproco⁹².

⁸⁷ La riforma non intende trasferire al legislatore la competenza a disciplinare in materia di indennità di disoccupazione che permane nelle mani delle parti sociali, ma solo la parte concernente la gestione operativa che passa nelle mani di *Pôle Emploi* entro il quale ASSEDIC è stato inglobato; rimane invece esterna l'attività di raccolta dei contributi.

⁸⁸ La riforma prende infatti ispirazione dal modello inglese dello sportello unico (*one stop shop*).

⁸⁹ Specifica L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, in *Droit social*, 2010, cit., p. 666, che nel nuovo *Pôle Emploi* si concentrano i tre poteri essenziali che prima erano spartiti tra ANPE, le ASSEDIC e lo Stato; ora in capo allo stesso soggetto sussiste il potere di consentire l'iscrizione e provvedere alla radiazione dei disoccupati che non ne abbiano più i requisiti (prima competenza di ANPE); il potere di controllare il comportamento attivo nella ricerca di lavoro (prima devoluto ai servizi decentrati del Ministero del Lavoro); il potere di assegnare l'indennità di disoccupazione (prima in capo alle ASSEDIC).

⁹⁰ Nel 2007 il legislatore ha provveduto a organizzare e riunire le disposizioni, prima disseminate nel Codice del Lavoro, nella V parte rubricata "*L'Emploi*", laddove un intero libro è dedicato al "*demandeur involontairement privé d'emploi*".

⁹¹ M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, cit., p. 1050.

⁹² Sottolinea L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, cit., p. 666 che non si può definire la relazione tra il *Pôle Emploi* e il *demandeur d'emploi* una *relation d'échange* poiché

Il legislatore pare compensare l'inasprimento delle disposizioni concernenti gli obblighi da un lato con una rete efficiente di soggetti che siano in grado di ricollocare i disoccupati nel mercato del lavoro, dall'altro attribuendo valore alla volontà individuale di chi questo lavoro cerca veicolandola nella stesura del PPAE di concerto con il *Pôle Emploi*. Tuttavia, benché coinvolto nella compilazione del progetto di ricollocamento che lo riguarda, il disoccupato è obbligato a parteciparvi affinché gli venga erogata l'indennità di disoccupazione, sicché pare che l'autodeterminazione sia viziata *ab origine* e le scelte personali e professionali recintate in un ambito estremamente ristretto.

L'obbligazione principale cui è tenuto il disoccupato (e il *demandeur d'emploi*) è la ricerca effettiva di un nuovo lavoro, cioè a dire posta in essere attraverso atti positivi e ripetuti laddove il rifiuto di un lavoro proposto dai servizi per l'impiego viene sanzionato. A questa si aggiunge, come già accennato, l'obbligazione di partecipare all'elaborazione del proprio PPAE⁹³, in cui, per altro, vengono specificate le attività e le tempistiche di una ricerca che possa dirsi effettiva. L'inadempimento di questo obbligo può comportare la cancellazione dalle liste dei *demandeurs d'emploi* e la sospensione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione.

Rispetto alle ambiguità giuridiche sorte qualche anno addietro a seguito dell'elaborazione di PARE e PAP, ora il legislatore non lascia alcun dubbio sul fatto che sia obbligatoria l'iscrizione ad un percorso di inserimento professionale e altrettanto lo sia la collaborazione da parte del disoccupato alla stesura del suo PPAE. Rileva sottolineare, inoltre, che la stesura del *Projet personnalisé* non è collegata al diritto di ricevere l'indennità, bensì allo status di *demandeur d'emploi*, in guisa che dal contributo alla sua redazione dipende la permanenza in capo al beneficiario dello status di disoccupato, mentre una violazione dell'obbligo comporta, a cascata, la perdita dello status e la perdita dell'indennità⁹⁴.

quest'ultimo non offre nulla come corrispettivo dei servizi erogati dal *Pôle emploi* che per altro sono gratuiti. Pertanto, più che un rapporto sinallagmatico, possiamo considerare il disoccupato come un utente di un servizio pubblico e un tanto è sufficiente per conferire alla relazione che si viene a creare una direzione unilaterale e non contrattuale.

⁹³ L. 5411-6.

⁹⁴ v. L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, cit., p. 669, la quale ritiene che “*la loi opère une transformation importante*” poiché “*elle achève de déplacer le centre de gravité*”

Senonché, in concreto, che la definizione del *Projet personnalisé* possa dirsi, come da disposizione codicistica⁹⁵, frutto di un lavoro congiunto tra disoccupato e *Pôle emploi* lascia perplessi. Infatti un successivo regolamento⁹⁶ specifica che il *Pôle emploi* lo notifica all'utente interessato al termine della sua elaborazione o del suo aggiornamento, e il rifiuto di sottoscrivere l'atto di notificazione dà luogo a sanzione per inadempimento degli obblighi che gravano sul disoccupato. In questa veste il PPAE ha ben poco del concordato e molto invece dell'imposto. Di più, il legislatore specifica, in maniera alquanto laconica, che il *demandeur d'emploi* può rifiutarsi di sottoscrivere il contenuto o l'aggiornamento del *Projet personnalisé* solo in caso di *motif légitime*, senza fornire ulteriori chiarimenti. Ora, certamente si è inteso restringere al minimo le ipotesi di motivo legittimo di rifiuto poiché il PPAE ha un senso nella misura in cui il percorso per la ricollocazione, connotato da una forte personalizzazione, viene elaborato congiuntamente da servizi per l'impiego e disoccupato, se non altro, e soprattutto, perché è dal contenuto del progetto che si ricavano i confini dell'*offre raisonnable* di lavoro che questi è tenuto ad accettare per non incorrere nelle sanzioni. Non è dunque un atto innocuo, e per l'invasività che esercita nella sfera del disoccupato la volontà di questo dovrebbe essere tenuta in considerazione in quanto espressione della libertà di lavorare e di scegliere il lavoro o un percorso formativo⁹⁷, a maggior ragione dato che proprio nell'attiva ricerca e accettazione delle offerte di lavoro si gioca la partita della condizionalità secondo le linee tratteggiate dal legislatore del 2008.

Proprio la libertà di scegliere il lavoro viene lambita dalla nuova definizione di *offre raisonnable d'emploi*, poiché sulla base di questa nozione si stabilisce quali saranno le proposte di lavoro che il disoccupato non può legittimamente rifiutare e con la quale il legislatore intende garantire un trattamento eguale e scevro da valutazioni discrezionali dei funzionari pubblici coinvolti, fornendo criteri oggettivi e adattabili alle situazioni personali dei singoli disoccupati.

de cette exigence, née dans le champ du régime d'indemnisation d'assurance chômage par la convention du 2001, pour l'inscrire dans celui du service public de l'emploi".

⁹⁵ L. 5411-6-1 del *Code du Travail*.

⁹⁶ R. 5411-14 del *Code du Travail* che specifica anche che il rifiuto del disoccupato di partecipare alla stesura del PPAE consiste nel rifiuto in merito al contenuto stabilito dal *Pôle Emploi*.

⁹⁷ V. L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, cit., p. 670.

La nozione in realtà rende ancora più fragile che in passato il filo che lega il lavoro auspicato dal disoccupato con quello invece imposto: se prima dell'intervento legislativo, infatti, l'impiego doveva essere in linea con la specializzazione o la formazione del *demandeur d'emploi*⁹⁸, con la riforma del 2008 il *Code du Travail* abbandona il riferimento alla specializzazione e, accontentandosi di un lavoro *compatible avec (les) qualifications et compétences professionnelles (du demandeur d'emploi)*, punta sull'ormai indispensabile capacità dei singoli lavoratori di adattarsi alle esigenze del mercato sempre in evoluzione e nel contempo apre alla possibilità di un demansionamento professionale⁹⁹. La nuova *offre* è costruita invero sulla base di alcuni criteri oggettivi (natura e caratteristica dell'impiego, zona geografica e salario) ai quali si aggiunge il punto di vista soggettivo del disoccupato che, nella collaborazione alla stesura del PPAE, potrà esprimere le sue preferenze sulla base delle sue ambizioni, aspirazioni, competenze pregresse¹⁰⁰. La corrispondenza tra aspettative del *demandeur d'emploi* e quelle del servizio pubblico permane durante i primi tre mesi di ricerca dalla stesura del PPAE, mentre, successivamente e in modo graduale, il disoccupato sarà costretto ad allargare il campo della ricerca sia relativamente alla retribuzione sia alla zona geografica¹⁰¹.

In definitiva, la cornice costruita dal legislatore del 2008, e valida ancora oggi, si pone come obiettivo principale la personalizzazione delle misure di politica attiva erogate dai (nuovi) servizi per l'impiego non solo, in maniera più pronunciata rispetto al passato, per offrire attività cucite su misura sulla persona dell'utente, ma soprattutto per ricollocarlo nel mercato del lavoro più velocemente possibile. Sotto questo profilo, la riforma spinge il sistema francese verso una condizionalità più vicina al modello anglosassone, avendo inasprito le sanzioni e tendendo ad una rapida

⁹⁸ Il R. 311-3-5 del *Code du Travail* parla di *emploi compatible avec la spécialité ou la formation du demandeur d'emploi*.

⁹⁹ L. CAMAJI, *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, cit., p. 671.

¹⁰⁰ L'articolo L. 5411-6-2 specifica infatti che *la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, tels qu'mentionnés dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi, sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi*.

¹⁰¹ Dopo i primi tre mesi, al disoccupato sarà chiesto di accettare un'offerta di lavoro, compatibile con le sue qualifiche e competenze professionali, in cui la retribuzione sia almeno pari al 95% dell'ultimo impiego; trascorsi sei mesi il parametro per la retribuzione passa all'85% e la distanza dal domicilio può comportare un tempo di percorrenza di un'ora o di 30 chilometri; trascorso un anno, l'impiego deve fornire una retribuzione che sia almeno pari alla misura dell'indennità di disoccupazione; v. F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, cit., p. 667; M. BORGETTO, *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, cit., pag. 1050.

ricollocazione del disoccupato incentivato dallo strumento *dell'offre raisonnable*; tuttavia la nuova architettura dei servizi per l'impiego che poggia su *Pôle emploi* e gli strumenti di personalizzazione delle azioni di politica attiva bilanciano diritti e doveri del disoccupato e dei soggetti coinvolti che, stretti entro rapporti contrattuali, collaborano per un comune obiettivo.

Di certo gli interventi del 2005 e del 2008 segnano una rottura con la logica meramente assistenziale, mettendo l'accento, sulla spinta anche delle linee programmatiche dell'Unione europea, sulla responsabilità del singolo come estrinsecazione della solidarietà attiva collettiva: il disoccupato deve impegnarsi a cercare con atti concreti e ripetuti un lavoro, laddove i servizi per l'impiego devono offrire un servizio efficace e personalizzato. Il fine per entrambi è l'impiegabilità, perché un soggetto che riprende a lavorare permette di salvaguardare il bilancio statale, è incluso nella società, coltiva e sviluppa le sue competenze professionali in un mercato del lavoro votato alla flessibilità.

4.5. La *Loi de sécurisation de l'emploi* del 2013

La legge n. 2013-504 del 14 giugno 2013 sulla *sécurisation de l'emploi*, approvata in via definitiva dal Senato il 14 maggio, tocca molteplici aspetti dell'organizzazione del mercato e dei contratti di lavoro, tanto da presentarsi come una vera e propria riforma richiesta a gran voce dalle parti sociali¹⁰². Questa aveva trovato spazio nell'Accordo Interprofessionale Nazionale (ANI) sottoscritto nel gennaio 2013¹⁰³ dalle associazioni rappresentative datoriali (Medef, CGPME e UPA) e da tre associazioni rappresentative dei lavoratori (CFDT, CFTC, CFE-CGC) nell'intento, attraverso il confronto, di rispondere alla crisi occupazionale derivante anche da quella economica globale, ma allo stesso tempo di implementare il principio di flessicurezza europeo senza snaturare il bagaglio valoriale del diritto del lavoro

¹⁰² L. CASANO, *Crisi e riforme del mercato del lavoro, della formazione e delle relazioni industriali in Francia*, in (a cura di), CASANO, FAZIO, FIONDA, MASSAGLI, ORI, SERRANI, SPATTINI, TOLVE, TOMASSETTI, *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt University Press, 2014, p. 25.

¹⁰³ *Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 "pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés"*.

caratterizzante l'ordinamento francese¹⁰⁴. L'accordo è stato poi recepito nella legge del 14 giugno quasi integralmente, a riprova della fondamentale funzione del dialogo sociale¹⁰⁵ dal quale è scaturito un documento largamente condiviso¹⁰⁶.

Il legislatore del 2013, riprendendo gli obiettivi già fissati dalle associazioni rappresentative sindacali e datoriali, aspira a trovare la cifra di un nuovo equilibrio nel mercato del lavoro che, nell'ottica di incrementare il numero degli occupati, offra maggiore flessibilità alle imprese senza pregiudicare la sicurezza dei lavoratori. Si compone di quattro capitoli dedicati, oltre che alle disposizioni finali, alla creazione di nuovi diritti per i lavoratori, alla lotta contro la precarietà nel lavoro e nell'accesso al lavoro, alla negoziazione anticipata dei cambiamenti economici, al fine di sviluppare competenze, mantenere l'occupazione e regolamentare i licenziamenti economici. Benché dunque il concetto europeo di flessicurezza rimanga ben presente sullo sfondo, la *Loi de sécurisation* tenta di non cedere a semplicistici scambi tra diritti dei lavoratori in favore di un'incontrollata flessibilità in capo alle imprese, ricercando piuttosto un equilibrato compromesso tra la necessità di tenere il passo con un mercato del lavoro dinamico e l'esigenza di occupazione, ma di qualità. Sicché, per quel che ai fini del presente lavoro più interessa, considerando l'imprescindibile esigenza di garantire transizioni da un impiego ad un altro così come la ricollocazione dei disoccupati, la *Loi* trova nel concetto di *sécurisation des parcours professionnels*¹⁰⁷ il veicolo per garantire insieme sviluppo personale e professionale del lavoratore e risposte alle esigenze economiche delle imprese, mettendo al centro

¹⁰⁴ Per F. GUIOMARD, *La recomposition des solidarités : les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage*, in RDSS, 2014, p. 637, "l'innovation portée par l'ANI du 11 janvier 2013 est précisément d'ériger l'accès à l'emploi comme un objet des dispositifs de protection sociale" e una tale evoluzione, più che appartenere alla tradizionale visione sociale francese, è più vicina a "un mouvement connu dans les pays anglo-saxons et les pays scandinaves comme le passage du welfare state au workfare state".

¹⁰⁵ Invero, dal suo insediamento nel maggio del 2012, il presidente Hollande ha cercato di coinvolgere le parti sociali affinché il dialogo portasse ad un progetto condiviso per superare il momento di crisi occupazionale e una riforma del mercato del lavoro capace di affrontare gli elevati tassi di disoccupazione.

¹⁰⁶ M. ORI, *La riforma del lavoro francese: al centro la flexisécurité*, in *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, cit., p. 79.

¹⁰⁷ Ricordano G. BARGAIN, P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français, Rapport présenté au colloque européen de la Société internationale de droit du travail et de la Sécurité sociale (Dublin, septembre 2014)*, p. 800, che questa espressione era già comparsa nel titolo e nel preambolo dell'accordo interprofessionale del 7 gennaio 2009 relativo alla formazione professionale, così come in quello, relativo alla modernizzazione del lavoro, dell'11 gennaio 2008 in cui assume l'accezione di carriera, che evoca sicurezza nell'impiego e progressione professionale regolare e prevedibile.

la formazione e i diritti afferenti al soggetto più che all'impiego. Vi è un altro concetto poi che ricorre implicitamente e di frequente nella *ratio legis* ed è la nozione di *responsabilisation*¹⁰⁸ che, riferita al lavoratore così come al *demandeur d'emploi*, invita a pensare a questi soggetti come protagonisti della loro evoluzione professionale.

Ora, in questi termini la responsabilizzazione rimanda a un tipo di rapporto tra diritti e doveri del disoccupato molto più anglosassone rispetto alla cifra che ha da sempre contraddistinto le politiche sull'impiego francesi, rinviando a quel filone dottrinale che considera il sistema efficace qualora sia in grado di rendere i soggetti che lo abitano abbastanza duttili da piegarsi alle infinite transizioni che costellano il mercato del lavoro¹⁰⁹, ma anche a quello che inquadra il rapporto tra disoccupato e servizi pubblici per l'impiego entro lo schema delle obbligazioni reciproche, addossando al soggetto privo di lavoro la responsabilità della sua situazione di inattività e incitandolo a ricollocarsi nel più breve tempo possibile.

Apparentemente antitetici, *sécurisation des parcours professionnels* e *responsabilisation*, nella *Loi* del 2013 convivono per richiamare i disoccupati ad un comportamento attivo nella ricerca di un lavoro e nell'ampliamento e perfezionamento di quelle competenze che garantiscono la permanenza nel mercato; ma anche per predisporre strumenti concreti che accompagnino, proteggendoli, disoccupati e lavoratori nelle loro transizioni lungo il corso della vita professionale, conferendo loro diritti e tutele che riportano la condizionalità francese nell'alveo tradizionale della solidarietà attiva. Così, nonostante l'elevato tasso di disoccupati¹¹⁰ e la crisi economica i cui distorsivi effetti erano ormai all'apice, il legislatore non si è lasciato tentare da una deregolazione selvaggia, ma si è imposto di modernizzare il mercato con un'attenzione alla qualità del lavoro e della vita dei lavoratori.

¹⁰⁸ V. G. BARGAIN, P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français*, cit., p. 800.

¹⁰⁹ Si rimanda per un approfondimento sulla teoria dei *Transitional Labour Markets* al primo capitolo del presente lavoro.

¹¹⁰ Nel febbraio 2013 la disoccupazione in Francia raggiungeva la soglia del 10,8%, e quella giovanile del 26,2%, per una fotografia approfondita del contesto dalla quale è scaturita la legge del 2013, N. LABIAD, *Le cause e la genesi della riforma*, in L. CASANO (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea? Commento al projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (testo approvato in via definitiva dal Parlamento francese il 14 maggio 2013)*, Adapt University Press, 2013, p. 53 ss.

Della legge, che tocca molti ambiti, alcuni riguardano in particolare l'attivazione dei disoccupati e forme di condizionalità tra politiche passive e attive, tra le quali la formazione occupa un ruolo predominante.

a. *Droits rechargeables e contrat de sécurisation professionnelle*

L'art. 3 dell'Accordo Nazionale Interprofessionale del 2013¹¹¹, nell'ottica di rendere fluide le transizioni professionali e i passaggi tra status (da quello di lavoratore a quello di disoccupato o viceversa), introduce il sistema dei "diritti ricaricabili" con lo scopo precipuo di offrire tutele ai lavoratori sovente impegnati in rapporti di lavoro precari, ma allo stesso tempo per incentivarne l'attività lavorativa anche se discontinua. L'istituto consente infatti, in caso di perdita di un lavoro trovato dopo un periodo di disoccupazione, di usufruire, a certe condizioni¹¹², dei diritti legati allo status originario di disoccupato e non interamente goduti. La nozione di *rechargement* fa dunque riferimento alla possibilità di conservare e cumulare diritti derivanti dalla condizione di disoccupazione, cui si aggiunge la possibilità di acquisire nuovi diritti conseguenti al periodo lavorato. Lo strumento, data la carriera discontinua che molto spesso affligge i lavoratori, si pone in linea di continuità con la tendenza già sperimentata dal legislatore francese di incentivare i soggetti in stato di inattività a cercare offerte di lavoro e accettarle anche se caratterizzate da instabilità o di breve durata¹¹³. Inserito nell'art. 10 de la *Loi de sécurisation de l'emploi*, il meccanismo dei diritti ricaricabili acquista una valenza di tutto rilievo anche perché collegato al *contrat de sécurisation professionnelle* (CSP) al quale ha apportato delle modifiche in punto di raccordo tra sostegno economico e politiche attive per il

¹¹¹ "Ce dispositif consiste pour les salariés, en cas de reprise d'emploi consécutive à une période de chômage, à conserver le reliquat de tout ou partie de leurs droits aux allocations du régime d'assurance chômage non utilisés, pour les ajouter, en cas de nouvelle perte d'emploi, aux nouveaux droits acquis au titre de la période d'activité ouverte par cette reprise d'emploi", art. 3, titolo I, ANI 11 gennaio 2013.

¹¹² Per beneficiare del *rechargement*, il richiedente deve essere iscritto nelle liste dei *demandeur d'emploi*; aver lavorato almeno 150 ore dal precedente periodo di disoccupazione; non aver rassegnato volontariamente, salvo alcune eccezioni, le proprie dimissioni dal posto di lavoro.

¹¹³ Esprime perplessità sullo strumento, soprattutto sul piano della sostenibilità finanziaria, C. WILLMANN, *Loi de sécurisation de l'emploi et assurance chômage: l'essentiel et l'accessoire*, in *Droit social*, 2013, p. 776.

ricolloccamento¹¹⁴. Questa tipologia contrattuale, di cui alla *Loi* n. 2011-893 del 28 giugno 2011, con l'obiettivo di mettere in sicurezza i percorsi professionali al tempo della crisi, prevede che, nelle imprese con meno di 1000 dipendenti i lavoratori licenziati per motivi economici possano stipulare un contratto allo scopo di essere ricollocati grazie alla predisposizione di misure di accompagnamento personalizzato che comprendono formazione, riqualificazione professionale e aiuto all'autoimprenditorialità. Durante la pendenza del contratto, che può durare per un massimo di un anno, il disoccupato percepisce un'indennità pari all'80 per cento dell'ultima retribuzione percepita. La legge del 2013 è intervenuta per sanare una distorsione dell'istituto che ne impediva un uso più esteso da parte dei soggetti eventualmente interessati, prolungando la durata del sostegno economico in capo ai soggetti che decidono di intraprendere un percorso votato al ricollocamento qualora questo abbia una durata superiore all'indennità. Prima della novella, coloro i quali decidevano di impegnarsi in progetti formativi di complessa riqualificazione con una durata prevista maggiore di quella dell'indennità, si ritrovavano ad un certo punto del percorso privi di un sostegno economico con un'evidente discrasia tra l'atteggiamento responsabile e proattivo dimostrato e l'assenza di tutele garantita dallo stato, che spingeva molti a rinunciare a programmi formativi complessi¹¹⁵. La modifica dunque ripristina il difetto di coordinamento tra le misure di politica attiva e quelle di politica passiva, riportando in equilibrio anche gli impegni reciproci di disoccupato e servizi per l'impiego che lo seguono¹¹⁶.

b. Portabilità dei diritti: centralità della formazione

¹¹⁴ L. CASANO, *Gli strumenti per il governo delle transizioni in una prospettiva di qualificazione dei lavoratori*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, cit., p. 77.

¹¹⁵ M. ORI, *Riforma del lavoro in Francia: la flexisécurité quale elemento di (r)accordo*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, cit., p. 46.

¹¹⁶ Sottolinea L. CASANO, *Gli strumenti per il governo delle transizioni in una prospettiva di qualificazione dei lavoratori*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, cit., p. 78, come questa mancanza di coordinamento sia dipesa anche da una difficoltà organizzativa di fondo del sistema ancora troppo poco abituato, a differenza dei sistemi di welfare nord europei o anglosassoni, a concepire sempre le politiche attive e quelle passive come una indissolubile dicotomia.

Sul versante dei diritti individuali, il legislatore interviene estendendo la copertura sanitaria complementare nei settori in cui non sia ancora prevista ed dilatando fino ad un anno il periodo in cui il soggetto, anche se in stato di disoccupazione, può godere – e per questo si parla di portabilità – della copertura sanitaria, che comprende infortuni, malattia e maternità¹¹⁷. Centrale per il contrasto alla disoccupazione e in una logica di flessicurezza, l’implementazione del diritto individuale alla formazione, considerato da sempre strumento principe tra le politiche attive del lavoro, viene plasmato in un’ottica di messa in sicurezza e di portabilità del diritto lungo tutta la carriera del soggetto¹¹⁸. L’art. 5 della legge, che modifica l’art. 6111-1 del *Code du travail*, istituisce il *Compte personnel de formation*¹¹⁹, un conto svincolato dal contratto di lavoro ma legato alla persona che ne potrà beneficiare dai 16 anni fino alla maturazione dei requisiti per la pensione. Ispirato dalla logica della portabilità dei diritti da un lato, e concepito per rispondere alla costruzione della teoria dei mercati transizionali dall’altro, il *Compte personnel* è avulso dai cambiamenti di status del soggetto cui afferisce¹²⁰, ma anzi gli permette di esercitare il diritto alla formazione in ogni momento della carriera professionale, sia durante sia dopo l’orario di lavoro¹²¹. Viepiù il conto può essere speso anche durante un periodo di disoccupazione, e al di fuori dalle logiche di attivazione concordate con il *Pôle Emploi*, nell’esclusiva disponibilità del soggetto che potrà liberamente scegliere in

¹¹⁷ Più diffusamente, V. G. BARGAIN, P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français*, cit., p. 806.

¹¹⁸ L. CASANO, *Gli strumenti per il governo delle transizioni in una prospettiva di qualificazione dei lavoratori*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, cit., p. 65.

¹¹⁹ Già l’accordo nazionale interprofessionale del 7 gennaio 2009 e la successiva legge del 24 novembre del medesimo anno si erano occupati del diritto alla formazione istituendo un *droit individuel à la formation*, legato alla persona del lavoratore, che lo avrebbe accompagnato da un rapporto di lavoro ad un altro così come durante il periodo di inattività. Successivamente, la legge 5 marzo 2014 relativa à la *formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale* ha implementato dal punto di vista organizzativo il *Compte* già istituito dalla legge del 2013, disciplinandone anche il finanziamento, v. F. GUIOMARD, *La recomposition des solidarités : les mutations de l’emploi, de la formation professionnelle et de l’assurance chômage*, cit., p. 639.

¹²⁰ N. MAGGI-GERMAIN, *Il posto della formazione professionale continua nel progetto di legge sulla sécurisation de l’emploi: il conto personale di formazione*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, cit., p. 15.

¹²¹ Il soggetto ha a disposizione un monte ore massimo di 150 spalmato nell’arco di 9 anni. Con un’immagine evocativa si può affermare che con il *compte* “l’idée de sécurisation des parcours professionnels s’exprime ici de la façon la plus claire. Le droit à la formation est attaché à la personne du travailleur et non à son status. Il résiste à l’épreuve du temps et survit aux accidents de parcours”, così V. G. BARGAIN, P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français*, cit., p. 807.

quale tipo di formazione investirlo. Allo stesso modo, alla luce delle disposizioni codicistiche, il disoccupato non è tenuto a utilizzare le ore accumulate sul *Compte personnel* per svolgere le attività formative concordate nel suo PPAE. Lo strumento in esame, pur essendo stato criticato da alcuni per la sua debole concretizzazione, ha il pregio di considerare la formazione alla stregua di un diritto soggettivo, nella completa e libera disponibilità del soggetto cui appartiene, così come di ribadire il ruolo assolutamente centrale lungo tutta la vita professionale come volano per la crescita dei livelli di occupazione e rimedio per superare le distorsioni tra domanda e offerta di lavoro.

Con obiettivi affini al *Compte personnel de formation*, anche l'istituto della *Mobilité volontaire sécurisée* permette al soggetto di accrescere le proprie competenze specialistiche o acquisirne di nuove. Rivolto unicamente ai lavoratori dipendenti consente, laddove l'azienda conti più di trecento dipendenti, al lavoratore con almeno due anni di anzianità di sospendere temporaneamente il suo rapporto con l'impresa di appartenenza per svolgere un periodo lavorativo presso un'altra impresa ospitante¹²². Qualora presti il consenso alla mobilità esterna del proprio dipendente, il datore dovrà garantirgli, terminato il periodo presso il datore terzo, la medesima posizione o comunque una posizione con inquadramento e livello retributivo non inferiore¹²³.

Ciò che caratterizza la *Mobilité* di cui all'art. 6 della *Loi de sécurisation* è certamente l'aspetto della volontarietà, la scelta in capo al lavoratore cioè di ampliare il ventaglio di competenze, e di possibilità professionali, attraverso una esperienza di esternalizzazione protetta. Benché non sia strumento che concerne i soggetti disoccupati, incarna perfettamente la logica della responsabilizzazione alla francese, poiché consente al soggetto di impegnarsi volontariamente in un'attività di accrescimento delle proprie competenze in un'ottica di adattamento al mercato del lavoro sempre più fluido, con la garanzia però di una solida rete di sicurezza per un esercizio libero del diritto. Il legislatore, pur assecondando le richieste europee di

¹²² Non mancano le criticità, in particolare dal punto di vista della definizione giuridica di un tipo di mobilità siffatta, poiché in precario equilibrio tra *mise à disposition* e *mobilité volontaire*, con evidenti implicazioni sulla disciplina applicabile, v. V. G. BARGAIN, P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français*, cit., p. 808.

¹²³ Qualora invece il lavoratore non volesse ritornare presso la sua impresa di origine, la decisione equivarrebbe a dimissione volontaria dal rapporto di lavoro senza necessità di preavviso.

flessibilizzazione del mercato, non rinuncia insomma al tradizionale ventaglio di protezioni in capo al lavoratore che in tal modo è maggiormente incentivato ad adattarsi, anche spontaneamente, ai lavori in continua evoluzione, ad una tendenza alla responsabilizzazione individuale sempre crescente.

c. Incitamento al lavoro e *activité réduite*

L'Accordo Nazionale Interprofessionale dell'11 gennaio 2013 interviene anche sui dispositivi che incitano la ripresa di un'attività lavorativa da parte dei disoccupati e più in generale dei soggetti in cerca di un'occupazione, inserendosi nel solco di quelle norme che dall'inizio del nuovo millennio hanno esortato e richiesto per beneficiare di una misura economica di sostegno al reddito un comportamento attivo e favorevole alla ripresa lavorativa benché di breve durata o precaria¹²⁴.

L'ANI del 22 marzo 2014 relativa all'indennità di disoccupazione e la successiva convenzione del 14 maggio 2014, oltre a concretizzare le previsioni auspiccate dall'ANI nel 2013, rinforzano quelle precedenti specificando che, considerata la situazione economica e l'impatto diretto di questa sul mercato del lavoro, il legislatore è tenuto a rinforzare le regole per la messa in sicurezza dei percorsi professionali e nel contempo favorire la ripresa di un'attività dei soggetti privi di impiego. Se il primo aspetto, come analizzato, è stato perseguito attraverso il diritto alla formazione e la creazione di un sistema di diritti portabili e ricaricabili che tutelino le transizioni nelle carriere, il raggiungimento del secondo obiettivo è auspicato anche attraverso l'aggiornamento dell'*activité réduite* di cui al capitolo 1, art. 2, dell'Accordo nazionale interprofessionale del 22 marzo.

L'istituto dell'*activité réduite* si inserisce nell'alveo dei dispositivi incitativi alla ripresa di un lavoro: permette al lavoratore di mantenere un legame con il mondo del lavoro, sia da un punto di vista sociale e relazionale sia dal punto di vista delle competenze professionali che altrimenti, con un'assenza più o meno prolungata,

¹²⁴ Come già esaminato le tappe più significative a riguardo sono rappresentate dalla predisposizione del PARE nel 2001 cui si è succeduta quella del PPAAE nel 2008, con una crescente richiesta di impegno e partecipazione attiva al disoccupato da parte dei Servizi per l'impiego.

rischierebbero di andare perdute¹²⁵. Congiuntamente mira a indebolire l'effetto potenzialmente disincentivante del sistema assicurativo di protezione sociale, promuovendo la ripresa di un'attività. Lo strumento pertanto permette di cumulare l'indennità di disoccupazione con un reddito derivante da un'occupazione, di breve durata, trovata dopo la perdita del precedente lavoro.

Nell'ANI del 22 marzo 2014 si auspica un rinnovamento della disciplina al fine di scongiurare gli effetti perversi che questa tende a provocare disincentivando la ripresa al lavoro. Indica infatti nuove basi sulle quali far poggiare il novellato istituto, in particolare sopprimendo le soglie temporali e retributive previgenti¹²⁶ e ammettendo l'*activité* durante tutto il periodo di percepimento dell'indennità di disoccupazione da un lato, estendendo la disciplina anche ai lavoratori intermittenti e interinali dall'altro.

La logica che permea le modifiche all'istituto è quella che si ricava dall'impalcatura che sorregge già l'Accordo nazionale interprofessionale del 2013, l'aumento cioè del tasso di occupazione attraverso meccanismi che sostengano la proattività individuale e la ricerca attiva di una nuova occupazione mediante la leva economica, così come un equilibrio nelle politiche del lavoro il cui asse si sposta sempre più sulle politiche attive rispetto al tradizionale peso conferito a quelle passive di sostegno del reddito¹²⁷. L'obiettivo è il medesimo anche per l'*activité réduite*, arma a doppio taglio in perenne equilibrio tra l'incitamento al lavoro e il lavoro precario.

¹²⁵ Nonostante l'indennità di disoccupazione fosse stata concepita per sostenere il reddito del disoccupato totale, già nel 1962, a certe condizioni, vengono ammesse alla disoccupazione anche soggetti parti di un rapporto di lavoro. Sul principio degli anni '80 dello scorso secolo ad un parametro temporale si aggiunge una soglia massima di retribuzione che non può essere superata per godere del cumulo. A seguire, nel 1990, viene stabilito che il cumulo non possa essere esercitato per più di 12 mesi e nel 2001 l'*activité réduite* viene inserita e disciplinata nel regolamento generale della convenzione sull'indennità di disoccupazione, per poi essere nuovamente rimodificata nel 2006. In generale le modifiche che si sono succedute nel tempo hanno ampliato le ipotesi di cumulo per favorire, soprattutto dopo l'avvento delle politiche di *workfare* un ritorno al mercato del lavoro benché precario o discontinuo. Per un approfondimento v. UNEDIC, *La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents*, Unedic, *Eclairages. Études et analyses*, n. 6, ottobre 2013.

¹²⁶ L'*activité réduite* non poteva superare infatti le 110 ore mensili, la retribuzione che ne derivava non doveva essere superiore al 70 % di quella precedentemente percepita né la durata superare i 15 mesi.

¹²⁷ F. GUIOMARD, *La recomposition des solidarités: les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage*, cit., p. 636 ss. Il quale sottolinea come l'istituto ha tra i suoi risultati anche quello di contribuire alla diffusione di una zona grigia tra disoccupazione e lavoro poiché facilita forme intermittenti di lavoro e di cumulo tra lavoro scarsamente retribuito e l'indennità di disoccupazione.

4.6. *Loi travail* e *Compte personnel d'activité* (CPA)

Accompagnata fin dalla sua genesi da critiche violente e pareri intransigenti, la *Loi travail*¹²⁸ voluta dal presidente Hollande quasi allo scadere del suo mandato presidenziale, tira al massimo il concetto di *flexicurity* europeo, eleggendo la contrattazione aziendale a strumento privilegiato per una regolamentazione concertata e prossima alle esigenze specifiche dell'azienda¹²⁹, promuovendo strumenti di messa in sicurezza dei percorsi professionali degli individui che, astraendosi e svincolandosi dallo status dei medesimi, siano concepiti come diritti personali da far valere lungo tutto il corso della carriera.

In particolare, ricalcando lo schema già sperimentato per il *Compte personnel de formation*¹³⁰, il legislatore alza la posta con il *Compte personnel d'activité*¹³¹ che ambisce ad essere uno strumento che convoglia i diritti sociali, intrasmissibile, e collegato alla persona indipendentemente dal suo status per garantire la messa in sicurezza del percorso professionale e di vita¹³². Più precisamente il CPA è un conto attribuito ad ogni persona¹³³ dal momento in cui entra nel mercato del lavoro a quando rimarrà in attività¹³⁴ e riunisce alcuni diritti sociali utili per superare le transizioni della carriera proprio perché esercitabili indipendentemente dal fatto di essere parte di un rapporto di lavoro ovvero in cerca di impiego, concretizzando le

¹²⁸ *Loi n. 2016-1088* approvata in via definitiva l'8 agosto 2016 e relativa “*au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*” e conosciuta anche come *Loi El Khomri*, dal nome del ministro del lavoro che l'ha promossa.

¹²⁹ L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e Loi travail: due visioni opposte, un parallelismo che non regge*, in L. CASANO, G. IMPERATORI, C. TOURRES (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo “Statuto dei lavori” di Marco Biagi?*, Adapt University Press, 2016 p. 4.

¹³⁰ V. M. LAFARGUE, *La personne au centre des réformes sociales: le compte personnel d'activité*, in RDSS, 2016, p. 358.

¹³¹ L'istituto del CPA, inizialmente annunciato dal presidente Hollande nell'aprile del 2015, è stato dapprima disciplinato nell'art. 38 della legge 17 agosto 2015 relativa al “*dialogue social et à l'emploi*”, per poi essere inserito nella *Loi travail* approvata in via definitiva l'8 agosto 2016.

¹³² Come sintetizza efficacemente C. WILLMANN, *Le compte personnel d'activité: être et avoir*, in *Droit social*, octobre 2016, p. 812, “*Bref, le CPA permet une sécurisation du revenu et un maintien des droits sociaux en cas de rupture et de changement de situation*”.

¹³³ Attualmente il conto è attribuito non solo ai lavoratori subordinati del settore privato, ma, dal 2018, anche ai lavoratori autonomi.

¹³⁴ Anche oltre la pensione qualora il soggetto permanga nel mercato del lavoro o sia socialmente attivo ad esempio nel settore del volontariato.

tutele teorizzate dai fautori dei *Transitional Labour Markets*¹³⁵. Il *Compte* si compone di tre categorie di diritti: il *compte personnel de formation* (CPF), il conto personale di prevenzione per i lavori usuranti (C3P), il conto per l'impegno civico. Partito in maniera sperimentale, è ufficialmente attivo dal gennaio del 2017 e permette alla persona "attiva"¹³⁶ di accantonare punti, corrispondenti a ore¹³⁷, sul proprio conto personale consultabile e gestibile on line¹³⁸. I punti possono essere utilizzati, o come è stato sottolineato, capitalizzati¹³⁹, a discrezione del possessore, per sovvenzionare percorsi formativi, per effettuare un passaggio dal tempo pieno al tempo parziale di lavoro, per anticipare il momento della pensione se impiegato in lavori usuranti¹⁴⁰.

Il carattere innovativo del CPA è quello di veicolare diritti "*attachés à la personne*"¹⁴¹ e non al soggetto in quanto lavoratore o disoccupato¹⁴². Proprio per questa ragione sono esercitabili in tutte le fasi della vita professionale per fornire un sostegno, un ponte¹⁴³, tra le transizioni eventuali che non sono esclusivamente caratterizzate da periodi di attività o inattività, ma meno semplicisticamente nell'attuale mercato del lavoro, possono essere anche costituite da un nuovo progetto professionale, dal passaggio a un tempo parziale per ragioni familiari, dall'esigenza di intraprendere un corso riqualificante per cambiare mansione. Poiché la decisione di

¹³⁵ Si rimanda per una disamina approfondita al primo capitolo. Qui ci basti ricordare che, secondo il disegno teorizzato da Schmidt e Gazier, la *flexicurity* di matrice europea può tutelare concretamente gli individui solo se poggia su un sistema di transizioni dinamiche ma tutelate dall'ordinamento.

¹³⁶ V. A. COCQUEBERT, L. JUBERT, *Le CPA: un compte entre droit du travail et droit de la protection sociale*, in *Revue de droit du travail*, 2016, p. 551.

¹³⁷ Ad esempio, per ogni lavoro vengono riconosciute 24 ore, convertite in punti, spendibili in percorsi formativi fino ad un massimo di 150 ore.

¹³⁸ M. LAFARGUE, *La personne au centre des réformes sociales: le compte personnel d'activité*, cit., p. 359, si augura che il CPA non si limiti ad essere per gli individui una sorta di sportello o registro digitale che semplifica e razionalizza strumenti già esistenti.

¹³⁹ Così C. WILLMANN, *Le compte personnel d'activité: être et avoir*, cit., p. 812.

¹⁴⁰ I punti a disposizione si conservano fino al loro utilizzo o al decesso del titolare che li mantiene anche se si reca all'estero.

¹⁴¹ Sono diritti che, proprio perché finalizzati alla tutela della persona cui afferiscono, sono "inalienabili, irrevocabili, imprescrittibili, perpetui e non trasmissibili" e quindi estranei alle logiche di mercato, così N. MAGGI-GERMAIN, *Il "conto personale di attività". Requiem for a dream?*, in L. CASANO, G. IMPERATORI, C. TOURRES (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, Adapt University Press, 2016, p. 46. cit., p. 49.

¹⁴² Aspetto originale ma non privo di ambiguità, v. N. MAGGI-GERMAIN, *Il "conto personale di attività". Requiem for a dream?*, cit., p. 46. La difficoltà, secondo l'A. starebbe proprio nel prevedere un unico dispositivo individuale in grado di tutelare il soggetto dall'insidia della precarietà al di là del singolo posto di lavoro. Assolutamente indispensabile sarebbe allora il collegamento di questo strumento con dispositivi ispirati da logiche di solidarietà.

¹⁴³ La figura del ponte ricorre sovente in G. SCHMIDT nella teoria dei mercati transizionali del lavoro, v. il primocapitolo del presente lavoro.

usufruirne spetta alla persona cui il conto afferisce, questa potrà disporre liberamente dal momento che i punti vengono accantonati e non persi da una transizione ad un'altra, proseguendo lungo la strada inaugurata dai diritti “portabili” con la *Loi de sécurisation* del 2013¹⁴⁴.

Il CPA riporta in auge l’idea della istituzione di diritti legati all’individuo in quanto tale, e non solo perché lavoratore, e per questo svincolati dal rapporto di lavoro. E questo si dimostra quanto mai attuale in un mercato del lavoro che richiede flessibilità e dinamismo in cambio, molto sovente, di precarietà. Ci si aspetta che chi popola il mercato del lavoro sia attivo e previdente nella gestione del proprio futuro, incline al dinamismo, propenso al cambiamento: in cambio offre la flessibilità di un diritto universale combinato alla messa in sicurezza dei percorsi professionali.

L’universalità del CPA deriva dalla sua estensione a tutti i soggetti residenti in Francia che abbiano compiuto i sedici anni di età fino al termine della loro vita attiva, il che assicura un’applicazione egualitaria e uniforme ai possibili destinatari. Di fatto, però, sebbene sia uno strumento strettamente personale, non può che sopravvivere se saldamente ancorato all’esistenza di una solidarietà sociale di fondo: permettere infatti anche a quanti non contribuiscano al sistema assicurativo di beneficiare di dispositivi per lo sviluppo professionale o di reti di tutela non può che rimandare a una logica di redistribuzione¹⁴⁵, che, nonostante l’attuale tendenza, anche del legislatore francese a rimarcare la necessaria responsabilità individuale, permea ancora fortemente l’ordinamento.

Ed è sempre la solidarietà che plasma la natura giuridica del *Compte*. Lungi dal rientrare nell’alveo di un diritto individuale di natura patrimoniale e indipendente dai diritti soggettivi derivanti dal contratto di lavoro subordinato, potrebbe ben essere descritto come un *droit collectif s’exerçant individuellement*¹⁴⁶ poiché l’esercizio effettivo del diritto soggettivo dipende dal finanziamento collettivo del medesimo.

¹⁴⁴ Sulla portabilità e trasferibilità dei diritti che costituiscono il CPA, v. J.-P. LABORDE, *Le Compte personnel d’activité, annonciateur de la réforme de notre système de protection sociale?*, in *Droit social*, octobre 2016, p. 838.

¹⁴⁵ M. LAFARGUE, *La personne au centre des réformes sociales: le compte personnel d’activité*, cit., p. 360.

¹⁴⁶ L’espressione appartiene a A. SUPIOT, *Discussion sur “Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur?”*, in *Le droit ouvrier*, Octobre 2015.

Nella consapevolezza della discontinuità dei lavori e della necessità di garantire strumenti per la messa in sicurezza delle carriere professionali, in un contesto socio-economico che invoca l'attivazione responsabile dei singoli come rimedio alle difficoltà finanziarie e all'equilibrio del mercato del lavoro, il *Compte personnel d'activité* conserva una logica solidaristica che guarda al singolo come parte di un tutto, nel solco della più classica delle forme di solidarietà attiva. Predisponendo un sistema integrato di misure finalizzate a un effettivo godimento dei diritti sociali, il CPA sposta il baricentro giustificativo della condizionalità dalla sanzione al premio: non punisce quanti non si conformino ai comportamenti previsti per ricevere l'indennità di disoccupazione, ma appronta uno strumentario che anzi prevenga quella fase. Punta, insomma, sulla intraprendenza del singolo offrendo in cambio una rete di sicurezza, promuovendo non l'attivazione indiscriminata del disoccupato, ma il comportamento attivo delle persone e una cultura del dinamismo individuale – e protetto – come antecedente necessario del benessere collettivo.

Sicché a vent'anni dal *Rapport* di Alain Supiot¹⁴⁷, la sua ambizione di dar vita ad un conto individuale sociale legato esclusivamente alla persona e non al singolo rapporto di lavoro sembra essere divenuto realtà attraverso uno strumento che più che ampliare il ventaglio di diritti entrando nella sfera dell'avere, assegna alle persone attive nuove prerogative immateriali connesse al loro essere¹⁴⁸.

4.7. L'Accordo Nazionale Interprofessionale del 22 febbraio 2018 e i recenti interventi legislativi

Il 22 febbraio del 2018 rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacali hanno sottoscritto un nuovo accordo nazionale interprofessionale relativo alla riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione¹⁴⁹.

Le priorità contenute nell'accordo riprendono quelle già auspiccate negli ultimi anni¹⁵⁰: alla luce della crescente mobilità professionale, dell'evoluzione ininterrotta

¹⁴⁷ A. SUPIOT (a cura di), *Au-delà de l'emploi: transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe: rapport pour la Commission européenne*, Paris, Flammarion, 1999.

¹⁴⁸ C. WILLMANN, *Le compte personnel d'activité: être et avoir*, cit., p. 814.

¹⁴⁹ L'accordo ha preso avvio sulla base del documento fornito e trasmesso dal Governo il 14 dicembre 2017 alle parti sociali intitolato "Programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage".

delle competenze e dello sviluppo e consolidamento dell'autonomia del singolo, l'ordinamento è chiamato a creare nuovi diritti e tutele che si adattino alle esigenze delle persone e ai bisogni delle imprese per scongiurare il rischio di un'eccessiva precarizzazione delle carriere e del mercato del lavoro¹⁵¹. Per sostenere questi obiettivi viene creato un nuovo istituto, *l'Allocation d'aide au retour à l'emploi projet* (AREP) che consentirà ai lavoratori subordinati che desiderano modificare il proprio percorso professionale, acquisire nuove esperienze, validarle o seguire un corso di formazione, ma che sono impossibilitati a porre in essere suddette attività in pendenza di un rapporto di lavoro, di rassegnare le proprie dimissioni e percepire ugualmente l'indennità di disoccupazione¹⁵². Condizione indispensabile per beneficiare dell'AREP è allora la presentazione di un *projet d'évolution professionnelle* che abbia ad oggetto la riconversione professionale del lavoratore e si concretizzi in un programma di formazione o riqualificazione tale da giustificare l'interruzione unilaterale del rapporto di lavoro¹⁵³. L'AREP evidentemente mira ad incentivare la crescita e la mobilità professionale anche qualora questa non sia possibile all'interno del contesto aziendale di partenza, offrendo al contempo una rete di protezione al soggetto che volontariamente voglia intraprendere un percorso di rinnovamento e che sarebbe frenato dal farlo qualora non potesse contare sul sostegno economico garantito dall'indennità di disoccupazione accordatagli.

In questo contesto il principio di condizionalità assume le vesti della premialità poiché l'istituto da un lato ricompensa il lavoratore che voglia rimettersi in gioco accordandogli il beneficio economico dell'indennità, dall'altro, però, gli richiede un progetto¹⁵⁴, che comprovi le sue reali intenzioni di dimettersi al fine di migliorare la sua carriera.

¹⁵⁰ A. EYDOUX, *Demandeurs d'emploi: du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi*, in *Droit social*, mars 2018, p. 282 ss.

¹⁵¹ Così nel Preambolo all'ANI del 22 febbraio 2018.

¹⁵² Fino ad ora invece attribuita solamente ai lavoratori che avessero involontariamente perduto il posto di lavoro, v. F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, cit., p. 663.

¹⁵³ Si richiede inoltre che il lavoratore dipendente abbia ininterrottamente versato i contributi almeno durante i sette anni precedenti alle dimissioni, v. punto 2, art. 1, ANI 22 febbraio 2018.

¹⁵⁴ Per beneficiare dell'AREP il lavoratore dovrà servirsi del *Conseil en évolution professionnelle* (CEP) un servizio gratuito e personalizzato grazie al quale, con l'aiuto di un funzionario, potrà mettere a punto il suo *projet d'évolution professionnelle*. Solamente a seguito del parere favorevole della commissione paritetica regionale competente sul progetto di riqualificazione, il lavoratore potrà presentare le dimissioni al datore di lavoro e successivamente iscriversi presso il *Pôle emploi* per

Ancora una volta emerge l'intenzione di slegare i percorsi professionali dal singolo posto di lavoro, così come l'importanza accordata alla formazione e riqualificazione lungo tutta la carriera. Nello specifico, l'AREP premia l'iniziativa individuale che si concreta nella predisposizione di un progetto, garantendo di poter liberamente compiere questa scelta grazie alla rete offerta dal sostegno economico, incentivando le persone nel mercato del lavoro alla dinamicità e all'autodeterminazione.

Un paio di mesi dopo la sottoscrizione dell'ANI, il ministro del lavoro ha presentato al Consiglio dei ministri un progetto di legge il cui testo definitivo è stato definitivamente approvato dall'Assemblea nazionale il primo agosto 2018¹⁵⁵. La Legge, finalizzata alla "*liberté de choisir son avenir professionnel*" come recita la rubrica, si pone l'obiettivo di riformare in parte il sistema di formazione continua e l'apprendistato e interviene viepiù sulla gestione dell'indennità di disoccupazione.

Modifica in parte il *compte personnel de formation* prevedendo non più un accumulo di ore ma di denaro che si tradurranno in 500 euro annui per i lavoratori a tempo determinato e 800 per i lavoratori non qualificati. Verrà istituito anche un *Compte d'engagement citoyen* che, al fine di valorizzare la partecipazione e l'impegno civile dei cittadini, darà diritto ad ulteriori crediti per la formazione conteggiati sempre in euro.

Sotto il versante delle politiche attive, si procederà a una tempestiva ricognizione delle aspirazioni e dei bisogni del *demandeur d'emploi* già entro il primo mese di contatto con il *Pôle emploi* per proporre un percorso su misura e sistematicamente verranno organizzati corsi per l'aggiornamento delle competenze di base e digitali. Sulla base dell'accordo ANI, viene esteso il diritto a godere della disoccupazione a coloro che, pur dimissionari, abbiano già fatto validare da una commissione paritetica un progetto per la riqualificazione professionale o per la creazione di un'attività imprenditoriale *ex novo*; viene esteso il diritto finanche a ricomprendere i lavoratori autonomi che riceveranno per sei mesi un'indennità

beneficiare dell'indennità di disoccupazione che verrà erogata in base alle medesime disposizioni che disciplinano l'*Allocation de Retour all'Emploi*.

¹⁵⁵ Il progetto di legge è stato presentato al Consiglio dei ministri lo scorso 27 aprile, adottato in prima lettura a seguito di alcune modifiche dall'Assemblea nazionale il 19 giugno e dal Senato il 16 luglio. La legge è stata promulgata il 5 settembre 2018.

forfettaria di 800 euro mensili in ipotesi di liquidazione giudiziaria o allontanamento in caso di amministrazione controllata o di un congiunto che era associato.

Inoltre i criteri per delimitare “*l’offre raisonnable d’emploi*”, che il disoccupato potrà legittimamente rifiutare una sola volta, saranno concordati d’intesa tra questo e il suo referente presso il *Pôle emploi*.

CAPITOLO 3

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Il principio di condizionalità nel sistema giuridico italiano: nascita ed evoluzione nel XX secolo - 2. La legislazione del XX secolo e il concetto di involontarietà della disoccupazione - 3. L'evoluzione della condizionalità nelle politiche del lavoro del nuovo millennio nelle prospettazioni teoriche. - 3.1. ...e negli interventi legislativi - 4. Gli interventi legislativi della crisi: il biennio 2008-2009 - 5. La Riforma Fornero: la genesi - 5.1 Servizi per l'impiego, politiche attive e condizionalità nella Legge Fornero - 5.2 Riforma dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000 - 5.3 Riforma dell'art. 4 del d.lgs. 181/2000 - 5.4 Nuove disposizioni sulla condizionalità - 5.5 Nuove disposizioni sul raccordo tra politiche passive e attive del lavoro - 5.6 La riapertura della delega sui servizi per l'impiego e politiche attive - 6. Alcune modifiche alla conservazione dello stato di disoccupazione: il decreto legge n. 76/2013 - 7. *Jobs Act*: uno sguardo d'insieme - 7.1 Ruolo dell'ANPAL: raccordo tra politiche attive e passive - 7.2 Stato di disoccupazione, patto di servizio, rafforzamento della condizionalità - 8. Il patto di servizio personalizzato - 8.1 Patto di Servizio e declinazioni regionali - 8.2 Natura del patto di servizio nella dimensione regionale: - 8.3 Il caso della Dote Lavoro in Lombardia: l'anello di congiunzione tra il patto di servizio e l'assegno di ricollocazione - 8.4 Patto di servizio personalizzato: la configurazione attuale - 8.5 Natura giuridica del patto di servizio personalizzato nel *Jobs Act* e condizionalità - 9. L'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 d.lgs. 150/2015 - 9.1. Dal contratto di ricollocazione all'assegno individuale di ricollocazione - 9.2. Assegno di ricollocazione: natura, diritti e doveri delle parti e condizionalità - 10. La condizionalità nelle misure di tipo assistenziale - 10.1. L'assegno di disoccupazione (ASdI) - 10.2. Dal Sostegno per l'inclusione attiva al Reddito di inclusione: condizionalità come veicolo di integrazione sociale

1. Il principio di condizionalità nel sistema giuridico italiano: nascita ed evoluzione nel XX secolo.

Il concetto di attivazione, o come più frequentemente definito in Italia di condizionalità, ha visto un crescente sviluppo negli ultimi decenni soprattutto grazie alle determinanti raccomandazioni avutesi a livello sovranazionale, dopo che il tasso di disoccupazione cresciuto esponenzialmente all'inizio degli anni 90 del XX secolo ha spinto l'Europa, fino ad allora concentrata sui programmi macro-economici, a mettere in atto delle vere e proprie strategie coordinate per la crescita dell'occupazione¹: tutti gli Stati membri sono stati chiamati ad implementare la strategia di *flexicurity*, secondo la quale il disoccupato percettore di un sussidio economico non può essere disincentivato, a causa della durata o dell'entità del trattamento medesimo, alla ricerca e all'accettazione di una nuova offerta di lavoro.

¹ Cfr. N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, in *Istruzione e formazione, Storia e problemi contemporanei*, n. 40, a. XVIII, 2005, p. 104.

In particolare l'Unione europea ha chiesto ai singoli Stati Membri di incrementare il numero e l'efficacia delle politiche attive del lavoro concentrando l'attenzione, sulla scorta dei sistemi del nord Europa, sulle strategie di *workfare*, cioè a dire su un comportamento pro attivo e responsabile del disoccupato che beneficia di un aiuto economico da parte dello Stato².

Per comprendere l'evoluzione del rapporto tra politiche attive e passive in Italia è indispensabile fare una breve premessa, anticipando brevemente alcune considerazioni che verranno sviluppate più approfonditamente nell'ultimo capitolo del lavoro. L'Italia rientra nel gruppo dei Paesi europei con un *welfare* di tipo assicurativo. Ciò significa che la prestazione economica sociale dipende dallo status di lavoratore ed è finanziata dai contributi versati dalla platea degli occupati e, in generale, solamente i cittadini con un determinato livello minimo di anzianità assicurativa, quindi già inseriti nel mercato del lavoro, possono fruire di un ventaglio di misure, di carattere economico e non solo³, a sostegno del reddito e della ricollocazione professionale. Ciò significa che quanti si trovino in stato di inoccupazione perché mai entrati ancora nel mercato del lavoro⁴ oppure quanti si sono trovati ad esaurire temporalmente il sussidio economico di disoccupazione senza riuscire a trovare una nuova occupazione, rimangono esclusi dalla possibilità di beneficiare dell'aiuto statale⁵. A ciò si aggiunga che la segmentazione del mercato del lavoro che rende sempre più profonda la frattura tra *insiders* e *outsiders*, impedisce a

² Cfr. A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in RDSS, anno XII, n. 3, 2012, p. 555 ss.; M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *WP CSDLE "massimo D'Antona".IT*, 192/2013, p. 2 ss.

³ Si pensi, ad esempio, all'aiuto offerto dai Centri per l'impiego nella ricerca attiva di una nuova occupazione, la frequenza di corsi per l'aggiornamento professionale, ai piani personalizzati per un rapido ricollocazione del disoccupato.

⁴ Alcune misure si sono infatti dimostrate isolate e riferite solamente a specifiche categorie di soggetti. Basti pensare alla recente "Garanzia giovani", un piano per la lotta contro la disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni privi di un'occupazione e non inseriti in percorsi formativi, istituito negli Stati Membri (con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%) a seguito della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani. La garanzia prevede il sostegno ai giovani finanziando misure di politica attiva per la collocazione efficace nel mercato del lavoro: in seguito al *profiling* del giovane, si procede ad una serie di attività specifiche e con un percorso personalizzato cui si contrappongono incentivi e bonus occupazionali per le aziende che mettono a disposizione posti di lavoro.

⁵ V. N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, cit., p. 105 ss.

questi ultimi, intrappolati tra un lavoro non standard e un altro, di ottenere un sostegno efficace per una piena integrazione⁶.

In effetti è la stessa Carta costituzionale italiana all'art. 38 a statuire un sistema di tutela per la disoccupazione involontaria di tipo previdenziale e quindi riservato solamente ad una specifica categoria di soggetti e non a tutti i cittadini in quanto tali. Tale sistema trova fondamento nel sistema di sicurezza sociale e si basa sugli artt. 38, 4 comma 1 e 35 comma 1. L'art. 38, comma 2, prevede che “i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”, collegando la tutela di sostegno al reddito a ipotesi dettate non dalla spontanea deliberazione del lavoratore, ma conseguenti alla mancanza oggettiva di lavoro nel mercato. Se l'art. 38 Cost. offre una tutela di tipo prettamente economico, le altre due disposizioni costituzionali offrono una tutela più generale che poggia sul diritto al lavoro garantito a tutti i cittadini. Le tre norme risultano essere pertanto inevitabilmente congiunte poiché lo stato di disoccupazione è dettato proprio dalla inattuazione e implementazione del diritto al lavoro, ma al contempo necessarie per la tenuta del sistema di sicurezza sociale, il cui obiettivo si concretizza proprio “nella rimozione della causa, oltreché degli effetti, dello stato di bisogno”⁷, poiché se l'art. 38 Cost. interviene a sostegno del reddito, gli artt. 4 e 35 Cost. presidiano la tutela occupazionale e la reintegrazione nel mercato del lavoro. Si può dunque ragionevolmente affermare che nell'ambito del sistema di protezione sociale vi sia un rapporto di complementarità tra queste disposizioni costituzionali, e non invece una discontinuità, tra l'intervento immediato di tipo monetario, la garanzia

⁶ Riconosce S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, 2006, p. 305, che “la normativa in materia di disoccupazione mostra un forte disagio di fronte all'esigenza di tutela dei periodi di sosta o di inattività, che caratterizzano le modalità “atipiche” di svolgimento della prestazione lavorativa. Ricorda a questo proposito N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, cit., p. 105 ss., che per ovviare a questa frattura in molti Paesi europei, accanto al sistema assicurativo di tutela dei lavoratori disoccupati e a quello di tipo meramente assistenziale generale, è stato aggiunto un terzo tipo di tutela a cavallo tra i primi due sistemi, che si può definire assistenziale ma “dedicato”, indipendente dalla qualificazione di lavoratore del soggetto richiedente, che si rivolge a quanti non abbiano i requisiti per beneficiare di un'indennità di disoccupazione ma nemmeno rientrino tra la platea dei percettori dell'indennità assistenziale *tout court*.”

⁷ Così S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, cit., p. 306.

costituzionalmente garantita del diritto al lavoro a tutti i cittadini e il concretamento di questo diritto per mezzo dell'aiuto istituzionale alla ricollocazione⁸

2. La legislazione del XX secolo e il concetto di involontarietà della disoccupazione.

Quando con il r.d.l. 19 ottobre 1919 n. 2214 viene istituita l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, rimane inalterato lo schema della tutela pubblica contro la disoccupazione che si basa su una struttura di carattere assistenziale istituzionalmente collegata da un lato ad una tutela di tipo economico e dall'altro alla reintegrazione del disoccupato nel mercato del lavoro. La legge del 1919 incrementa il numero di soggetti obbligati a stipulare l'assicurazione e rafforza il rapporto con il sistema di collocamento affidandone la gestione ad un ente nazionale. Ma proprio la mancanza di autonomia di questo ente viene criticata.

Così si procede ad una riforma attuata con r.d. 30 dicembre 1923 n. 3158 seguita da un regolamento approvato con r.d. 7 dicembre 1924 n. 2270 con cui la funzione di collocamento e quella di gestione ed erogazione dell'indennità di disoccupazione vengono scisse e quest'ultima passa in capo alla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (Cnas che poi diventerà Inps).

Ai fini del presente studio, pare doveroso sottolineare che già con l'emanazione del Regio Decreto 7 dicembre 1924, n. 2270, che diede esecuzione al Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, il legislatore stabiliva forme stringenti di

⁸ V. S. RENGA, *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997, p. 5. L'A. ripercorre le più esponenti tesi della dottrina circa il rapporto tra la tutela economica offerta al disoccupato ex art. 38 Cost. e la tutela occupazionale garantita dagli artt. 4 e 35 Cost. Per Balandi, a differenza degli altri eventi tutelati dall'art. 38, comma 2, il legislatore non ritiene la disoccupazione in sé afflittiva, ma è la conseguenza generata dalla disoccupazione ad esserlo, cioè lo stato di bisogno. Se pertanto l'oggetto della protezione sociale è la mancanza di reddito, ne deriva una tutela e degli strumenti di tipo squisitamente economico. Allo stesso risultato, ma per differenti vie, perviene anche Cinelli il quale asserisce che nella Carta costituzionale possano essere reperiti due momenti distinti in cui la protezione sociale si estrinseca: da un lato il momento previdenziale/assistenziale della tutela, cristallizzato nella tutela economica dell'art. 38 Cost., dall'altro l'estrinsecazione sostanziale della situazione giuridica, vale a dire il diritto al lavoro ex artt. 4 e 35 Cost. che quindi stanno in un rapporto di indifferenza rispetto alla tutela di cui all'art. 38 Cost.

controllo sul soggetto percettore del sussidio di disoccupazione⁹, prevedendo la decadenza dal trattamento in caso di rifiuto ad accettare un'offerta di lavoro¹⁰.

A questa disposizione ha fatto seguito, una decina di anni dopo, il R.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 sul perfezionamento e coordinamento della legislazione in materia di previdenza sociale che, all'art. 45, comma 3, riconoscendo l'indennità a quanti fossero caduti in stato di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro, aggiungeva che “per conseguire il diritto all'indennità di disoccupazione, il disoccupato deve farne domanda nei modi e termini stabiliti dal regolamento” e che nello stesso “sono stabilite le norme per il controllo della disoccupazione, per l'accertamento delle condizioni per il diritto all'indennità, e per la sospensione del diritto medesimo” (art. 77, commi 1 e 3). Ma ancora più rilevante è che il decreto del 1935 già prevedesse che “l'Istituto può anche istituire o subsidiare corsi di istruzione professionale o di pratica di laboratorio, di specializzazione e di avviamento al lavoro, a vantaggio dei disoccupati. Il pagamento dell'indennità al disoccupato potrà essere subordinato alla frequenza di tali corsi, secondo le norme stabilite dal regolamento”¹¹. Anche se in modo embrionale, il legislatore dello scorso secolo poneva una discreta attenzione sul fatto di responsabilizzare i percettori di sussidi economici, incentivando la formazione come strumento di ricollocazione professionale. Ma più che alle recenti teoriche di *moral hazard*, queste misure proattive si spiegano con il dilagante tasso di disoccupazione al termine del primo conflitto mondiale: un periodo, quello, in cui “il miraggio tecnologico ha prevalso sul benessere collettivo”¹² e

⁹ “L'assicurato che richiede il sussidio dovrà sottostare a tutte le norme che saranno stabilite dalla competente cassa provinciale o interprovinciale di assicurazione per constatare in qualsiasi momento la sua effettiva disoccupazione. Il controllo sulla disoccupazione dei richiedenti il sussidio sarà effettuato normalmente mediante presentazione giornaliera dell'assicurato all'organo locale di cui all'art. 75 a partire dal giorno di presentazione della domanda (art. 49)”.

¹⁰ “L'assicurato cesserà dal percepire il sussidio: a) quando sia trascorso il periodo di godimento previsto dalla legge; b) quando abbia trovato nuova occupazione; c) quando abbia rifiutato una occupazione adeguata; d) quando non abbia adempiuto, senza giustificati motivi, agli obblighi di cui all'art. 49 per comprovare in ogni momento la continuità della disoccupazione; e) quando abbia perduto qualsiasi capacità al lavoro, ai sensi dell'art. 17; f) quando abbia rifiutato o trascurato di adempiere alla prescrizione della frequenza di corsi d'istruzione professionale o di pratica di laboratorio a norma dell'art. 67 (art. 52)”.

¹¹ Così art. 84, comma 2, r.d. 1935 n. 1827.

¹² Così M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, p. 186 ss., l'A. riconosce che sullo sfondo di una tale politica economica, la legislazione sociale non poteva svilupparsi rischiando di contrastare lo sviluppo dell'industria e infatti ha assecondato gli interessi imprenditoriali e, solo occasionalmente e di riflesso ha promosso e implementato strategie di occupazione.

l'obiettivo della piena occupazione è stato sostituito dal tentativo di rendere le industrie concorrenziali a livello globale.

Volgendo l'attenzione precipuamente al concetto di condizionalità, si può notare che fin dalla comparsa della prima normativa in materia di sussidi contro la disoccupazione, il legislatore ha posto dei vincoli stringenti per la percezione dell'indennità, vale a dire la cessazione di un rapporto di lavoro e l'involontarietà dello stato di disoccupazione. La presenza di entrambi i requisiti, come ricordato, ha contribuito a incentivare la discrepanza sostanziale tra diritti e strumenti riservati agli *insiders* e negati agli *outsiders* rimanendone esclusi quanti non avessero alle spalle un rapporto di lavoro con contestuale rapporto previdenziale¹³. Il requisito della involontarietà dello stato di disoccupazione, in particolare, ha posto una precisa condizione al godimento dell'indennità, intesa come mancanza di lavoro per colpa non imputabile al lavoratore medesimo, ma ascrivibile alla situazione del mercato del lavoro in relazione alla particolare posizione professionale ricoperta dal soggetto disoccupato. Questa involontarietà, riscontrabile, come già illustrato, finanche nel testo costituzionale all'art. 38, comma 2, "non è che la traduzione in termini previdenziali della richiesta estraneità del soggetto all'evento"¹⁴, cioè a dire la non imputabilità in capo all'assicurato dell'evento rischioso che si manifesta. Il requisito della involontarietà, oltre a comportare la mancata protezione per il soggetto intenzionalmente dimissionario, si lega altresì alla "funzione di disciplina sociale sul comportamento del soggetto protetto"¹⁵ il quale, in quanto involontariamente senza lavoro, deve rendersi disponibile alla ricerca di una nuova occupazione.

La lettura basata su una oggettiva mancanza di offerta di lavoro nel mercato, ha dovuto fare i conti, con il tempo, non solo con il modello del lavoro stabile e continuativo, ma anche con la proliferazione di una serie di tipologie contrattuali atipiche e discontinue che obbligano il lavoratore a destreggiarsi in periodi lavorativi frammentati che richiedono la stessa protezione sociale accordata al lavoratore

¹³ D. GAROFALO, *Tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. PERSIANI (diretto da), F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), Padova, 2013, p. 586.

¹⁴ S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavoratori*, cit., p. 307.

¹⁵ *Ibidem*.

subordinato classicamente inteso¹⁶. Ecco perché, aprendosi ad una interpretazione sostanziale delle disposizioni, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 160 del 6 giugno 1974, ha ravvisato il concetto di involontarietà richiesta dalla Carta costituzionale nello stato del disoccupato che, pur chiedendo di lavorare e cercando una nuova occupazione con l'aiuto dei servizi per l'impiego, si trova nell'impossibilità oggettiva di farlo. Di talché l'atteggiamento involontario del disoccupato deve essere analizzato e presente con riferimento al momento successivo alla perdita del lavoro e permanere nel periodo del beneficio economico accordato, senza che requisiti squisitamente formalistici possano incidere sul livello della tutela.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 76 del R.d.l. n. 1827 del 1935 che pareva non accordare l'indennizzabilità dello stato di disoccupazione conseguente alla cessazione di un lavoro stagionale, la Corte ammetteva che il termine "involontario" nel caso di specie non potesse collegarsi ad un comportamento proprio del lavoratore che ha scelto quel particolare tipo di lavoro, ma che il *discrimen* andasse piuttosto condotto tra la scelta del lavoro e il comportamento adottato dal lavoratore nel periodo di inattività. Pertanto l'indennità di disoccupazione nel periodo di sosta dal lavoro stagionale non può non essere erogata per il sol fatto che il lavoratore abbia scelto un'attività molto spesso obbligata dalle particolari condizioni del mercato; piuttosto la stessa disoccupazione può divenire volontaria qualora il lavoratore non sia "parte diligente, per essere avviato, nel periodo di sospensione, ad altra occupazione"¹⁷.

Le pronunce della Corte non sono di poco rilievo poiché mettono in luce alcuni aspetti essenziali nell'evoluzione dell'indennità di disoccupazione ma anche del principio di condizionalità: accordandosi la tutela indennitaria anche a situazioni lavorative in cui le soste sono collegate alla particolare natura della professione, si supera la tradizionale impostazione assicurativa della disoccupazione, giungendo ad una concezione della medesima di fronte ad un evento non patologico ma cronicizzato poiché connesso allo stato del mercato del lavoro, alla natura del lavoro

¹⁶ R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time, disoccupazione e ammortizzatori sociali*, Roma, 2004, p. 36-37.

¹⁷ Medesima posizione è stata tenuta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 132 del 1991 quando fu chiamata a pronunciarsi in merito all'erogazione dell'indennità di disoccupazione in capo ai lavoratori con contratto di part-time verticale durante i periodi di sosta.

prestato e allo stato del bisogno soggettivo¹⁸. Ma ancora più rilevante è sottolineare che la Corte, passando da una lettura formale ad una sostanziale nella valutazione di un ragionevole ampliamento della platea dei percettori del sussidio di disoccupazione, valuta come essenziale il comportamento del lavoratore che rimane privo di lavoro, facendo della sua diligenza nei periodi di sosta il parametro per verificarne la involontarietà.

Si può dunque asserire che, in generale, il concetto di involontarietà come impossibilità di lavorare non per cause imputabili al lavoratore medesimo, ma per la mancanza di offerta di lavoro nel mercato, sia ad oggi ancora efficace e che con il tempo il contenuto è andato modificandosi: basti pensare che in passato la giurisprudenza¹⁹ riteneva sufficiente, come prova della volontà di cercare una nuova occupazione e di lavorare, la semplice iscrizione alle liste di collocamento affinché il disoccupato beneficiasse del sostegno economico²⁰. Bisogna aspettare la legge n. 448/1998²¹ perché il legislatore ritorni ad una interpretazione più rigorosa del concetto di involontarietà, escludendo dall'alveo dell'indennità di disoccupazione i casi di cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni del lavoratore e richiedendo un'indagine delle cause che hanno portato alla perdita del lavoro medesimo, con un'evidente riduzione della platea dei soggetti beneficiari del trattamento economico.

Il condizionare la percezione di un sussidio economico alla frequenza di corsi e all'accettazione di una proposta di lavoro è stata una costante anche negli interventi normativi successivi a quelli emanati subito dopo il primo dopoguerra.

La legge 28 febbraio 1987 n. 56, rubricata "Norme sull'organizzazione del lavoro", poneva in capo al percettore di un trattamento di disoccupazione degli stringenti obblighi, sanzionandone la mancata esecuzione: all'art. 5 prevedeva che i

¹⁸ V. R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, cit., p. 38.

¹⁹ *Ex multis*, Cass. 10 agosto 1998, n. 7839, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1999, 3, p. 245; Cass. 10 febbraio 1999, n. 1141, *RGL*, 1999, II, p. 553.

²⁰ V. N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, cit., p. 110.

²¹ Art. 34, comma 5, della l. 448/1998 recita infatti che "La cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni intervenuta con decorrenza successiva al 31 dicembre 1998 non dà titolo alla concessione della indennità di disoccupazione ordinaria, agricola e non agricola, con requisiti normali di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155, e successive modificazioni e integrazioni, e con requisiti ridotti di cui al decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni e integrazioni".

lavoratori iscritti alle liste di collocamento dovessero comunicare, mensilmente o in altro diverso termine fissato dalla Commissione regionale per l'impiego, la perduranza dello stato di disoccupazione, disponendo, al successivo art. 15, che se questo obbligo senza giustificato motivo non fosse stato adempiuto, la Commissione circoscrizionale avrebbe previsto nei confronti del lavoratore la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste di collocamento. Inoltre, ai sensi dell'art. 12, cancellato dalle liste di collocamento sarebbe stato anche il lavoratore che, senza giustificato motivo, non avesse risposto alla convocazione o avesse rifiutato il posto di lavoro a tempo indeterminato corrispondente ai suoi requisiti professionali.

Anche la successiva legge 23 luglio 1991, n. 223 in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro, disponeva la cancellazione dalle liste del collocamento, con contestuale decadenza dai trattamenti e dalle indennità, del lavoratore che si fosse rifiutato di essere avviato ad un corso di formazione professionale o non lo frequentasse regolarmente; non avesse accettato l'offerta di un lavoro professionalmente equivalente a quello perso ovvero con affinità intercategoriale ovvero inquadrato in un livello retributivo non inferiore del dieci per cento; non avesse accettato, in mancanza di un lavoro con le caratteristiche summenzionate, di essere impiegato in opere e servizi di pubblica utilità; non avesse provveduto entro cinque giorni dall'assunzione alla comunicazione alla competente sede Inps; non avesse risposto, senza giustificato motivo, alla convocazione della Agenzia per l'impiego per gli adempimenti necessari.

Ma la necessità di una ricalibratura degli ammortizzatori sociali e di una spinta verso un sostegno più efficace del collocamento è ravvisabile anche nel Protocollo del 23 luglio 1993 in cui si riscontrò l'esigenza di un più stretto collegamento tra misure passive e attive di politica del lavoro specialmente per la collocazione dei giovani nel mercato. Su questa strada anche il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 che attraverso nuovi strumenti di promozione dell'occupazione,

chiedeva la definitiva trasformazione delle tradizionali politiche passive di tutela della disoccupazione in vere e proprie politiche di promozione dell'occupazione²².

3. L'evoluzione della condizionalità nelle politiche del lavoro del nuovo millennio nelle prospettazioni teoriche...

Sul finire dello scorso secolo, sulla spinta delle richieste che giungevano dall'Europa, si sentiva sempre più forte l'esigenza di una riforma degli ammortizzatori sociali così come del sistema del collocamento. Il nuovo contesto economico globale richiedeva una ponderata rivalutazione dello Stato sociale ed un passaggio inevitabile dal welfare al *workfare* alla luce di un diritto del lavoro mutato insieme all'economia di mercato²³.

Già a partire dagli anni '80 una serie di interventi legislativi avevano a poco a poco eroso il principio del monopolio del collocamento fino alla sua definitiva abrogazione avvenuta ad opera del d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469, emanato in attuazione della legge delega cd. "Bassanini" n. 57/1997, che aveva come obiettivo la creazione di un sistema integrato di servizi per l'impiego in cui operatori pubblici e privati potessero collaborare in sinergia. Decisive per il rinnovamento sono state le richieste comunitarie²⁴, ma non meno influente è stata la presa di coscienza delle inefficienze della farraginoso macchina del "collocamento-funzione pubblica" impossibilitata ad assecondare le mutate e mutevoli esigenze del mercato del lavoro. Con il d.lgs. 469/1997 il mero collocamento si trasformava in "servizio pubblico", cioè a dire in un insieme di attività per agevolare la mediazione tra la domanda e

²² Cfr. C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 4, 2009, p. 555 ss.

²³ V. S. RENGA, *La tutela sociale dei lavoratori*, cit., pag. 280 ss.

²⁴ Ci si riferisce in particolare alla Convenzione OIL n. 181/1997 che raccomandava agli Stati un sistema misto di collocamento in cui operatori pubblici e privati potessero collaborare per far fronte al mutato contesto del mercato del lavoro, all'adozione in sede comunitaria, sempre nello stesso anno, di una strategia comune per le politiche del lavoro che ha imposto agli Stati membri di intervenire attraverso misure nazionali a sostegno dell'occupabilità e sui servizi per l'impiego. È stata emanata sempre nel 1997 la sentenza della Corte di Giustizia *Job Centre II* (causa C 55/96) con la quale l'Italia veniva condannata per violazione dell'attuale art. 16 TFUE in quanto il monopolio statale in materia di collocamento violava le norme comunitarie in materia di concorrenza costituendo un abuso di posizione dominante. Per una disamina del rapporto tra concorrenza e lavoro, anche in materia di collocamento, si rimanda a V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*, Padova, 2012, p. 53 ss.

l'offerta di lavoro nell'ottica di assicurare "integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative"²⁵. Si iniziava insomma, anche in Italia, a parlare di politiche attive del lavoro come contraltare alle storiche politiche passive.

Insieme al radicale mutamento del sistema del collocamento e dei servizi per l'impiego culminato nella riforma cd. Biagi, d.lgs. 276 del 2003²⁶, si faceva strada anche la necessità di una maggiore correlazione tra politiche attive e politiche passive come dimostra anche il nuovo sistema di sicurezza sociale basato sul concetto di sicurezza attiva²⁷ della Relazione della Commissione Onofri del 1997 su previdenza, sanità e assistenza, redatta in data 27 febbraio 1997 dalla Commissione, presieduta dal Prof. Paolo Onofri, incaricata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di analizzare «le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale». La Commissione indicò con riferimento al nostro paese la necessità "di uno spostamento della spesa verso gli ammortizzatori sociali al fine di sostenere una maggiore mobilità occupazionale e proteggere in modo sistematico dai rischi della povertà e verso le politiche attive del lavoro". In particolare la Relazione invitava a pensare ad una riforma che fosse ispirata dalla ricerca di un equilibrio tra universalismo, con il coinvolgimento di quanti più beneficiari possibili, e selettività circa l'erogazione delle prestazioni e che non si limitasse all'erogazione di sostegni monetari ma rivalutasse "i bisogni e i destinatari degli interventi" valorizzando "le funzioni di orientamento e programmazione e le scelte gestionali svolte a livello locale nell'ambito di un quadro legislativo di indirizzo nazionale". Una riforma dunque che investisse di meno sul lato pensionistico e di più sul sostegno alla disoccupazione per incentivare

²⁵ Art. 4, comma 1, D. Lgs. 469/1997. Per un commento più approfondito sulla riforma del 1997, si ricordano *ex multis* A. ALES, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra «decentramento controllato» e «liberalizzazione accentrata»*, in *ADL*, 2, 1998, p. 527 ss.; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Milano, 2002.

²⁶ Sulla Riforma, *ex multis*, v. E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004; A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Torino, 2004; M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, 2004; P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi: intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt.3-19 D. lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D. lgs. n. 251 del 2004)*, Milano, 2005; R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007.

²⁷ V. S. RENGA, *La tutela sociale dei lavoratori*, cit., p. 287.

l'inclusione sociale. La Commissione proseguiva nella disamina del sistema nazionale proponendo l'inserimento del minimo vitale, istituto presente "in tutti i paesi evoluti" che assolve la funzione di "una rete di protezione, a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno"²⁸. Questo istituto non ha trovato casa, allora, nell'ordinamento giuridico per la mancanza di risorse finanziarie, così come la paventata universalizzazione delle tutele, ma la sua innovatività stava nel fatto di affiancare al beneficio monetario un percorso personalizzato di reintegrazione sociale e professionale²⁹. Invero, in generale, i lavori della Commissione hanno indicato un giusto punto d'arrivo per la sistematizzazione della materia degli ammortizzatori sociali, ma hanno peccato circa il percorso per poterci arrivare³⁰.

Qualche anno dopo ai lavori della Commissione Onofri, con il Libro Bianco dell'ottobre 2001 il Governo si propose di raccogliere le sfide lanciate nel Consiglio europeo di Lisbona, ed esaminata la situazione del mercato del lavoro italiano, suggerì alcune ricette per combattere la staticità e segmentazione del mercato, per elevare il tasso di occupazione e la qualità della stessa, per promuovere l'inclusione sociale, nella convinzione che se il mercato del lavoro è flessibile può non solo aumentare numericamente i posti di lavoro, ma ne può elevare anche la qualità, rendendo "più fluido l'incontro tra obiettivi e desideri delle imprese e dei lavoratori" e consentendo ai singoli di seguire le proprie inclinazioni cogliendo le opportunità lavorative migliori e scongiurando situazioni di emarginazione sociale.

²⁸ Proseguiva la Relazione della Commissione spiegando che "Il minimo vitale mira al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari, perché, nel caso di inoccupati non inabili in età da lavoro, l'aiuto è concesso per un periodo limitato, solo se il nucleo familiare si trova in condizioni di effettiva indigenza, ed è congegnato in modo che il beneficiario sia responsabilizzato alla ricerca attiva di occupazione e solo se è disponibile ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione". È questa un'ipotesi di riforma del sistema di sicurezza sociale ispirata al concetto di sicurezza attiva, v. S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavoratori*, cit. p. 290.

²⁹ V. S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavoratori*, cit. p. 287.

³⁰ V. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008; anche P. SESTITO, *Le politiche del lavoro*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, ritiene che, nonostante gli obiettivi della Commissione fossero ad anni di distanza ancora attuali e auspicabili, la mancata attuazione sia dovuta a ragioni di mancanze nel disegno e nelle analisi delle proposte, a mancanze nella implementazione tecnica e al mancato supporto politico.

Il Libro Bianco si soffermò su molteplici sfaccettature delle criticità del mercato del lavoro nazionale, ma per quel che interessa ai fini della presente ricerca è utile ricordare che manifestò l'intenzione di rafforzare il mercato del lavoro attraverso criteri di efficienza ed economicità, poiché le ataviche disfunzionalità hanno contribuito, nel corso degli anni, a tarparne "il pieno dispiegarsi delle potenzialità". La ricetta, dunque, si rinveniva non nel restringimento delle tutele e delle protezioni ma "spostando (le tutele) dalla garanzia del posto di lavoro all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo, quindi, i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano". Inoltre imprescindibile si dimostrava "procedere alla costituzione di un sistema di politiche" che intervenisse "in maniera attiva e preventiva, riformando profondamente ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione". Veniva pertanto ribadito "il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori" allo scopo di "introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale", di talché qualunque forma di sostegno economico si dovrà fondare su "un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione".

Si riconosceva vieppiù che il ruolo meramente burocratico giocato dai servizi per l'impiego fosse totalmente inadeguato: veniva pertanto proposto un rafforzamento del coordinamento tra istituzioni coinvolte (Centri per l'Impiego, Direzioni provinciali del Lavoro, Enti previdenziali) affinché si potesse agevolmente procedere alla sospensione del sussidio qualora il beneficiario si rifiutasse di accettare un'offerta formativa o occupazionale e alla perdita definitiva del sostegno in caso di reiterato rifiuto. Il legame tra gli ammortizzatori sociali e le "misure di incentivazione" e tra gli interventi finanziari passivi ed attivi e i servizi per l'impiego dovevano essere rafforzati poiché "pur dovendosi preferire il ricorso a strumenti automatici, tanto nel caso delle misure passive quanto in quello delle misure attive, i servizi per l'impiego pubblici e privati possono utilmente operare nel senso della prevenzione di abusi e di aumento della selettività effettiva di determinati strumenti, promuovendone il ricorso effettivo tra i soggetti più deboli".

3.1. ...e negli interventi legislativi

Con l’emanazione del d.lgs. n. 181 del 21 aprile 2000, in attuazione della legge delega n. 144 del 1999, il tema del rapporto tra politiche passive e politiche attive del lavoro e del principio di condizionalità che lega le prime alle seconde, diviene centrale. L’obiettivo dichiarato è quello di agevolare l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro e di individuare i soggetti destinatari delle misure di promozione dell’inserimento del mercato, con particolare riguardo ai disoccupati giovani e a quelli di lunga durata³¹.

Con questa legge per la prima volta si è introdotta una definizione legale di “stato di disoccupazione” e sono stati stabiliti criteri per l’accertamento del medesimo: l’art. 1, comma 2, lett. f), considera lo stato di disoccupazione come la condizione “del disoccupato o dell’inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un’attività lavorativa”, non ritenendosi pertanto più sufficiente la semplice iscrizione alle liste di collocamento, bensì chiedendo al disoccupato una concreta e attuale disponibilità ad essere parte di un rapporto di lavoro³².

Ai sensi dell’art. 2, infatti, la condizione di disoccupazione deve essere “comprovata dalla presentazione dell’interessato presso il servizio competente [...] e accompagnata da una dichiarazione che attesti l’eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l’immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa”. I servizi competenti, ai sensi del comma 4, provvedono alla verifica effettiva della permanenza dello stato di disoccupazione in capo al beneficiario.

Coerente con queste disposizioni è anche la previsione, all’art. 4, della perdita dello stato di disoccupazione nell’ipotesi in cui il beneficiario dell’indennità non effettui la dichiarazione di immediata disponibilità, non sia presente al colloquio di orientamento fissato dai servizi competenti entro tre mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione, non partecipi ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione o riqualificazione professionale; comporta invece la perdita dell’anzianità dello stato di

³¹ V. art. 1, D. Lgs. 181/2000.

³² N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell’evoluzione del welfare*, cit., p. 111; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., p. 590.

disoccupazione la mancata accettazione di un'offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato ovvero determinato o temporaneo se superiore a quattro mesi e con sede di lavoro entro un raggio di cinquanta chilometri dal domicilio del lavoratore, salvo che l'offerta di lavoro non sia congrua³³.

Se dunque il grande pregio del d.lgs. 181/2000 è stato quello di definire in maniera chiara lo stato di disoccupazione, il medesimo si è rivelato nebuloso nello stabilire se alla perdita dello stato di disoccupazione corrispondesse, nel contempo, la perdita dell'indennità di disoccupazione, se cioè si potesse a ragione parlare della nascita di una nozione unica di disoccupazione efficace sia ai fini previdenziali per l'erogazione del trattamento economico, sia ai fini occupazionali per le azioni attive di ricollocamento del disoccupato³⁴ e se si potesse ormai pensare al disoccupato come a un soggetto "dai connotati sempre identici" o se invece si trattasse ancora di "soggetti che, pur accomunati da una sostanziale mancanza di lavoro, vivono questa condizione in forme differenti, ciascuna delle quali tipizzata dall'ordinamento, e oggetto di una specifica considerazione"³⁵. Nel tentativo di trovare risposta a questo dubbio interpretativo, la dottrina si è trovata spaccata in due, sostenendo alcuni autori l'impossibilità di ravvisare una unicità definitoria, riconoscendo invece altri l'avvenuta *reductio ad unum*. Più in particolare, un primo gruppo di autori ha ravvisato nelle disposizioni transitorie e finali del d.lgs. 181/2000 la ragione a fondamento dell'impossibilità di una unicità definitoria del concetto di disoccupazione: all'art. 5, comma 1, infatti, il legislatore ricorda che "in attesa della attuazione della delega di cui all'articolo 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente la riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione continuano a trovare applicazione le disposizioni vigenti in tema di trattamenti previdenziali in caso di disoccupazione, ivi compresa la disciplina dell'indennità di mobilità, di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223", di talché fino all'auspicata riforma degli ammortizzatori sociali e di un conseguente

³³ Della congruità dell'offerta di lavoro si avrà dettagliatamente modo di analizzare nel quarto capitolo del presente lavoro.

³⁴ V. N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, p. 584.

³⁵ Così C. LAGALA, *Precariato e welfare in Italia*, Roma, 2005, p. 111.

coordinamento, la nuova definizione apportata dal d.lgs. 181 avrà valore solo ai fini dell'implementazione delle politiche attive, ma non anche previdenziali³⁶.

Di contro, altri autori hanno ravvisato nella specificazione letterale della norma una chiara intenzione del legislatore: l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 181/2001, così come modificato dal d.lgs. 297/2002, indica che la definizione dello stato di disoccupazione si intende valevole "ad ogni effetto", e un tanto basta a definirla pertanto unica e generale e valida sia per le attività dei servizi per l'impiego sia per l'erogazione dell'assegno di disoccupazione³⁷.

Una spinta a questa seconda interpretazione è certamente arrivata dalle successive proposte legislative sul mercato del lavoro che hanno "evidenziato la volontà di privilegiare la nozione unica di disoccupazione"³⁸. Oltre che al già citato Libro Bianco dell'ottobre 2001 in cui è evidente la volontà di ridurre al minimo gli abusi collegati alla percezione del sussidio di disoccupazione e collegarne il beneficio all'accettazione di proposte lavorative o formative³⁹, il riferimento è al disegno di legge n. 848 presentato dal governo Berlusconi a fine 2001 come diretta conseguenza delle proposte presentate nel Libro Bianco in cui si punta ad una "definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della strategia europea per l'occupazione", sullo sfondo di un comportamento proattivo del disoccupato

³⁶ Di questo avviso C. LAGALA, *Precariato e welfare in Italia*, cit., p. 116 ss.; C. LAGALA, *La nozione di disoccupato e gli incentivi per il reinserimento lavorativo*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time verticale e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004, p. 155 ss.; P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità", nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, p. 535 ss.; R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, cit., p. 55.

³⁷ V. D. GAROFALO, *L'accertamento della disoccupazione*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004, p. 104; S. ROSATO, *I nuovi servizi per l'impiego e l'accertamento dello stato di disoccupazione*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004, p. 120; A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, p. 404 ss.

³⁸ Così N. PACI, *La condizionalità*, cit., p. 585.

³⁹ Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, 2001, Parte II, par. II.1.7, Incentivi e ammortizzatori.

finalizzato ad incentivare l'occupazione e "ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato"⁴⁰. Le novelle apportate dal d.lgs. 297 del 2002 al d.lgs. 181/2000 hanno avuto un impatto notevole non solo sulla nuova nozione di disoccupazione ma sull'impianto generale della disciplina per l'agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, tant'è che misure fino ad allora destinate ad uno specifico target di soggetti sono state generalizzate (art. 1) ed estese non solo ai disoccupati ma anche a coloro che sono in cerca della prima occupazione⁴¹. Infatti il decreto si apre con una serie di definizioni che descrivono i target di riferimento delle politiche promozionali dell'occupazione, citando gli adolescenti, i giovani, i disoccupati di lunga durata ("coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi"), gli inoccupati di lunga durata ("coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi"), le donne in inserimento lavorativo (ovvero quelle "che, già precedentemente occupate, intendano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività")

Pertanto, alla luce della riforma, lo stato di disoccupazione richiede che il soggetto sia attualmente privo di un'occupazione e che sia non solo immediatamente disponibile a cercare, con l'aiuto dei servizi per l'impiego, un nuovo lavoro, ma anche disponibile immediatamente a svolgerlo: è definitivamente chiuso, dunque, il tempo in cui l'iscrizione alle liste di collocamento era sinonimo di immediata disponibilità alla reintegrazione nel mercato del lavoro. Inoltre, mentre in passato la differenza tra occupato e disoccupato era netta ed era determinata nel primo caso dall'essere parte di un rapporto di lavoro e nell'altro dall'iscrizione nelle liste di collocamento non rilevando l'elemento reddituale afferente al soggetto, la riforma tiene conto anche del dilagare nel mercato del lavoro del precariato, riferendo la nozione di disoccupato

⁴⁰ Così l'art. 3, lett. b), del disegno di legge n. 848.

⁴¹ V. D. GAROFALO, *L'accertamento della disoccupazione*, cit., p. 105, per il quale l'intervento modificativo del D. Lgs. 297/2000 non è stato solo di dettaglio, ma di sistema poiché ha determinato il passaggio da una disciplina speciale ad una disciplina di carattere generale incidente con il collocamento.

anche a quei soggetti che rientrano nei parametri reddituali riferiti ai disoccupati, benché parti di contratti di lavoro atipici⁴².

Se dunque il d.lgs. 181/2000 aveva iniziato a dare alcune risposte concrete per una gestione più efficiente e coerente delle politiche di promozione dell'occupazione, solamente con alcuni provvedimenti emanati negli anni immediatamente successivi, il legislatore perviene ad un definitivo e incontrovertibile nesso tra la disciplina delle politiche attive e quella in materia di trattamento previdenziale posando la prima pietra del principio di condizionalità che nelle riforme successive avrebbe assunto forme sempre più delineate e rigorose⁴³. In particolare, la decadenza dal trattamento di disoccupazione come causa di un comportamento negligente del soggetto beneficiario è stata stabilita dall'art. 1-quinquies del decreto legge n. 249/2004, convertito nella legge n. 291/2004 il quale, fino alla sua abrogazione ad opera della cd. Riforma Fornero nel 2012, prevedeva che “Il lavoratore sospeso in cassa integrazione guadagni straordinaria [...] decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente. Il lavoratore destinatario del trattamento di mobilità, la cui iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, del trattamento di disoccupazione speciale, di indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, del trattamento straordinario di integrazione salariale concesso ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, ovvero destinatario dei trattamenti concessi o prorogati ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione, decade dai trattamenti medesimi, anche nelle ipotesi in cui il lavoratore

⁴² Nota R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, cit., p. 55, che il legislatore meglio avrebbe fatto ad accordare, come per adolescenti, giovani e inoccupati, anche ai lavoratori precari una specifica tutela e strumenti per la promozione dell'occupazione. L'A. ritiene che un più stretto legame con i servizi per l'impiego, anche in costanza di lavoro precario, avrebbe garantito una maggiore possibilità di inserimento di questi lavoratori nell'alveo di quelli con contratto indeterminato evitando che “l'impiego continuativo in processi produttivi parcellizzati ed in lavori di bassa qualità finisca per precludere per sempre la via della formazione professionale, e con essa l'elevazione delle condizioni di vita e di reddito”.

⁴³ V. N. PACI, *La condizionalità*, cit., p. 585. Sottolinea M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, cit., p. 10, che il D. Lgs. 181/2000 non prevedeva “alcuna proiezione della mancata partecipazione alle politiche attive del lavoro sull'accesso e sul godimento degli ammortizzatori sociali”, dovendosi pertanto escludere una aspirazione al *workfare* di matrice anglosassone delle misure di politica attiva di cui all'art. 3 del medesimo decreto. La scelta di partecipare o meno alle misure promozionali era rimessa al singolo beneficiario “senza essere esternamente condizionata da un approccio di *Carrot and Stick* [...], sul piano del condizionamento dei comportamenti, residuava solo la carota (la misura di promozione dell'occupabilità), in assenza del bastone (la perdita del trattamento previdenziale).

sia stato ammesso al trattamento con decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, quando: a) rifiuti di essere avviato ad un progetto individuale di inserimento nel mercato del lavoro, ovvero ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente; b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza” qualora queste si svolgano in un luogo che non disti più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici”, estendendo quindi le misure imposte ai percettori dell'indennità di mobilità *ex art. 9 della L. 223/1991* a tutti i percettori di un trattamento ordinario di disoccupazione. All'emanazione della norma ha fatto seguito la circolare ministeriale n. 5 del 2006 in cui si precisava che l'art. 1-*quinquies* “stabilisce obblighi nei confronti dei lavoratori beneficiari di interventi per il sostegno del reddito, sancendo la perdita dei trattamenti nei casi in cui i lavoratori medesimi rifiutino il percorso di reinserimento nel mercato del lavoro o di adeguamento formativo”.

Se un ulteriore chiarimento è arrivato dall'art. 13⁴⁴ della legge n. 80/2005 con cui il legislatore ha cristallizzato in maniera inequivoca il nesso tra la decadenza dello stato di disoccupazione e perdita del beneficio economico, permanevano alcune contraddizioni che minavano l'efficacia del sistema. Pur avendosi infatti un collegamento formale tra le due distinte discipline, ne mancava uno di tipo sostanziale, e quindi sanzionatorio, che incentivasse i servizi per l'impiego a comunicare la perdita dello stato di disoccupazione di un soggetto all'ente previdenziale, di modo tale che quest'ultimo potesse provvedere alla decadenza dall'indennità del disoccupato: a questa lacuna ha sopperito il decreto legge 185/2008 e il successivo decreto interministeriale 19 maggio 2009. Quest'ultimo, in particolare, non solo ha confermato l'obbligo per i servizi competenti di comunicare all'Inps i nominativi dei soggetti che si ritengono decaduti dai trattamenti previdenziali, ma altresì stabilito che l'omissione tempestiva di questa comunicazione possa comportare per i responsabili degli uffici dei centri per l'impiego o di altre amministrazioni

⁴⁴ Recita l'art. 13 che “l'indennità di disoccupazione non spetta in caso di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro”.

coinvolte una responsabilità per danno erariale e la revoca dell'autorizzazione o l'accreditamento per i privati ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 276/2003⁴⁵. Invero l'obbligo di informare sollecitamente l'ente previdenziale di quanti fossero decaduti dal diritto di percepire un'indennità, gravava sui medesimi soggetti già in forza del decreto legge 249/2004 che però non si era spinto fino al punto di prevedere delle sanzioni per gli inadempienti e per questo non aveva sortito gli effetti sperati.

Una generalizzazione del principio di condizionalità⁴⁶ è stata determinata dall'art. 19 del D. l. 185/2008 che ha subordinato l'accesso e la conservazione di qualunque tipo di trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, prevedendo che in caso di rifiuto a sottoscrivere la dichiarazione di disponibilità o di rifiuto a svolgere un percorso professionalizzante ovvero un lavoro congruo, il disoccupato perderà il diritto a qualunque tipo di erogazione di carattere contributivo e previdenziale.

In effetti, come evidenziato dalla dottrina⁴⁷, *prima facie* il tipo di condizionalità richiesta al percettore di un sostegno economico dall'art. 19 del D. l. 185/2008 non era sconosciuta all'ordinamento, ma riscontrabile in quella dichiarazione di immediata disponibilità di cui all'art. 2 del d.lgs. 181/2002: a ben vedere, però, al di là del *nomen iuris*, le differenze tra i due istituti non sono di poco conto. Il legislatore di inizio secolo richiedeva la dichiarazione di immediata disponibilità poiché una delle condizioni per ottenere l'indennità di disoccupazione o di mobilità, oltre all'adempimento delle attività concordate con i centri per l'impiego, era lo stato di disoccupazione a sua volta condizionato dalla dichiarazione medesima di cui al decreto 181/2000. Di talché il collegamento tra la dichiarazione di immediata disponibilità e il godimento del sostegno economico era indiretto⁴⁸. Invece il comma

⁴⁶ V. S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2, 2010, p. 377.

⁴⁷ S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., parla in fatti, con riferimento al decreto legge del 2008 di "nuova" condizionalità rispetto agli obblighi previsti dal legislatore di inizio secolo.

⁴⁸ *Ibidem*.

10 dell'art. 19 ha proceduto ad una vera e propria generalizzazione del principio di condizionalità poiché, senza mediazione alcuna, ha subordinato l'accesso e la conservazione di qualunque tipo di trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, prevedendo che in caso di rifiuto a sottoscrivere la dichiarazione di disponibilità o di rifiuto a svolgere un percorso professionalizzante ovvero un lavoro congruo, il disoccupato avrebbe perso il diritto a qualunque tipo di erogazione di carattere contributivo e previdenziale⁴⁹.

Pertanto le due dichiarazioni hanno continuato a coesistere nell'ordinamento: quella più risalente che deve essere rilasciata da chiunque voglia certificare il suo stato di disoccupazione, quella più recente che deve essere rilasciata, in aggiunta all'altra, ogni qual volta, oltre allo stato di disoccupazione, il richiedente voglia beneficiare di un trattamento economico di sostegno al reddito.

Vista inoltre la differente ratio alla base delle due dichiarazioni, quella *ex* decreto 181/2000 deve essere rilasciata ai centri per l'impiego che attestano la condizione di disoccupazione e incardinano il richiedente in un patto di servizio o in altro percorso di riqualificazione professionale laddove quella *ex* decreto legge 185, essendo condizione per l'ottenimento di un'indennità, rientra nelle competenze dell'Inps.

Nell'ottica di incrementare un virtuoso sistema per il reinserimento dei disoccupati percettori di un'indennità, l'art. 10, comma 4 del decreto interministeriale del 2009, sulla base delle indicazioni dell'art. 19, comma 4 del decreto legge 185/2008, ha posto in capo all'Inps la predisposizione del "Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito", ovvero una banca dati contenente i nominativi dei percettori e tutti i dati necessari per il reinserimento nel mercato del lavoro "compresa la qualifica professionale e il titolo di studio [...] e ogni altra informazione utile ai fini delle politiche di formazione e attivazione del lavoratore"⁵⁰. L'idea è che la circolazione immediata delle informazioni da un lato sia un volano per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, dall'altro metta nero su bianco lo stato del

⁴⁹ V. M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, 2, 2010, p. 343.

⁵⁰ V. co. 4, art. 10 del Decreto interministeriale.

soggetto che percepisce un'indennità così da rendere meno agevole la sottrazione dagli obblighi concordati con i centri per l'impiego e più trasparente la gestione degli ammortizzatori.

Tant'è che mediante la lett. a), coma 141, art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), si è previsto che l'Inps comunichi al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali i nominativi e i dati dei soggetti percettori di ammortizzatori per i quali la legge riconosce incentivi all'assunzione in capo ai datori, favorendo in tal modo la circolazione delle informazioni e una rapido riassorbimento dei disoccupati nelle organizzazioni aziendali degli imprenditori che, necessitando di manodopera, vogliono assumerla usufruendo viepiù di incentivi⁵¹.

4. Gli interventi legislativi della crisi: il biennio 2008-2009

Gli interventi legislativi del 2008 rappresentano un crocevia temporale in cui un periodo trova la sua fine laddove un altro ne trova inizio: se da un lato infatti il legislatore estende l'obbligo della dichiarazione di immediata disponibilità a tutte le ipotesi di sostegno al reddito suggellando l'arrivo di un lungo cammino per giungere all'effettiva implementazione del principio di condizionalità nel *welfare* italiano, dall'altro, nello stesso momento, la *governance* inizia a fare i conti con quella che si dimostrerà essere una delle più imponenti crisi economiche globali degli ultimi decenni⁵²; di talché i problemi latenti divengono improvvisamente manifesti e agli ambiziosi programmi di riorganizzazione sistemica bisogna sopperire con gli ormai classici rimedi emergenziali. Certo è che da quel momento il ruolo della condizionalità non potrà più essere ignorato, vuoi per il suo annoverarsi tra i principi regolatori delle politiche del lavoro, vuoi per l'atavica tendenza di chi governa a gestire con parsimonia le risorse solo quando queste si fanno ai minimi termini.

Paradossalmente solo pochi mesi prima, con il Protocollo del 23 luglio 2007, su "Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili", Governo e Parti sociali convenivano sulla necessità di "ridefinire gli ammortizzatori sociali per

⁵¹ Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *Guida al Lavoro*, n. 18, maggio 2009, p. 24.

⁵² M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, cit., p. 333.

sostenere i lavoratori in difficoltà e, allo stesso tempo, favorire processi formativi mirati a conseguire una ricollocazione adeguata e evitare la marginalizzazione”. Il Protocollo toccava e intendeva riformare alcuni settori chiave - nello specifico previdenza, ammortizzatori sociali, mercato del lavoro, competitività e categorie più deboli come donne e giovani - al fine di favorire uno sviluppo congiunto di crescita inclusiva ed equità e nella consapevolezza che solo in sinergia avrebbero potuto portare ai risultati sperati⁵³. Come nei lavori della Commissione Onofri di dieci anni prima, il tema della condizionalità è al pari presente se non più rilevante⁵⁴: l’anelata riforma in chiave universalistica degli ammortizzatori sociali non può che chiamare in causa politiche attive efficaci e servizi per l’impiego efficienti, e la condizionalità sta proprio nel mezzo tra gli uni e le altre, invocando alla responsabilità tutti gli attori pubblici e privati coinvolti⁵⁵. Presupponendo una riforma degli ammortizzatori votata alla universalità, il documento del 2007 guardava alla creazione di uno strumento unico che sostituisse indennità di mobilità e di disoccupazione come ad un mezzo utile per accorciare le distanze tra le tutele forti riconosciute ai lavoratori standard e le carriere professionali instabili dei lavoratori atipici e che potesse salvaguardare il sistema previdenziale futuro grazie alla garanzia della piena copertura figurativa. Allo stesso tempo dedicava ampio spazio al potenziamento dei servizi per l’impiego in quanto “snodo fondamentale della riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo”, auspicava l’avvio di un sistema di comunicazione tra soggetti pubblici coinvolti più rapido e l’affiancamento di agenzie private, anche no profit, ai centri per l’impiego per rinvigorire l’attività di intermediazione; percorreva la via della condizionalità sanzionatoria come mezzo efficace per collegare politiche passive e attive e, nell’ottica della politica di “*welfare to work*”, invitava i centri per l’impiego ad impostare dei Patti di servizio da stipulare con i disoccupati per avviare dei programmi di formazione e reinserimento lavorativo specifici e mirati per i soggetti cui dovessero essere erogati.

⁵³ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, cit., sottolinea come il documento pecchi per indeterminatezza anche se ha il pregio di voler interpellare tutte le parti sociali per disciplinare un argomento così essenziale.

⁵⁴ F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, p. 597 ss.

⁵⁵ Si legge nel Protocollo che “per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari occorre rendere effettiva la perdita di tutela in caso d’immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative”.

Così, il legislatore, nell'intento di dare attuazione agli impegni programmatici suggellati nel Protocollo, approvava la legge 24 dicembre 2007, n. 247 ("Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale") con la quale, insieme ad alcune previsioni direttamente ed immediatamente applicabili⁵⁶, disponeva una riforma organica degli ammortizzatori sociali e congiuntamente un potenziamento dei servizi per l'impiego e delle politiche attive. Più specificatamente, il comma 28, art. 1, delegava il Governo ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi che provvedesse a riordinare gli istituti per il sostegno del reddito "in connessione con le politiche attive per il lavoro"⁵⁷, per favorire l'occupazione e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, collegando "l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici"⁵⁸ grazie al potenziamento dei servizi per l'impiego, il riordino dei quali si prefiggeva, tra i vari obiettivi, di promuovere il patto di servizio come strumento di politica attiva⁵⁹.

La legge dunque, sulla scorta delle indicazioni fornite dal Protocollo, individuava il patto di servizio come l'anello di congiunzione tra politiche attive e politiche passive del lavoro, facendo proprio uno strumento già largamente utilizzato nei Paesi del nord Europa e incentivato dall'Unione europea a partire dal 2005 per incrementare il tasso di occupabilità dei cittadini e promuovere politiche del lavoro mirate e personalizzate⁶⁰. E infatti nella stessa legge n. 185/2008, sulla scorta dei criteri direttivi forniti dalla legge n. 247/2007, all'art. 19, comma 10, il legislatore si spingeva al punto tale da subordinare la fruizione di trattamenti di ammortizzatori

⁵⁶ Così i commi da 25 a 28; per C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, op. cit., la disciplina è indirizzata a migliorare l'attuale disciplina dell'indennità ordinaria di disoccupazione in riferimento alla misura e all'arco temporale di godimento.

⁵⁷ Lettera g), comma 29.

⁵⁸ Lettera h), comma 29.

⁵⁹ D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Working Paper Adapt*, n. 63/2008, secondo il quale il potenziamento dei servizi per l'impiego ha natura bivalente riferendosi tanto agli strumenti di sostegno al reddito quanto alle prestazioni di disoccupazione al fine di collegarli agli obblighi di partecipazione ad attività formative o di inserimento lavorativo in capo ai percettori, pena la decadenza dalla prestazione economica.

⁶⁰ Cfr. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, in *DLRI*, 3, 2008, p. 534.

sociali alla sottoscrizione di un patto di servizio (le cui modalità attuative sarebbero state definite con un successivo decreto del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali), ma soprattutto da imporre che il fruitore di un ammortizzatore, “in caso di rifiuto della sottoscrizione del patto di servizio”, avrebbe perso “il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati”. Tale è stata la risolutezza nel promuovere una condizionalità concreta e punitiva che l’anno successivo, nella legge di conversione del decreto n. 2/2009, ogni riferimento al patto di servizio veniva eliminato per lasciare posto alla decisamente più blanda subordinazione alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale⁶¹. Si concludeva così la prima e breve vita del patto di servizio e si sarebbe dovuto attendere la riapertura della delega del 2007 ad opera del Governo Monti per sentirne nuovamente parlare⁶².

Si ritorna dunque al punto di partenza, all’inizio della crisi economica, con un’altra occasione mancata di riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali, ma con qualche consapevolezza in più: il mercato del lavoro moderno è diversificato, frammentato, e quanti vi ci gravitano hanno bisogno di tutele, e la condizionalità, soprattutto in un periodo di crisi, è *conditio* assolutamente necessaria per garantirle nel rispetto del bilancio.

Con l’avvento della crisi, e i moniti dell’Unione europea, le misure di sostegno al reddito devono fare i conti con la recessione economica globale. Il legislatore inizia ad estendere le tutele, seppur in misura minima⁶³, anche ai lavoratori atipici prendendo coscienza della necessità di dare risposte alla foltissima schiera di lavoratori che non rientrano nel prototipo classico del rapporto subordinato e indeterminato di lavoro. Allo stesso tempo, estendendo il sostegno economico a più soggetti, benché nel contesto di un sistema di tipo assicurativo, è necessario

⁶¹ V. A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, in *DLRI*, 3, 2013, p. 511.

⁶² Per lo meno a livello nazionale, poiché, come si avrà modo di analizzare nei paragrafi successivi, alcuni legislatori regionali hanno implementato lo strumento del patto di servizio come politica attiva di carattere territoriale.

⁶³ Risale infatti al 2009 il primo intervento *una tantum* di sostegno ai lavoratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell’Inps e momentaneamente privi di lavoro divenuto e incasellato sotto la dicitura Dis-coll con la riforma cd. *Jobs Act*.

selezionare in maniera stringente quanti ne possano usufruire e soprattutto sanzionare quanti non rispettino i requisiti richiesti.

Sullo sfondo, rimane il problema dell'inefficienza dei servizi per l'impiego.

Nonostante la fine del collocamento pubblico, le aperture privatistiche del legislatore del 2003, la riforma costituzionale del 2001 che ha creato un nuovo riparto di competenze, i centri per l'impiego soffrono ancora per l'impossibilità di fornire un servizio efficace a quanti glielo richiedano, vuoi per la mancanza di investimenti economici, vuoi per l'impreparazione delle risorse umane, vuoi per il retaggio dei decenni passati difficile da sovvertire in così poco tempo.

Ma l'implementazione della condizionalità non può che passare attraverso servizi per l'impiego efficienti che ne sono il veicolo imprescindibile e indispensabile. Non è un caso che il Libro Verde sul futuro del modello sociale pubblicato il 25 luglio 2008, nell'aprire una consultazione pubblica che incentivi il dibattito tra gli attori sociali, consideri uno dei tasselli indispensabili per la "Vita buona" proprio la "società attiva, nella quale il lavoro non sia una maledizione o, peggio, una attesa delusa, ma costituisca, fin da subito nel ciclo di vita, la base dell'autonomia sociale delle persone e delle famiglie"⁶⁴. Invero, anche nel Libro Bianco che ne è seguito nel maggio 2009, lo spazio dedicato ad ammortizzatori sociali e politiche attive è stato poco e poco incisivo, mentre ci si aspettava, soprattutto con riferimento a queste ultime, risposte concrete più che alcune righe programmatiche⁶⁵. Sullo sfondo rimane comunque ben nitido il modello di *welfare* che il Governo intende promuovere: si vuole ripartire dalla centralità della persona attiva come base di una società in cui competitività e inclusione sono le facce di una stessa medaglia. È necessario allora promuovere il senso di responsabilità in ogni cittadino, come singolo e come parte di una società che è, a sua volta, la sintesi di società familiari e professionali, per costruire le basi di un "*welfare* delle opportunità e delle responsabilità che vada a sostituire il modello che si rivolge alla persona nella sua integralità, destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo prevalentemente risarcitorio [...] e che sa stimolare comportamenti e stili di vita

⁶⁴ Così prefazione al Libro Verde sul futuro del modello sociale del ministro Maurizio Sacconi.

⁶⁵ V. T. TREU, *Manca una politica per il lavoro*, in S. SPATTINI (a cura di), *La vita buona nella società attiva. Il libro verde sul futuro del nostro welfare*, Pubblicazione on-line della Collana Adapt, Newsletter n. 7 del 17 ottobre 2008.

responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri”⁶⁶. Postulando un legame inscindibile tra benessere fisico e prosperità economica, il Libro ha in mente un modello sociale che segua l’individuo dalla nascita agli ultimi giorni di vita, stimolandone la responsabilità a vivere una vita sana, a cogliere le occasioni formative e professionali che lungo il cammino gli verranno offerte, a contribuire al benessere dell’intera collettività. È chiaro, e peraltro dichiarato, che la base di una società sana e produttiva è il lavoro “valorizzato in tutte le sue forme ed espressioni”.

Pur dovendo fare i conti con le risorse disponibili e le richieste di stabilità dell’Unione europea, dal Libro emerge una piena consapevolezza sull’inefficienza dei servizi per l’impiego e sulla carenza delle politiche attive che ben poco sostegno riescono a fornire ai disoccupati. Un nuovo modello, benché nel rispetto della sostenibilità economica e anche proprio a fronte di questa necessità, deve abbandonare le vecchie logiche assistenzialistiche e promuovere “le capacità umane”, deve indirizzare le persone a comportamenti responsabili incentivando a coltivare le proprie capacità come opportunità sul mercato del lavoro. Un modello sociale siffatto necessita però di rigore nel momento dell’erogazione delle prestazioni assistenziali, di una selezione stringente degli aventi diritto e di strumenti che incentivino il beneficiario a rimuovere lo stato di bisogno poiché “prestazioni troppo generose determinano l’intrappolamento dei bisognosi in una condizione di esclusione sociale”.

Senza dubbio le politiche del nord Europa e l’idea di *flexicurity* fatta propria dall’Unione si irradiano nel documento italiano, che immagina un *welfare* dinamico, sostenibile e inclusivo in cui ogni tassello è sistemato al posto giusto al fine di comporre un disegno armonioso in cui la persona è stimolata a partecipare attivamente nella società in tutti i momenti della sua vita.

Ma mancano ancora troppe tessere per completare il disegno, che per ora rimane solo una bozza di quello che un giorno potrà essere. Quel che è certo è che l’idea che un comportamento responsabile e proattivo del cittadino possa andare a beneficio della collettività è cosa assodata, a maggior ragione se quel cittadino beneficia di un sostegno economico da parte dello stato. Un’eventuale riforma degli ammortizzatori sociali non può che abbracciare appieno il principio di condizionalità.

⁶⁶ Prefazione al Libro Bianco sul futuro del modello sociale, “*La vita buona nella società attiva*”, p. 6.

5. La riforma Fornero: la genesi

La legge n. 92/2012 cd. riforma Monti-Fornero è indubbiamente figlia del contesto economico globale in cui nasce, atto risoluto di un governo tecnico che deve fare fronte, in generale, alla crisi economica mondiale e, nello specifico, al dissesto finanziario italiano, anche alla luce delle richieste europee. Prova ne è il fatto che questa riforma del mercato del lavoro sia strettamente collegata a quella pensionistica⁶⁷.

Il governo tecnico deve agire sulla spinta di due pressioni contrapposte, da un lato il denaro è poco e va razionalizzato, dall'altro la crisi ha messo molti in ginocchio e bisogna provvedere a fornire garanzie, per lo meno minime, adeguate. Quindi è necessario estendere e universalizzare le tutele a quanti ne siano privi perché alla crisi si aggiunge un mercato del lavoro in via di trasformazione, in cui *insiders* e *outsiders* sono diversamente protetti, ma, allo stesso tempo, le riforme si scontrano con un portafoglio quasi vuoto se non tristemente al verde sicché è necessario razionalizzare gli sprechi del passato e dare un freno alle sacche di parassitismo che hanno spesso contraddistinto l'atteggiamento di quanti hanno ottenuto un sostegno.

A questo quadro, piuttosto tetto, di variopinti problemi, il governo tecnico risponde con una ben precisa idea di riforma, anche se poi concretamente non esattamente raggiunta. La strada della condizionalità inculcata dall'Unione europea deve essere assolutamente percorsa e i timidi segnali di condizionalità dimostrati dal legislatore italiano a partire da inizio secolo e incrementati nel corso degli anni, hanno bisogno di un deciso potenziamento. Su una scenografia costituita da livelli allarmanti di disoccupazione e spese previdenziali fuori controllo, viene emanata la riforma pensionistica (L. n. 214/2011) e il 28 giugno 2012 viene varata la legge n. 92 sulle "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", con clamore mediatico e disappunto degli addetti ai lavori. Per la verità la risonanza sollevata dall'intervento normativo è tutta concentrata sulla riforma delle forme contrattuali spinte verso una più consistente forma di flessibilità⁶⁸ e, più di

⁶⁷ V. M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Milano, 2016, p. 9.

⁶⁸ La riforma in particolare, pur dando un giro di vite alle collaborazioni coordinate e continuative soprattutto a progetto, incentiva l'utilizzo del lavoro a tempo determinato privando della causale il

tutto, dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, quel "totem"⁶⁹ intoccabile che, sotto le pressioni europee⁷⁰, ha rappresentato, nel bene e nel male, il definitivo incardinamento delle logiche di *flexibility* nell'ordinamento italiano. Il che, allo stesso tempo, ha distolto però il dibattito giuridico e politico dall'altro pilastro della costruzione europea⁷¹, cioè a dire dalla sicurezza, intesa come contraltare per bilanciare la fluidità di un mercato in continuo movimento attraverso forme di sostegno al reddito e politiche per la ricollocazione e riqualificazione dei lavoratori momentaneamente privi di un'occupazione.

Quando il Ministro del lavoro Fornero, il 23 marzo 2012, presenta al Consiglio dei Ministri i principi cardine e ispiratori della "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", preconizza un nuovo corso per la creazione di "un mercato dinamico, flessibile e inclusivo" che contribuisca alla creazione di posti di lavoro e alla crescita, "ripristinando al contempo la coerenza tra flessibilità del lavoro e istituti assicurativi". Gli interventi in programma mirano innanzitutto all'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili da un lato e all'adeguamento della disciplina sul licenziamento individuale al contesto economico dall'altro e, in generale, ad una redistribuzione equa delle tutele e alla lotta all'abuso e all'elusione nelle maglie della flessibilità concesse dall'ordinamento; questi provvedimenti devono poi necessariamente appoggiarsi ad un razionalizzato sistema di ammortizzatori sociali ed efficienti politiche attive poiché tra le aree di intervento "esiste una forte e inscindibile connessione sistemica, che sostiene la necessità della condivisione e dell'approvazione della riforma nel suo complesso". Nel progetto di riforma, in effetti, i tre grandi blocchi in cui si divide sono equilibrati e alla cd.

primo contratto a termine e la prima missione in un contratto di somministrazione a tempo determinato non superiore a dodici mesi.

⁶⁹ L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it*, 141/2012, p. 13.

⁷⁰ Il 5 agosto 2011 al Governo italiano presieduto da Berlusconi fu recapitata una lettera proveniente direttamente dalla Banca centrale europea in cui, oltre al rispetto degli impegni per la stabilizzazione del debito sovrano, si chiedeva al nostro esecutivo di fare il possibile per migliorare servizi e concorrenza, rivedere le norme che regolano assunzioni e licenziamenti dei dipendenti, prevedere un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e di politiche attive per il mercato del lavoro capaci di ricollocare facilmente quanti siano privi di un'occupazione verso le aziende e i settori più produttivi e competitivi.

⁷¹ A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, (a cura di) M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, Torino, 2013, p. 649.

flessibilità in entrata, alla cd. flessibilità in uscita e al capitolo dedicato alla “sicurezza” del lavoratore sono dedicati spazi formali e sostanziali omogenei. Per quel che ci riguarda, ad una estensione del sostegno del reddito in costanza di rapporto e in caso di disoccupazione, fa eco il potenziamento dei servizi per l’impiego e delle politiche attive: in questo preciso frammento gioca il suo ruolo la condizionalità.

Se i servizi per l’impiego devono puntare sull’incisività di attività che mettano in contatto e facciano convergere la domanda e l’offerta di lavoro accentuando l’importanza della formazione e riqualificazione, per i soggetti fruitori di ammortizzatori sociali questi servizi non saranno solo messi a disposizione ma imposti “in una logica tutoria e di prevenzione, rispetto a possibili abusi e derive di emarginazione”. Logica, in effetti, assolutamente innovativa nella sua perentorietà, viepiù corroborata da un corollario decisivo secondo il quale “gli interventi di attivazione devono sottendere un patto di mutua responsabilità/obbligazione tra enti che offrono servizi per il lavoro, lavoratori, datori di lavoro” che rimanda immediatamente allo schema del patto di servizio di cui alla legge 247/2007 invero scomparso dal progetto di riforma del 2012.

Quando, concluso l’iter legislativo, la legge n. 92/2012 viene emanata, i quattro articoli che la compongono, complessivamente, hanno perso la forza compensatrice del progetto iniziale e tutta la loro debolezza si è riversata nel pilastro delle politiche attive e dei servizi per l’impiego. La condizionalità invece c’è. Ma da più parti si levano le critiche⁷² poiché, tolta la maschera dell’attivazione del percettore come logica collaborativa alla ricollocazione, rimane la faccia vera della condizionalità, cioè a dire la logica punitiva e sanzionatoria di uno stato che deve fare cassa poiché chiede un comportamento proattivo al cittadino, ma non obbliga ad altrettanta solerzia chi eroga i servizi⁷³.

⁷² M. CINELLI, *Welfare tra risparmio e razionalizzazione*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, p. 424 ss.; A. ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati transizionali”*, in *RDSS*, 3, 2012, p. 565.

⁷³ A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l’impiego e stato di disoccupazione*, op. cit., p. 652.

5.1. Servizi per l'impiego, politiche attive e condizionalità nella Legge Fornero

In concreto la legge 92/2012, attraverso le lenti della condizionalità, agisce su tre fronti (servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione) e in tre modi: novellando alcuni articoli del d.lgs. 181/2000 sulle “Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro”; intervenendo con disposizioni ex novo; rivitalizzando la delega della legge 247/2007⁷⁴.

5.2. Riforma dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000

Con l'intervento del 2012, l'originaria rubrica “Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata” viene sostituita con “Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego”, con la quale il legislatore, pur consapevole di essere sul terreno insidioso di una competenza concorrente con le regioni, rimarca l'esigenza di garantire dei servizi con un livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale⁷⁵. Questa linea da un lato conferma la tendenza a una ricentralizzazione legislativa nelle materie sotto esame, dall'altro pone chi eroga i servizi di fronte alla responsabilità di garantirli in maniera tale da raggiungere, per lo meno⁷⁶, il livello minimo e basilare richiesto dalla norma statale⁷⁷.

Ancora più significativo è l'inserimento all'art. 3 di due commi ulteriori (comma 1-bis e 1-ter) che aggiungono nuove misure di politica attiva da destinare ad altrettanto nuove categorie di fruitori.

⁷⁴ Più approfonditamente sulla delega, vedi F. OLIVELLI, *La delega in materia di ammortizzatori sociali*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., p. 628 ss.

⁷⁵ P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *RDSS 2012*, 3, p. 506.

⁷⁶ V. P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*, op. cit., p. 504.

⁷⁷ N. PACI, *La condizionalità*, op. cit., p. 589; contra S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012, p. 374, secondo la quale la logica dei livelli essenziali svislisce la sussidiarietà verticale e orizzontale così come le competenze devolute alle regioni in materia e, di conseguenza, le peculiarità territoriali “a cui poco e male si confanno soluzioni standardizzate”.

L'art. 3, infatti, originariamente già prevedeva misure minime da erogare a disoccupati, anche di lungo periodo, giovani e donne da inserire nel mercato del lavoro. L'art 1-bis si riferisce in via esclusiva ai “beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito”, prevedendo che ad essi vengano offerti almeno: a) un colloquio di orientamento; b) azioni di orientamento collettive con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione in base al contesto territoriale; c) formazione della durata di almeno due settimane sulla base delle competenze professionali del disoccupato e della domanda occupazionale nella sua area di residenza; d) una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito. L'art. 1-ter afferma invece esclusivamente ai “beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro”⁷⁸, per i quali si contempla, almeno, un'offerta formativa di non meno di due settimane, conforme alle competenze professionali del beneficiario.

I due commi non rappresentano aggiunte di poco conto perché si fa sempre più stringente il rapporto tra la percezione di un'indennità economica di sostegno al reddito, in costanza di rapporto o in caso di disoccupazione, e la fruizione di servizi per l'impiego che non solo siano di supporto per una fruttuosa ricollocazione del disoccupato, ma anche che incentivino a non sostare passivamente nel limbo del mercato con inevitabile sofferenza delle finanze pubbliche⁷⁹.

Permangono ancora delle incertezze e uno sdoppiamento della nozione di disoccupazione⁸⁰, alimentate viepiù dall'inserimento dei due nuovi commi: il primo comma dell'art. 3, non toccato dalla novella, continua a prevedere un nucleo basilico di attività, da erogare a seguito della riforma secondo standard minimi uniformi lungo tutto il Paese, i cui destinatari sono genericamente i soggetti in stato di disoccupazione (anche di lungo periodo, compresi giovani, adolescenti, inoccupati, donne); il comma 1-bis, invece, oltre allo status di disoccupato, richiede al soggetto

⁷⁸ S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, cit., p. 373, la disposizione si riferisce non a tutti i beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, ma solamente se l'attività lavorativa sia stata sospesa per un periodo superiore ai sei mesi, cioè a dire quanti, con più probabilità, potrebbero perdere definitivamente il posto di lavoro.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Della questione sulla nebulosa definizione dello stato di disoccupazione di cui al d. lgs. 181/2000 si è avuto già ampiamente modo di approfondire nella prima parte del capitolo.

che fruisce di maggiori servizi per l'impiego, un requisito ulteriore, cioè a dire il percepimento di un ammortizzatore sociale, il cui status di disoccupazione funge, per altro, da requisito per l'erogazione. Ora, oltre a creare una sovrapposizione di attività identiche per le due categorie di destinatari e una logica di cerchi concentrici per cui quello più interno si riferisce ad un bacino più ristretto di utenti rispetto a quello più esterno, le disposizioni rivelano una (non poi così) mascherata volontà del legislatore del 2012 di appoggiarsi alla teoria delle obbligazioni reciproche secondo la logica che a chi fruisce di misure di sostegno economico sono erogati più servizi per il ricollocamento, ma la partecipazione alle attività è obbligatoria in quanto chi ne beneficia è anche percettore di un ammortizzatore sociale.

Al di là delle valutazioni sulla efficienza o meno dei servizi per l'impiego, è stata proprio questa logica a smuovere le critiche più feroci al tipo di condizionalità sviluppato dalla riforma. L'erogazione di attività di supporto alla ricollocazione dovrebbe essere un servizio offerto ai disoccupati in quanto tali e non sol perché percettori di sussidi economici. Lo Stato cioè non può pretendere dal cittadino un certo comportamento teleologicamente mosso da giustificazioni squisitamente ed esclusivamente economiche.

5.3. Riforma dell'art. 4 del d.lgs. 181/2000

Una decisa torsione verso una concezione più spinta e stringente del principio di condizionalità emerge dalla lettura del nuovo art. 4 del d.lgs. 181/2000 così come novellato dall'art. 4, comma 33 della L. 92/2012, che detta nuovi canoni in ordine al mantenimento e alla sospensione dello stato di disoccupazione.

La soppressione della lettera a) del summenzionato decreto legislativo, innanzitutto, impedisce ai lavoratori discontinui di conservare lo status se occupati in attività di lavoro che producano un reddito annuale inferiore o pari al reddito minimo personale escluso da imposizione ai sensi dell'art. 13 t.u.i.r. e conseguentemente esonera i centri per l'impiego a offrire attività di ricollocazione e intermediazione ai lavoratori, rientranti nell'alveo della lettera abrogata, impegnati in rapporti discontinui e sottopagati che invece necessiterebbero di un aiuto qualificato per

transitare verso contratti meno precari⁸¹. La disposizione, che rischia di incoraggiare lo svolgimento delle medesime attività ma “in nero”, deve essere letta in combinato con due istituti: da un lato il legislatore incentiva l'utilizzo del lavoro occasionale accessorio in quanto unica forma contrattuale che produca un compenso esente da imposizione fiscale e che non incida sullo stato di disoccupazione del lavoratore⁸²; dall'altro la vecchia indennità di disoccupazione a requisiti ridotti viene sostituita dalla cd. mini-Aspi che, venendo erogata nell'anno di riferimento della disoccupazione, non richiede l'effettivo status di disoccupazione medesima⁸³.

Per quanto concerne la sospensione dello stato di disoccupazione, l'art. 4, comma 33, lett. c), n. 3 della legge 92/2012 interviene in maniera peggiorativa, accordandola cioè solo per rapporti di lavoro subordinato della durata massima di sei mesi invece degli otto mesi precedenti⁸⁴ ed eliminando la differenza temporale previgente tra vecchi e giovani lavoratori⁸⁵. Congiuntamente, la perdita dello stato si verifica in caso di ingiustificata assenza del disoccupato nonostante la convocazione effettuata dal servizio competente per l'attuazione delle attività di cui all'art. 3 del d.lgs. 181/2000, nonché nell'ipotesi di ingiustificato rifiuto di un'offerta congrua di lavoro a tempo pieno e indeterminato o determinato o temporaneo tramite agenzia di somministrazione a prescindere dalla durata del rapporto di lavoro medesimo. Ne emerge un'evidente propensione del legislatore della riforma per il lavoro in quanto tale, indipendentemente dalla durata del medesimo, in opposizione al percepimento di un sussidio economico. Sulla congruità dell'offerta di lavoro, sulla quale si avrà ampiamente modo di dissertare nel prosieguo della trattazione, ci basti per il momento evidenziare che è stato rimandato al legislatore regionale il compito di riempire il concetto di contenuto con evidenti disparità e differenze geografiche⁸⁶.

⁸¹ Cfr. A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, op. cit., p. 656.

⁸² Così V. FILÌ, *Riforma Fornero. Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 10/2012, p. 992, che sottolinea come il lavoro accessorio, così come previsto dal decreto Biagi, sia stato incentivato anche dalla riforma Monti-Fornero proprio con l'obiettivo di scongiurare una fuga verso il lavoro sommerso dei lavoratori discontinui e sottopagati.

⁸³ N. PACI, *La condizionalità*, op. cit., p. 590.

⁸⁴ La riforma *in pejus* va letta insieme alla previsione secondo la quale la Aspi venga sospesa nel caso in cui il percettore accetti un'offerta di lavoro inferiore al semestre per poi godere dell'indennità residua al termine del contratto temporaneo di lavoro, v. V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, op. cit., p. 993.

⁸⁵ Per i quali, in precedenza, il rapporto di lavoro poteva prolungarsi al massimo per quattro mesi.

⁸⁶ N. PACI, *La condizionalità*, cit., p. 592.

5.4. Nuove disposizioni sulla condizionalità

Accanto agli aggiustamenti apportati al d.lgs. 181/2000, la riforma Fornero interviene aggiungendo *ex novo* alcune disposizioni che rimarcano lo stretto collegamento che si intende edificare tra la fruizione degli ammortizzatori sociali e un atteggiamento proattivo e responsabile del fruitore coadiuvato dalle attività di sostegno dei servizi per l'impiego, mirando così al cuore del concetto di condizionalità nella sua accezione più marcatamente sanzionatoria.

I commi da 40 a 47 dell'art. 4 della legge 92/2012, infatti, espungendo dall'ordinamento le disposizioni previgenti⁸⁷, disegnano nuovi contorni in materia di decadenza dai trattamenti previdenziali nell'ipotesi in cui il percettore di un sussidio si sottragga alle misure di politica attiva impostegli. Nello specifico, mentre per quanti siano sospesi dall'attività lavorativa sia motivo di decadenza il diniego a partecipare a un corso di formazione o riqualificazione professionale ovvero la mancata o costante frequenza senza un motivo giustificativo, i percettori di indennità o sussidi o indennità di mobilità il cui versamento sia direttamente connesso allo stato di disoccupazione o di inoccupazione soggiacciono, al fine di scongiurare la decadenza dal trattamento economico, alla regolare partecipazione, salvo giustificato motivo, alle iniziative "di politica attiva o di attivazione" proposte dai servizi competenti (comma 41, lett. a)), così come all'accettazione di un'offerta di lavoro se questo sia inquadrato "in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto" (comma 41, lett. b)). L'esacerbarsi della condizionalità è oggettivamente evidente nel confronto con la normativa previgente che invece prendeva a parametro il livello retributivo della mansione di provenienza del disoccupato, imponendo l'accettazione di un'offerta di lavoro che non si collocasse a un livello inferiore maggiore al 20 per cento rispetto a quel livello retributivo. Viene pertanto ampliato il ventaglio di proposte lavorative che il soggetto si intende obbligato ad accettare in base alla considerazione che una rapida ricollocazione, benché non integralmente corrispondente al profilo professionale del destinatario, sia da preferire all'immobilismo passivo nell'attesa di

⁸⁷ L'art. 1-quinquies del decreto legge n. 249/2004 e l'art. 19, comma 10 del decreto legge n. 185/2008.

un'offerta perfettamente combaciante⁸⁸. In relazione alle attività di cui alla lett. a), si noti che, pur non facendosi riferimento ad una individuazione delle attività di politica attiva tratteggiate su misura sul fruitore, quest'ultimo non incorra nella decadenza dal trattamento previdenziale se si rifiuti di impegnarsi in momenti formativi o di ricollocamento palesemente distanti dal suo profilo professionale.

Si precisa inoltre, al comma 42, che, per considerarsi obbligatorie, le attività formative o le offerte professionali non possono svolgersi a una distanza maggiore di oltre 50 chilometri dalla residenza del percettore o comunque in un luogo raggiungibile con i mezzi pubblici di trasporto in un tempo maggiore di 80 minuti.

Ammontare del corrispettivo e distanze chilometriche e temporali fungono da parametri per definire la congruità di offerte lavorative o professionali⁸⁹, che peraltro potrebbe subire variazioni alla luce delle singole regolamentazioni regionali⁹⁰.

Se il comma 43 dell'art. 4 ribadisce che qualora il disoccupato versasse nelle ipotesi produttive di decadenza, perderebbe il diritto all'erogazione della prestazione ma non i diritti già maturati, le disposizioni seguenti impongono ai centri per l'impiego o altri soggetti autorizzati di informare delle ipotesi di decadenza l'Inps che provvede a certificare la nuova posizione del soggetto mediante un provvedimento di decadenza (comma 44) e disciplinano, infine, aspetti di carattere processuale per esperire ricorso avverso il provvedimento dell'Inps (comma 45).

5.5. Nuove disposizioni sul raccordo tra politiche passive e attive del lavoro

Mirando a implementare una condizionalità efficace, il legislatore della riforma è consapevole che questa deriva dalla previsione di sanzioni deterrenti per i disoccupati da un lato e da un solido legame tra servizi per l'impiego ed ente erogatore dei sussidi dall'altro. Ecco perché il perno designato per sostenere lo schema di riforma è l'Inps al quale, quanto meno nell'originario disegno di legge

⁸⁸ V. V. FILÌ, *Riforma Fornero. Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, op. cit., p. 996.

⁸⁹ Ritiene che si trattino di seppur minimali criteri di congruità A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, cit., p. 657; contra N. PACI, *La condizionalità*, cit., p. 594.

⁹⁰ Regioni, che come già accennato, hanno libertà di movimento sul fronte della congruità in relazione allo status del disoccupato che voglia fruire dei servizi per l'impiego, di talché la congruità può assumere diverso significato in base a che ci si riferisca allo status di disoccupazione per la fruizione di un sostegno economico ovvero delle politiche attive, v. A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, cit., p. 658.

della riforma, avrebbero dovuto essere conferite viepiù funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro⁹¹. A ogni buon conto, benché nel definitivo testo legislativo sia scomparso il riferimento a questa specifica attività, l'ente previdenziale viene designato quale “snodo nevralgico di raccordo e coordinamento”⁹² con i servizi per l'impiego che si occupano dell'erogazione delle politiche attive al fine di collaborare sinergicamente e monitorare i comportamenti virtuosi di quanti percepiscono un sostegno economico.

Su questa linea si pone il comma 35 dell'art. 4 della legge 92/2012 in ottemperanza del quale l'Inps provvede alla predisposizione e condivisione con centri per l'impiego e altri enti autorizzati o accreditati una banca dati telematica dei fruitori di ammortizzatori sociali comprensiva dei dati anagrafici dei soggetti, residenza e domicilio nonché tipo di sostegno al reddito erogato e, in attuazione del comma 36 dell'art. 4, anche “le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali”.

Invero una banca dati con le stesse finalità (Sistema informativo dei percettori di trattamenti di sostegno al reddito) era già contemplata dall'art. 19 del decreto legge 185/2008 e quella di nuova creazione non ha contribuito a migliorare la funzionalità di quella esistente⁹³: la criticità più evidente è rappresentata dalla omissione dell'inserimento di dati fondamentali per l'economia di un sistema fruttuoso come indicazioni sulla professionalità e competenze del soggetto e informazioni personali per un contatto più immediato in caso di necessità come l'indirizzo di posta elettronica o il numero di telefono. Queste lacune rendono certamente meno raggiungibile la finalità di intermediazione anelata dalla riforma, impedendo una rapida selezione dei candidati disponibili tra chi offre lavoro e chi lo cerca, ma, più banalmente, anche comunicazioni tempestive che una società “sempre connessa” come quella attuale potrebbe garantire. Stupisce oltretutto che il legislatore non abbia

⁹¹ L'articolo 63 del disegno di legge n. 3249 recante «Disposizioni in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro» prevedeva l'inclusione “fra i soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione anche l'INPS, con riferimento ai lavoratori che beneficiano di prestazioni per le quali lo stato di disoccupazione sia un requisito”.

⁹² La definizione è mutuata da S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, cit., p. 377.

⁹³ Tant'è che, come mette in evidenza S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, op. cit., sarebbe stato sufficiente semplicemente perfezionare la banca dati esistente, p. 379.

fatto cenno a queste integrazioni, dal momento che il comma 39 dell'art. 4 chiede a regioni e province di mettere a disposizione dell'Inps le informazioni sullo stato di disoccupazione dei soggetti inseriti nella banca dati, affinché l'Inps le possa trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la pubblicazione nella borsa nazionale continua del lavoro (Cliclavoro) dalla quale anche i datori di lavoro possono accedere. Ci si chiede allora come possa essere fruttuoso un mero elenco di nomi a fronte di posizioni di lavoro aperte e disponibili se chi le offre non riesce a ricavare da quello stesso elenco indispensabili informazioni sulle competenze e professionalità dei soggetti che vi sono inseriti. Un potenziamento in tal senso avrebbe certamente contribuito a saldare in termini funzionali l'erogazione delle indennità con la ricollocazione di quanti le percepiscono nel mercato del lavoro rendendo più immediato il riconoscimento delle risorse umane disponibili ai datori.

La centralità dell'Inps emerge anche dalla disposizione di cui al comma 38 che riserva al percettore dell'Aspi la facoltà di fornire la dichiarazione di immediata disponibilità di cui all'art. 2, comma 1 del d.lgs. 181/2000 direttamente all'Inps che poi provvede a trasmetterla al centro per l'impiego territorialmente competente attraverso l'inserimento delle informazioni nella banca dati telematica di cui al comma 35⁹⁴.

Per incentivare la circolazione delle *best practices* e un generalizzato miglioramento dei servizi per l'impiego, viene infine istituito un sistema premiale per la distribuzione delle risorse del Fondo sociale europeo in base ai risultati ottenuti dai servizi per l'impiego, verificati anche in base all'obbligo di inserire nella banca dati telematica di nuova creazione le attività di politica attiva erogate ad ogni utente⁹⁵.

⁹⁴ La disposizione avrebbe dovuto leggersi in coordinato con un'altra, non inserita nel testo definitivo della riforma, secondo la quale l'Inps avrebbe dovuto svolgere altresì attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, v. S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, op. cit., p. 379.

⁹⁵ N. PACI, *La condizionalità*, cit., p. 603.

5.6. La riapertura della delega sui servizi per l'impiego e politiche attive

Un po' a sorpresa, la legge 92/2012 riapre la delega di cui alla legge 247/2007, già rivitalizzata in precedenza e fatta decadere invano dalla legge n. 183/2010, ai sensi dell'art. 4 commi 48 e 49 che operano per altro una modifica dei criteri direttivi.

Invero la cd. riforma Fornero in parte pone in essere alcune delle disposizioni della delega⁹⁶, ma consapevole forse del momento emergenziale che ha visto nascere la legge n. 92/2012 si tiene aperta la strada per intervenire chirurgicamente in seguito su aspetti passibili di miglioramento.

Di certo i nuovi principi direttivi respirano un'aria più marcatamente europea⁹⁷, dato il riferimento all'attivazione del soggetto in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali (e-bis), all'incentivazione della ricerca attiva di lavoro, alla qualificazione professionale di giovani, alla formazione continua dei lavoratori e alla riqualificazione professionale degli espulsi per un rapido ricollocamento, al collocamento delle categorie più deboli da inserire nel mercato del lavoro. Importante è il riferimento, anche a seguito degli orientamenti della Corte Costituzionale, ad un preventivo accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'ipotesi di attuazione della delega da parte del Governo.

Ciò che in effetti rimane nebuloso nella costruzione riformista è il riferimento alle obbligazioni reciproche degli attori della condizionalità, addossate invece completamente in capo al disoccupato. Sarebbe stato più opportuno, come originariamente previsto dalla legge 247/2007, un esplicito riferimento al patto di servizio così come un reale coinvolgimento dell'Inps nell'attività di intermediazione, da svolgersi eventualmente attraverso lo strumento dell'autorizzazione e accreditamento di soggetti autorizzati a compierla, cioè mediante un coinvolgimento più deciso dei privati a sostegno dei centri per l'impiego pubblici notoriamente sottodimensionati, impreparati, poco reattivi⁹⁸.

⁹⁶ V. F. OLIVELLI, *La delega in materia di ammortizzatori sociali*, cit., p. 633.

⁹⁷ Così A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo e nei mercati del lavoro transizionali*, cit., p. 575.

⁹⁸ Così A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo*, cit., p. 576.

6. Alcune modifiche alla conservazione dello stato di disoccupazione: il decreto legge n. 76/2013

A un anno dall'emanazione della legge Fornero, l'art. 7 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, interviene sulla riforma apportandone alcune correzioni.

L'art. 7, comma 5, lettera d), numero 2, abrogando l'art. 4, comma 33, lettera c), n. 1 della legge 92/2012 ha reintrodotta la formulazione originaria dell'art. 4, comma 1 del decreto legislativo 181/2000, ripristinando così anche la precedente disciplina in tema di conservazione dello status di disoccupazione. In particolare, la novella prevede che lo status non venga meno nel caso in cui il disoccupato si impegni in attività lavorative che assicurino un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. La norma era stata abrogata nel tentativo di rendere più stringente la condizionalità legata alla partecipazione ad attività formative e di inserimento professionale del disoccupato percettore di ammortizzatori sociali, ma fin da subito questa obliterazione aveva destato critiche per la propensione ad incentivare il lavoro sommerso.

Preso atto di questo rischio deleterio, il legislatore del 2013 interviene estendendo i confini della disoccupazione che possono essere conservati anche se il soggetto lavora, purché da questa attività non venga percepito un reddito annuale superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione fiscale, laddove invece, superando questo parametro, il soggetto non rientrerà più nella categoria.

L'art. 7, comma 7-bis, ha inoltre alterato chirurgicamente la durata massima di un contratto di lavoro subordinato in relazione alla sospensione dello stato di disoccupazione, sostituendo alla vecchia dicitura "inferiore a sei mesi" la nuova "fino a sei mesi" e aumentando conseguentemente di un giorno l'estensione del contratto di cui può essere parte il disoccupato.

7. *Jobs Act*: uno sguardo d'insieme

Solo un paio d'anni dopo la riforma introdotta dalla legge 92/2012, la tendenza riformista del Governo Renzi pervade anche la materia del diritto del lavoro

che con il decreto legge 10 dicembre 2014, n. 183 riceve nuova attenzione in tema di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche sociali, riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

L'intento dichiarato è quello di proseguire il lavoro iniziato dal Governo tecnico di Monti verso la completa realizzazione di istituti e misure da quest'ultimo abbozzate al fine di dare risposte oggettive alle richieste dell'Unione europea, di contemperare le esigenze degli imprenditori con quelle dei lavoratori, di dare un segnale forte al paese che si vuole riprendere dalla crisi globale che lo ha colpito. Con il *Jobs Act* il principio di flessicurezza di matrice europea fatto proprio dalla legge n. 92/2012 diviene criterio ispiratore e insieme fine ultimo, pervadendo l'intero scheletro della riforma. L'idea di fondo è quella di calcare la mano in termini di flessibilità in entrata e in uscita, ma contemperarla con un sistema di sicurezza organico ed efficiente che possa sopperire alle lacune lasciate in eredità dalla legge Fornero. Essere partita proprio dal punto in cui l'ultimo legislatore era arrivato, determina il punto di forza della riforma che, al di là della condivisione o meno delle scelte politiche che l'hanno guidata, segna un punto di svolta per molte aree del diritto del lavoro italiano così come intese negli ultimi decenni.

In netta contrapposizione con la riforma di inizio secolo, invece che inseguire la modernizzazione attraverso la moltiplicazione delle tipologie contrattuali, il Governo Renzi pone al centro del sistema la tipologia contrattuale del lavoro subordinato a tempo indeterminato incentivandone l'utilizzo attraverso l'azzeramento dei contributi per i nuovi assunti. Le ragioni degli imprenditori sono viepiù soddisfatte attraverso la costruzione di un legame tra una nuova declinazione di lavoro subordinato, il nuovo contratto a tutele crescenti, valido per le nuove assunzioni e i rimedi conseguenti al licenziamento illegittimo: con la sola esclusione del licenziamento nullo o discriminatorio, per tutte le altre ipotesi di licenziamento intimato senza giustificazione, la sanzione sarà di tipo esclusivamente economico e non più reintegratorio. Viene così portato a conclusione quel disegno abbozzato dalla legge 92/2012, che aveva iniziato a sgretolare la monolitica intangibilità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori al fine di rendere calcolabili i costi aziendali di un

licenziamento e prevedibili i procedimenti giudiziari e allo stesso tempo incentivare rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato⁹⁹.

Per aversi una rottura definitiva con il passato e un'implementazione reale della flessicurezza, è però necessario un sistema di *welfare* che consideri anche gli *outsiders*, e infatti il decreto legge 183/2014, nell'ottica di omogeneizzare e universalizzare le tutele, prevede un'estensione indiscriminata della Naspi, la nuova assicurazione sociale per l'impiego, che ricomprenda finanche i lavoratori coordinati e continuativi¹⁰⁰. È indispensabile rinforzare le strategie di condizionalità per incentivare quanti usufruiscano di sostegni al reddito a collaborare attivamente alla ricollocazione nel mercato del lavoro, ma è altrettanto essenziale svecchiare il sistema dei servizi per l'impiego, individuando un punto nevralgico da cui partono e arrivano le politiche passive e le politiche attive del lavoro. Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 recante "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive" viene emanato, in virtù dell'art. 1, comma 3 del decreto legge n. 183/2014 nel precipuo intento di porre le basi di un sistema di sicurezza sociale nel mercato del lavoro che possa finalmente fungere da base portante, congiuntamente con la dose massiccia di flessibilità già introdotta, per un ordinamento giuslavoristico italiano votato alla *flexicurity*. Il decreto, infatti, riordina l'intera materia dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, riorganizzando i servizi per l'impiego, restringendo le competenze regionali, rafforzando la sinergia tra operatori pubblici e operatori privati e istituendo l'Anpal, l'agenzia nazionale per le politiche attive, con funzioni di programmazione delle attività e coordinamento delle stesse sul territorio nazionale. A corollario di questo nuovo contesto istituzionale si colloca il principio di condizionalità, che, rispetto anche alle manchevolezze delle riforme più recenti, dovrebbe ora poter contare su un gioco di responsabilità reciproche (tra disoccupato cioè e servizi per l'impiego) data la ricerca di razionalizzazione ed efficienza del sistema di erogazione dei servizi e di attività più mirate e costruite sull'esigenze specifiche del singolo beneficiario.

⁹⁹ M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., p. 15.

¹⁰⁰ Il decreto attuativo n. 22/2015 ha optato poi per uno strumento ad hoc per i collaboratori, prevedendo all'art. 15 un'indennità che riprende l'istituto *un tantum* previsto dal 2009 e ripreso dalla Riforma Monti-Fornero nel 2012.

7.1. Ruolo dell'ANPAL: raccordo tra politiche attive e passive

La riforma renziana del mercato del lavoro muove da una nuova organizzazione amministrativa dei servizi per l'impiego frutto della rinnovata logica di accentrare i medesimi in capo alle competenze esclusive dello Stato¹⁰¹. In effetti l'idea di costituire un'unica cabina di regia delle politiche del lavoro non è una novità assoluta riaffacciandosi ormai da più di un decennio sul panorama ordinamentale nazionale grazie a tentativi non sempre andati a buon fine¹⁰². Se la legge n. 92/2012 aveva cercato di assegnare all'Inps il ruolo di perno del sistema, l'anno successivo un risultato più soddisfacente è stato raggiunto nell'ambito del progetto europeo "Garanzia Giovani" per il quale presso il Ministero del lavoro è stato costituito un organismo centrale per la definizione di linee guida, la programmazione degli interventi e il monitoraggio delle azioni sul territorio nazionale.

L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) di cui agli artt. 4 e ss. del d.lgs. 150/2015, a costituzione invariata¹⁰³, ha funzioni di coordinamento della gestione della nuova Aspi, del collocamento dei disabili e delle politiche di attivazione dei disoccupati preoccupandosi, in generale, di garantire livelli minimi delle attività erogate agli utenti sul territorio nazionale e promuovere una virtuosa sinergia tra organi ed enti che si occupano di politiche del lavoro. L'idea di fondo è quella dunque di riorganizzare i servizi per l'impiego giocando sulla centralità di un'agenzia sulla quale graviti il controllo delle politiche attive e di quelle

¹⁰¹ La riforma del mercato del lavoro era infatti costruita sulla base della riforma costituzionale, poi sfumata, che avrebbe dovuto attribuire alla competenza esclusiva dello stato la materia delle politiche attive del lavoro rimaste invece nella competenza concorrente di stato e regioni; v. G. CANAVESI, *La rete nazionale dei servizi per le politiche per il lavoro e il riordino degli incentivi all'occupazione*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro*, Torino, 2017, p. 130.

¹⁰² V. A. ALAIMO, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, p. 19 ss; S. SPATTINI, *La nuova governance del mercato del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., p. 393 ss. Per una disamina approfondita sulla nuova configurazione dei servizi per l'impiego e, nello specifico, sul ruolo dell'ANPAL, L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Milano, 2016.

¹⁰³ Un esito referendario diverso nel dicembre del 2016 avrebbe portato ad un accentramento delle competenze in capo allo Stato che ora invece, alla luce di un immutato art. 117 Cost., rimangono frammentate tra Stato e Regioni, imponendo all'ANPAL un preventivo accordo regionale sulle materie concorrenti (ad esempio tirocini, ma anche l'organizzazione delle stesse politiche attive del lavoro).

passive (art. 9, comma 1, lett. a) in funzione di una concreta integrazione tra i due poli, apparentemente opposti, ma imprescindibilmente sinergici.

7.2. Stato di disoccupazione, Patto di Servizio, rafforzamento della condizionalità

Se la legge 92/2012 era intervenuta novellando il d.lgs. 181/2000, la riforma del 2015 sceglie di ripartire *ex novo*, abrogando tutte le disposizioni precedenti e introducendo una nuova definizione dello status di disoccupazione, di talché, ai sensi dell'art. 19 del decreto 150/2015, potrà dirsi ora disoccupato quel soggetto privo di impiego che dichiari telematicamente¹⁰⁴ “la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego”. Secondo la logica della rapida ricollocazione, il comma 4 dell'art. 19 dispone che i “lavoratori a rischio di disoccupazione”, cioè quelli che abbiano già ricevuto una comunicazione di licenziamento, già durante il periodo di preavviso possano registrarsi sulla piattaforma informatica.

La dichiarazione telematica rappresenta il primo impegno del disoccupato al fine di ricevere le tutele legate al suo status, ma anche il primo virtuale incontro con i servizi per l'impiego: in base ai dati rilasciati dal soggetto, il portale elabora, mediante procedure automatizzate, la classe di profilazione di appartenenza “allo scopo di valutare il livello di occupabilità” che verrà aggiornato automaticamente ogni tre mesi, secondo le attività svolte e alla durata del periodo di disoccupazione (commi 5 e 6)¹⁰⁵. L'ultimo comma dell'art. 19, al fine di evitare la registrazione sulla piattaforma di soggetti non immediatamente disponibili a rispondere ad offerte di lavoro, ma anche per razionalizzare gli elenchi, slega le prestazioni sociali connesse allo stato di disoccupazione di livello comunale, regionale e finanche statale alla

¹⁰⁴ Il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'art. 13 del medesimo decreto legislativo, oggi pare l'unica modalità per dichiarare il proprio status di disoccupazione, v. R. FABOZZI, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, cit., p. 114.

¹⁰⁵ A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in LD, 2/2016, p. 300.

dichiarazione di immediata disponibilità, considerando sufficiente lo stato di non occupazione.

Per confermare il proprio status di disoccupazione e iniziare un programma concreto di ricollocazione, il disoccupato, ai sensi dell'art. 20, è chiamato a mettersi in contatto entro 30 giorni dalla registrazione telematica con il centro per l'impiego; in caso di inerzia del disoccupato sarà invece lo stesso centro per l'impiego a convocarlo. Il comportamento attivo ha una doppia finalità dichiarata dalla norma medesima: la presa in carico del richiedente inizia con la sua profilazione¹⁰⁶ che funge da attività prodromica al patto di servizio¹⁰⁷, che è allo stesso tempo strumento principe dei servizi per l'impiego così come disegnati dalla nuova riforma e punto di incontro tra politiche passive e attive del lavoro¹⁰⁸.

Con il patto di servizio, nero su bianco, vengono individuate le tappe di un percorso calibrato sulle esigenze di ogni singolo utente il quale a sua volta deve rendersi disponibile a partecipare ad attività di riqualificazione professionale e formative, di rafforzamento delle competenze e ad accettare offerte congrue di lavoro. Vengono in sintesi definiti obblighi e responsabilità del disoccupato e dei centri per l'impiego.

Una lettura della condizionalità come collante tra politiche attive e passive è ancor più evidente dalla lettura del successivo art. 21, allorché il legislatore subordina il percettore di ammortizzatori sociali (Aspi, Naspi, Dis-coll, indennità di mobilità) a contattare il centro per l'impiego competente rapidamente (entro 15 giorni) dal giorno della presentazione della domanda di ammortizzatore che equivale per altro alla dichiarazione di immediata disponibilità. Verrà quindi stipulato un patto di servizio personalizzato, il rispetto del quale è condizione per il mantenimento dei benefici economici.

¹⁰⁶ Come si avrà modo di approfondire nei prossimi paragrafi, con profilazione (o *profiling*) si fa riferimento a procedure e tecniche in grado di fornire un'approfondita conoscenza dei beneficiari delle attività di intermediazione e di politica attiva in generale che quindi possono essere adeguate e tarate su chi le riceve, per un approfondimento recente di taglio operativo si rinvia alla Nota tecnica redatta dall'Isfol, Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro, del luglio 2016.

¹⁰⁷ Sulla natura costitutiva del patto di servizio, R. FABOZZI, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, cit., p. 114.

¹⁰⁸ V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016, p. 120.

L'ultima parte della disposizione è dedicata alle sanzioni irrogate ai percettori di misure di sostegno al reddito in caso di inottemperanza agli obblighi imposti dal patto di servizio e dalla disposizione medesima. Rispetto al sistema drastico delineato dalla legge 92/2012, il decreto in commento opta per una definizione graduale e determinata delle sanzioni che, in base al comportamento inadempiente, possono variare dalla decurtazione di un quarto della mensilità del beneficio economico fino alla decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.

8. Il Patto di Servizio Personalizzato

Il patto di servizio di cui all'art. 20 del d.lgs. 150/2015 costituisce l'architettura giuridica su cui il legislatore ha costruito il nuovo impianto dei servizi per l'impiego, rappresentando "l'anello di congiunzione tra le politiche attive e passive del lavoro"¹⁰⁹. Come accennato, infatti, riassume delle tendenze in realtà non nuove, sulla scorta dell'esempio di altri paesi europei¹¹⁰, come la ricerca di personalizzazione delle misure rivolte ai disoccupati/inoccupati e il ricorso a forme convenzionali per stabilire diritti e obblighi tra utente e servizi per l'impiego. Se il termine "patto" resta un tentativo di evocare in maniera offuscata e atecnica una sorta di rapporto contrattuale tra fruitori di politiche attive e il centro per l'impiego, le esperienze regionali hanno dimostrato, a partire da inizio secolo, che l'istituto in esame può declinarsi in molteplici forme, avere differenti obiettivi, generare vincoli tra le parti più o meno stringenti.

8.1. Patto di Servizio e declinazioni regionali

Autorevole dottrina rinviene in alcuni "elementi o frammenti normativi"¹¹¹ del d.lgs. n. 181/2000, così come modificato dal d.lgs. n. 297/2002, terreno fertile su

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Come si avrà modo di analizzare *infra* gli esempi europei spaziano da quello inglese a quello tedesco passando per l'Olanda.

¹¹¹ A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *DLM*, I, 2007, p. 64.

cui i legislatori regionali hanno coltivato la loro personale elaborazione del patto di servizio che, al tempo, il legislatore nazionale si era ben guardato dal definire¹¹².

In primis l'art. 1, co. 2, lett. c) che accanto alla mancanza di lavoro e alla disponibilità immediata alla ricerca e allo svolgimento di un lavoro, poneva come elemento costitutivo dello stato di disoccupazione il rispetto delle modalità di ricerca della nuova occupazione così come stabilite con i servizi competenti. In secondo luogo, il rimando è all'art. 2, co. 4, lett. b) il quale collega il mantenimento dello stato di disoccupazione viepiù al rispetto da parte del disoccupato delle misure di ricerca attiva di una nuova occupazione concordate con i Servizi competenti. Da ultimo si rinvia all'art. 3 del medesimo decreto legislativo che nel riconoscere alle Regioni la competenza a definire obiettivi e indirizzi operativi per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevede che i servizi per l'impiego competenti si adoperino per offrire agli utenti almeno un colloquio di orientamento e una "proposta di adesione" ad attività formative ovvero lavorative. Seppur in modo velato, questi spunti normativi hanno consentito alle Regioni, in particolar modo successivamente ad un accordo stipulato sul finire del 2003 in sede di Conferenza Unificata¹¹³, di adattare i propri ordinamenti al cambiamento epocale del collocamento sopraggiunto dapprima con la legge n. 469/1997 e poi dei servizi per l'impiego con il decreto 181/2000, costruendo un timido impianto negoziale delle attività offerte dai centri per l'impiego di concerto con l'utente dei medesimi¹¹⁴. D'altra parte l'incertezza regionale era logica conseguenza dei timori nazionali: il principio di condizionalità era solo ancora abbozzato nel sistema delle politiche del lavoro e il patto di servizio, fondato su una logica strettamente contrattuale tra le parti stipulanti, avrebbe significato un passo decisamente troppo ardito per una logica italiana a cavallo tra il *welfare* assistenziale e il *workfare* europeista.

Invero la disamina delle disposizioni regionali non è di facile lettura non solo perché il patto di servizio ha rappresentato lo schermo per riflettere forme di accordo più o meno consensuale, più o meno personalizzato, ma anche e soprattutto perché,

¹¹² A. MELILLO, *Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, in *DRI*, 2009, p. 1123.

¹¹³ Cfr. M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Prime indicazioni sul nuovo 'status' di disoccupazione*, in *RGL*, 2005, 3, p. 644 ss.

¹¹⁴ Parla A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, cit., p. 65, di "incontro consensuale, ma non necessariamente paritario, tra servizi per l'impiego e utenti.

insieme ad altri strumenti di politica del lavoro, è stato disciplinato non tanto da leggi regionali, quanto da fonti di grado inferiore quali delibere di Giunta e decreti direttoriali¹¹⁵. Si può ad ogni buon conto tracciare una immaginaria distinzione tra le Regioni che si sono limitate a inglobare sotto la nomenclatura di patto di servizio attività previste comunque all'art. 3 del d.lgs n. 181/2000 tra i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i servizi per l'impiego e quelle che hanno tentato di tradurlo in uno strumento innovativo affiancandovi uno strumento ulteriore, il c.d. piano di azione individuale, che rendesse effettiva la personalizzazione delle misure per la ricollocazione dell'utente disoccupato e non fosse per questo frutto di imposizioni autoritative del centro per l'impiego ma di scelte partecipate delle parti¹¹⁶. Non a caso la dottrina ha parlato, alla luce della presenza di questi due distinti atti formalizzati, di un patto di servizio in senso stretto o "patto sul rapporto di servizio" per indicare il documento imposto dal centro per l'impiego al disoccupato in cui vengono elencate le attività di politica attiva poste in essere dalla struttura e, in particolare, gli obblighi in capo all'utente; di un patto di servizio in senso lato o "patto per l'erogazione del servizio", redatto dal centro per l'impiego in base alle esigenze specifiche del singolo utente e quindi fatto su misura per il suo percorso di ricollocazione¹¹⁷. Quest'ultimo è stato adottato da diverse Regioni¹¹⁸ con l'obiettivo di affiancare alle attività burocratico-amministrative uguali per tutti gli utenti, attività calibrate sulle competenze professionali e di riqualificazione del disoccupato e decise di comune accordo con quest'ultimo sulla base del primo colloquio di orientamento.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Sempre A. VISCOMI, *op. cit.*, riferendosi alle Regioni che hanno disciplinato il patto di servizio parla della presenza di sistemi diversificati in base a due criteri: "la maggiore o minore formalizzazione del sistema pattizio" e "il tendenziale orientamento del medesimo sistema verso funzioni di ordine propriamente amministrativo [...] ovvero verso funzioni tendenzialmente di natura gestionale ed operativa".

¹¹⁷ La distinzione è sempre di A. VISCOMI, *ivi*, p. 70-71.

¹¹⁸ È questo il caso della regione Toscana, della Liguria (in cui al disoccupato è per altro affiancato un tutor per accompagnarlo lungo il percorso di ricollocazione), del Veneto, dell'Umbria, della Lombardia. Emilia Romagna e Provincia autonoma di Trento si sono spinte oltre, prevedendo la possibilità di erogare misure che si aggiungano alle attività minime garantite dai servizi per l'impiego come "azioni, interventi e tempi diversi rispetto agli interventi minimi", v. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *DLRI*, 3, 2008, p. 541. Può dunque affermarsi che nello schema regionale di patto di servizio, la sottoscrizione del documento e la pedissequa osservanza delle attività in esso contenute diventa condizione stessa per il mantenimento dello stato di disoccupazione, facendo così del patto stesso una condizione costitutiva dello stato medesimo.

Ma al di là dei tentativi di tipo consensualistico adottati per mezzo di Piani di azione individuale, il Patto di servizio nella sua prima implementazione regionale, rimane uno strumento più utile alla gestione interna degli uffici¹¹⁹ che un reale tentativo di contrattualizzare, tra due parti, doveri ed obblighi di ognuna. Tant'è che nella maggioranza dei casi¹²⁰ il documento si premura di indentificare in maniera chiara gli obblighi in capo agli utenti dei servizi per l'impiego, ma ben si guarda dal delineare quali siano i doveri dei medesimi che tutt'al più si fermano all'obbligo informativo sulle attività fruibili dal disoccupato.

Senza anticipare considerazioni sulla natura del Patto che verranno a breve affrontate, dall'analisi delle versioni territorialmente applicate emerge che ne è prevalso un utilizzo in funzione di selezione degli utenti meritevoli perché seriamente interessati a seguire con costanza un percorso orientato al ricollocamento, al fine di razionalizzare risorse economiche e umane di centri per l'impiego pesantemente oberati, come dimostra la previsione di non rendere obbligatoria la stipulazione del patto per tutta la platea dei possibili destinatari di politiche attive, ma di lasciarla facoltativa e quindi volontariamente scelta¹²¹.

Di talché la regolamentazione del patto di servizio a livello regionale non può che inevitabilmente scontrarsi con l'organizzazione pratica dei servizi per l'impiego, in un momento ancora troppo vicino al passaggio da funzione pubblica a servizio pubblico, ancora troppo invischiato nella dimensione notarile per abbracciarne una maggiormente orientata alla personalizzazione delle attività.

8.2. Natura del patto di servizio nella dimensione regionale

Soffermarsi esclusivamente al *nomen iuris* per analizzare la natura giuridica del patto di servizio, si dimostra attività parziale se non addirittura fuorviante. Benché, infatti, la nomenclatura "patto" possa evocare un momento convenzionale tra parti, la dottrina nostrana, così come quella internazionale, si è dimostrata abbastanza

¹¹⁹ M. MAROCCO, *ivi*, p. 537 parla di qualificazione del patto in termini di tecnica di management.

¹²⁰ Eccezione fatta per Emilia Romagna e Lombardia.

¹²¹ Così M. MAROCCO, *ivi*, p. 543, che osserva, dati Istat alla mano, come in ogni caso i centri per l'impiego che utilizzavano lo strumento fossero più rigidi nel controllo dei requisiti di accesso e mantenimento dello stato di disoccupazione rispetto ai centri che invece non erano soliti proporlo.

scettica nel considerare l'istituto in questione un contratto *tout court* fra parti libere di autoregolare i propri interessi.

Se è vero che le indicazioni della Strategia Europea per l'Occupazione hanno spinto gli Stati Membri a personalizzare il più possibile le misure di politica attiva destinate a inoccupati e disoccupati in cerca di lavoro per la quale piani di azione personalizzati sembrano la sede più naturale e confacente¹²², non si può trascurare che una tendenza ad un nuovo modo di gestire i rapporti tra servizi pubblici, in generale, e servizi per l'impiego e utenza, in particolare, a livello europeo, si stava sviluppando da tempo: alla di gestione gerarchica di comando e controllo (*command and control*) tipica di servizi pubblici erogati in regime di monopolio direttamente dallo Stato - che decide norme e funzionamento e la cui efficacia viene misurata in base alla rispondenza delle procedure poste in essere a quelle predisposte dai pubblici poteri -, con il tempo si è sostituito il modello di *management by objectives*, solitamente sviluppato e utilizzato nel settore privato, il quale, definiti a monte gli obiettivi operativi da raggiungere, misura l'efficacia di una gestione in base all'effettivo ottenimento dei medesimi, rendendone pertanto oggettiva una valutazione dei risultati che sono slegati dalle procedure poste in essere. A questi due modelli di gestione fra loro antitetici se ne affianca un terzo, quello del quasi-mercato secondo il quale il potere pubblico rinuncia a gestire in maniera diretta i servizi che vengono affidati a terzi (altri enti pubblici ma anche società private o associazioni di volontariato) e dallo stato finanziati ovvero distribuiti acquisendone la fornitura¹²³.

Disciplina del mercato del lavoro e modalità di gestione dei servizi pubblici per l'impiego interagiscono inevitabilmente fra loro, piegandosi in particolare la tecnica di gestione alle politiche e agli obiettivi che lo stato si prefigge di raggiungere e controllare. Se per decenni, in Italia e in Europa, il monopolio statale sul collocamento si è poggiato su una gerenza gerarchica e burocratizzata di personale e attività ad esso dedicate, l'incapacità di una tale struttura di evolversi insieme con le trasformazioni del lavoro e del mercato del lavoro e una diffusa e radicata incompetenza professionale e gestionale degli uffici competenti, hanno fatto sì che a

¹²² M. MAROCCO, *ivi*, p. 534, fa riferimento alle Raccomandazioni 2005-2008.

¹²³ ampiamente sui modelli di gestione dei servizi per l'impiego, S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Milano, 2008, p. 87 ss.

partire dagli anni '90 del secolo scorso facesse capolino il modello di gestione *by objectives*¹²⁴ con la promessa di una organizzazione più efficace ed efficiente delle risorse e un conseguimento di obiettivi chiari, predeterminati e misurabili. Si è viepiù diffuso lo schema del semi-mercato e l'affidamento a privati, mediante esternalizzazione, di servizi prima erogati direttamente dallo stato (*in house*) assurgendo il contratto a “forma di gestione”¹²⁵ dei servizi stessi, giustificando pertanto il riferimento al *new contractualism* come “strumento di regolazione dei rapporti tra il settore pubblico e soggetti terzi e come mezzo di implementazione delle politiche del lavoro”¹²⁶.

Dunque questa propensione allo strumento contrattuale irradia i suoi effetti non solo nelle dinamiche istitutive della relazione tra il potere pubblico e i soggetti terzi che forniscono all'utenza finale i servizi, ma anche tra gli enti pubblici che erogano i servizi e gli utenti finali: è proprio in questo frangente che si inserisce il patto di servizio come strumento di definizione degli obblighi delle parti e delle attività che i servizi per l'impiego si impegnano a fornire per la collocazione dell'utente, il quale a sua volta si impegna responsabilmente a porle in essere.

Difficile comunque considerarlo in senso tecnico un contratto¹²⁷, nomenclatura che impropriamente è stata traslata dal linguaggio anglosassone senza le dovute precauzioni giuridiche¹²⁸. Per quanto possa essere utile a delineare in maniera concreta e individualizzata quelle attività che il legislatore si limita a prevedere in modo generico e indiscriminato¹²⁹, non è possibile guardare a questo istituto senza percepirne una naturale e ineluttabile disparità tra gli stipulanti poiché

¹²⁴ S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, cit., p. 99. Il modello in oggetto (*management by objectives*) si caratterizza per una certa separazione e autonomia operativa rispetto al livello politico, per la misurazione dei risultati a posteriori, per la mancanza di eccessiva formalizzazione o procedure rigide. Spesso è un modello che si accompagna al decentramento regionale o locale quindi per una maggiore flessibilità di gestione del bilancio e per una tendenziale riduzione delle norme dettagliate; v. anche A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa: idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013 p. 440 ss.

¹²⁵ S. SPATTINI, *ivi*, p. 96.

¹²⁶ Sempre S. SPATTINI, *ivi*, p. 104. L'A. sottolinea come il *management by objectives* e il *new contractualism* siano complementari poiché nei casi in cui lo stato eroga direttamente un servizio lo fa basandosi su una logica orientata agli obiettivi misurabili, laddove invece decida di esternalizzare il servizio incaricandone un privato utilizzerà la forma contrattuale per gestire indirettamente il servizio

¹²⁷ Secondo S. SPATTINI, *ivi*, p. 105 mancherebbero degli aspetti essenziali come la vincolatività e il contenuto patrimoniale. Meglio sarebbe allora parlare di “accordo”.

¹²⁸ Il *Jobseeker's Agreement*, in effetti, alla luce dell'ordinamento di common law in cui è inserito, è un accordo tra due o più parti che presuppone uno scambio di prestazioni e l'assunzione di obblighi.

¹²⁹ M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, cit., p. 536.

non si tratta di parti dotate di autonomia negoziale bensì di una, i servizi per l'impiego, che impongono all'altra, l'utente in stato di bisogno, la sottoscrizione di un atto autoritativo, e prova di un tanto ne sia che se l'utente firmatario dovesse risultare inadempiente perché non pone in essere le attività previste dal patto, perderebbe lo status di disoccupato¹³⁰. Si aggiunga che, talvolta, la sottoscrizione del patto non proviene da entrambe le parti, mancando quella dell'operatore del centro per l'impiego competente, facendo rassomigliare lo strumento a una dichiarazione unilaterale di impegni dell'utente¹³¹. Per un verso, poi, la stipulazione per il disoccupato è una scelta obbligata dalla necessità di fruire del sostegno delle politiche per il lavoro per ritrovare nel più breve tempo possibile una nuova occupazione, per un altro, i centri che le erogano a determinate condizioni non posso scegliere se farlo o meno perché lederebbero altrimenti diritti riconosciuti ai cittadini violando altresì disposizioni legislative¹³².

Se si esclude pertanto la ricostruzione tedesca che vorrebbe regolare l'istituto *de quo* con il mezzo della autoregolazione tripartita¹³³, la grande maggioranza della dottrina internazionale richiama la figura del "quasi-contratto"¹³⁴ per evidenziare l'intrinseca impossibilità di equiparare il patto in esame con l'incontro negoziale di parti libere di decidere dei propri interessi, tanto che il riferimento ad una qualsivoglia forma contrattuale ha più valenza simbolica che tecnica, rivestendo il rapporto il carattere dell'onere¹³⁵.

Passando in rassegna la dottrina italiana, decisamente minoritari sono gli autori che attribuiscono al patto la valenza di negozio giuridico con il quale le parti, con margini di discrezionalità, si impegnano per raggiungere il ricollocamento rapido

¹³⁰ A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, cit., p. 71.

¹³¹ così A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 134-135.

¹³² A. MELILLO, *Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, cit., p. 1123.

¹³³ Come evidenzia M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, cit., p. 536, la dottrina tedesca propone il coinvolgimento degli organismi tripartiti già previsti dall'ordinamento con funzioni conciliative nel momento della stipulazione del patto di servizio.

¹³⁴ Presente ancora nel codice civile francese e nel diritto inglese, il quasi contratto è invece sparito dal sistema delle fonti italiano, innanzitutto per la sua origine giustiniana e non invece del diritto romano classico, in secondo luogo perché ricomprendeva fattispecie estremamente eterogenee tra loro, difficilmente riconducibili ad unità, cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto civile*, Vol. 2, Milano, 2008, p. 66.

¹³⁵ SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, cit., p. 108.

del disoccupato nel mercato del lavoro¹³⁶, ovvero che, postulata la natura privatistica del patto tra Centri per l'impiego - che forniscono le loro risorse e attività di sostegno - e disoccupato - che mette a disposizione le proprie energie - considerano l'obbligazione nascere nel momento in cui la struttura pubblica si impegna a rendere effettivo il diritto al lavoro con misure calibrate sul disoccupato; di talché se quest'ultimo non adempie agli obblighi previsti dal patto (formativi, di riqualificazione ecc.) perde lo status, se invece il Centro per l'impiego non garantisce almeno i servizi minimi essenziali alla ricollocazione, il disoccupato può agire in giudizio per richiedere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto soggettivo¹³⁷. Più che ad un posto di lavoro, questo è un diritto a che il Centro "ponga in essere ogni mezzo per agevolare l'immissione dell'aspirante lavoratore nel mercato del lavoro"¹³⁸ a cominciare con una stretta sinergia con il territorio e i fabbisogni professionali dello stesso, senza che i servizi erogati da un ente pubblico "dipendano dalle capricciose espressioni della discrezionalità amministrativa"¹³⁹; pertanto l'amministrazione non potrebbe più nascondersi dietro lo schermo della irrisarcibilità dell'interesse legittimo, né tanto meno il diritto al lavoro essere degradato e violato dal potere pubblico.

Benché le esperienze regionali dimostrino che alcune applicazioni del Piano di azione individuale possano in effetti assumere le vesti di negozio giuridico *tout court*¹⁴⁰, in generale l'istituto del Patto di servizio, se analizzato anche alla luce delle esperienze internazionali, manca delle caratteristiche del contratto in senso tecnico, ma assume la veste di strumento utile all'organizzazione interna degli uffici pubblici competenti e di monito alla responsabilizzazione del disoccupato in cerca di lavoro.

¹³⁶ V. S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Milano, 2003, p. 275.

¹³⁷ Così C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000, p. 152 ss.

¹³⁸ Così M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, supplemento al n. 3, 1999, p. 37.

¹³⁹ L'A. ipotizza ad esempio la responsabilità del Centro per l'impiego nell'ipotesi in cui non abbia informato il disoccupato su un'offerta congrua di lavoro, ma che invece un'agenzia privata gli abbia procurato, così come nell'ipotesi di un datore che si sia visto costretto a licenziare un lavoratore per inadeguata formazione quando aveva demandato questa attività ai formatori pubblici, oppure che aveva richiesto al centro per l'impiego una risorsa con una determinata competenza ma che, risultato idoneo per l'ente pubblico, si sia invece rivelato completamente inadatto per il fabbisogno aziendale.

¹⁴⁰ La provincia autonoma di Trento o l'Emilia Romagna, ad esempio, cfr. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, cit., p. 538.

Già si è accennato a come, per i Centri per l'impiego, sia assunto a strumento funzionale ad una gestione *by objectives* soprattutto nelle aree in cui il numero di disoccupati è elevato ed è difficile per il personale fare fronte a tutte le richieste di ricollocazione: mediante la sottoscrizione del Patto, dunque, si procede ad una prima scrematura del bacino di possibili utenti e si individua a monte il percorso specifico che verrà intrapreso con ognuno di essi.

L'aspetto più evidente del Patto rimane comunque uno sbilanciamento che male interpreta un ipotetico equilibrio tra le parti stipulanti: in effetti se quasi nulla si dice degli obblighi in capo ai centri per l'impiego che non dovessero rispettare gli impegni per raggiungere la ricollocazione dell'utente, enfatizzate sono le conseguenze per il disoccupato che, dopo aver espresso la sua intenzione a seguire le attività indicate dal Patto, non dovesse adempiere agli obblighi. Giustamente vi è chi sottolinea come questo squilibrio non sia frutto di una negligenza legislativa nell'individuazione chiara ed espressa degli obblighi in capo all'amministrazione, quanto invece una precisa intenzione di responsabilizzare il soggetto che voglia beneficiare dei servizi da essa erogati per reintegrarsi nel mercato del lavoro¹⁴¹. La previsione della decadenza dallo status di disoccupato ha come conseguenza l'impossibilità di fruire del sostegno dei Centri per l'impiego e il rischio conseguente di vedere più lontana la possibilità di trovare una nuova occupazione.

È questa dopotutto la *ratio* sottesa da un lato ad una gestione per obiettivi dei servizi per l'impiego e dall'altro al passaggio concettuale che porta dal *welfare* al *workfare*, e in questa nuova impostazione sistemica il riferimento alla figura giuridica del contratto sta ad evidenziare la bilateralità dell'impegno: non solo la disponibilità del servizio pubblico a porre in essere le misure di politica attiva adeguate, e per altro previste dalla legge, ma soprattutto la determinazione del disoccupato che percepisce un sostegno economico ad essere parte attiva del percorso ricollocativo¹⁴². E a fare da sfondo non più un collocamento statale meramente burocratico in regime di monopolio, ma servizi per il lavoro in cui pubblico e privato collaborano per il raggiungimento di precisi obiettivi occupazionali, per il conseguimento dei quali è

¹⁴¹ Così A. MELILLO, *Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, cit., p. 1125.

¹⁴² S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, cit., p. 110.

necessario che le politiche passive tradizionalmente erogate siano bilanciate da politiche attive in grado di ridurre il tempo di inattività del disoccupato. Il patto di servizio, dunque, pur escludendone la natura di negozio giuridico, mette nero su bianco e personalizza quelle misure che il legislatore individua in termini astratti, cristallizzando il principio di condizionalità che si sta facendo strada nell'ordinamento italiano.

8.3. Il caso della Dote Lavoro in Lombardia: l'anello di congiunzione tra il patto di servizio e l'assegno di ricollocazione

Uno studio che voglia rendere conto delle evoluzioni che l'istituto del Patto di Servizio ha percorso dalla sua comparsa a inizio del secolo, non può trascurare l'implementazione che ne ha fatto la regione Lombardia. Benché altre realtà regionali abbiano dimostrato una certa concreta attuazione delle laconiche norme nazionali che dal d.lgs. 181/2000 hanno consentito l'evoluzione dell'istituto¹⁴³, quello lombardo ha rappresentato un modello avanguardista per aver messo al centro dei servizi per l'impiego e del mercato del lavoro la persona e la sua libertà di scelta: il Piano d'azione regionale 2007-2010 chiaramente dichiara, sulla base delle disposizioni di cui alla legge regionale¹⁴⁴, di voler costruire un nuovo sistema di servizi che si adeguino alle esigenze degli utenti ai quali vengono erogati e, congiuntamente, che gli stessi utenti possano indifferentemente scegliere se usufruire dei servizi forniti dagli operatori pubblici o dalle agenzie private accreditate che, insieme, costituiscono una rete competitiva e aperta¹⁴⁵.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione che ha ampliato le competenze regionali in materia di istruzione, la Dote è nata con l'obiettivo di sostenere la spesa per l'istruzione delle famiglie e di consentire alle stesse, tramite un Buono scuola, di scegliere tra gli istituti pubblici e quelli paritari a pagamento. Dopo i primi anni di sperimentazione, con le leggi regionali n. 22/2006 e n. 19/2007, al sistema dotale è stata conferita sistematicità e alcuni prima frammentari interventi

¹⁴³ ad es. la regione Lazio e in una fase successiva la Sicilia.

¹⁴⁴ Legge regionale 28 settembre 2006, n. 22.

¹⁴⁵ G. CANAVESI, *La Dote Lavoro in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *RDSS*, 1, 2011, p. 67 ss.

hanno trovato un'unica gestione coordinata nella Dote Scuola, Dote Formazione e Dote Lavoro confluendo in un insieme sinergico in cui educazione scolastica, formazione e lavoro rappresentano diverse sfaccettature di un unico modello di *welfare* sociale territoriale orientato alla centralità del cittadino, alla personalizzazione delle misure, alla cooperazione tra operatori pubblici e operatori privati¹⁴⁶. Sfruttando l'aumento di competenze regionali a seguito della legge Bassanini (n. 59/1997) e il principio di sussidiarietà orizzontale da essa richiamato, la regione Lombardia ha implementato un sistema in cui la Regione definisce le linee programmatiche delle diverse traiettorie dotali (Scuola, Formazione e Lavoro) stabilendo altresì i criteri di accreditamento degli operatori che vogliono erogare i servizi e le risorse destinate a rimborsarli così come i criteri per selezionare la platea di utenti (famiglie e soggetti singoli) che possono usufruire dei servizi acquistandoli grazie alla dote ricevuta sotto forma di *voucher* o contributo in denaro. Il sistema così delineato sposa dunque quella tendenza per cui l'attore pubblico non eroga direttamente i servizi, ma piuttosto ne regola la gestione, monitorandone poi la regolare distribuzione¹⁴⁷ e rispondendo anche alla necessità di ottimizzare la spesa pubblica sia razionalizzando gli istituti e le procedure amministrative in un'ottica di *management by objectives*, sia responsabilizzando operatori e utenti ultimi dei servizi grazie ad una logica negoziale in equilibrio tra diritti e obblighi¹⁴⁸.

La Dote¹⁴⁹, intesa come dotazione monetaria in capo all'utente¹⁵⁰, permette al legislatore regionale di sviluppare le linee direttrici su cui si fonda il sistema

¹⁴⁶ Cfr. L. MARTIGNANI, *Il sistema dotale della regione Lombardia*, in *Sociologia e politiche sociali*, vol. 16., 1, 2013, p. 137.

¹⁴⁷ Cfr. L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della Dote in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *RDSS*, 1, 2011, p. 44.

¹⁴⁸ Cfr. L. VIOLINI, S. CERLINI, *op. cit.*, aggiungono che un peso rilevante nel sistema dotale è dato all'educazione all'interno del contesto familiare e in quello istituzionale poiché alla base per la formazione di cittadini consapevoli e attivi all'interno della società. Di talché vengono considerate di tipo preventivo le misure volte al rafforzamento del sistema di istruzione e formazione per costruire una società inclusiva.

¹⁴⁹ Secondo il Piano di azione regionale 2007-2010 della regione Lombardia la dote "È il patrimonio posto in capo ai soggetti appartenenti a target definiti dalla programmazione regionale, differenziato in funzione delle condizioni di debolezza occupazionale della persona, a sostegno della fruizione di azioni finalizzate all'inserimento occupazionale" (punto 3.1 lett. a)).

¹⁵⁰ Per L. MARTIGNANI, *Il sistema dotale della regione Lombardia*, *cit.*, p. 140, il sistema dotale "rappresenta la capacità del denaro di ancorare le relazioni interpersonali a concetti di responsabilità, di credito e di libertà (intesa come riscatto e indipendenza nel progettare la propria biografia)".

lombardo, libertà di scelta e centralità della persona¹⁵¹, perché si integra e trova il suo naturale completamento nel modello di *welfare* territoriale in cui si incardina. Analizzando più specificamente la Dote Lavoro, il principio cardine della libertà di scelta trova terreno fertile nell'organizzazione dei servizi per il lavoro che mette al centro l'istituto dell'accreditamento con il quale la regione stabilisce i requisiti che gli operatori privati e pubblici debbono possedere per entrare nella rete dei servizi e competervi in regime di concorrenza. È proprio questo pluralismo che permette al cittadino di rivolgersi all'operatore che gli sembra più efficiente, affidabile e orientato al risultato poiché può spendere la sua Dote dove e come meglio ritiene opportuno in base all'obiettivo che intenda perseguire.

Il secondo principio ispiratore, la centralità della persona, postula una rete al servizio dell'utenza, nella quale il cittadino spenda la sua dote per ottenere dall'operatore servizi calibrati sulle sue specifiche esigenze.

Queste due linee trovano concreta attuazione nella previsione di conferire la dote, cioè il mezzo di pagamento dei servizi ricevuti, direttamente in capo all'utente che è obbligato ad utilizzarla presso la rete dei servizi accreditati. Ma sono il Patto di Servizio e il Piano di Inserimento Personalizzato gli strumenti per spendere la dote e renderla operativa. Questi due documenti, la cui sottoscrizione rappresenta condizione vincolante per poter disporre della dote, regolano il rapporto tra l'utente e gli operatori pubblici o privati da questo prescelti definendo diritti e obblighi delle parti¹⁵². Benché il Piano d'azione regionale si riferisca e li consideri entrambi "contratti", su una natura di tipo negoziale del Patto di Servizio permangono i dubbi già sollevati nel paragrafo precedente, tant'è che anche nel caso specifico della Lombardia lo strumento *de quo* si riferisce ai servizi minimi erogati dal Centro per l'impiego al momento della dichiarazione di immediata disponibilità da parte del disoccupato individuati dall'art. 13, co. 3, della legge regionale 22/2006, che a sua

¹⁵¹ Cfr. G. CANAVESI, *La Dote Lavoro in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, cit., p. 68; L. MARTIGNANI, op. cit., p. 141.

¹⁵² Nello specifico contengono informazioni in merito a soggetti coinvolti; tappe del percorso concordato; modalità e tempi di attuazione, verifica e monitoraggio del percorso individuato; impegni assunti dall'utente e dall'operatore e conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tali impegni; luogo e data di stipula.

volta rimanda al d.lgs. 181/2000¹⁵³. Diverse considerazioni possono invece farsi per il PiP, percorso personalizzato alla cui programmazione partecipano congiuntamente il soggetto destinatario della Dote e gli operatori e per questo caratterizzato da una ben più marcata libertà negoziale tra le parti stipulanti¹⁵⁴, ma a cui corollario sono posti anche precisi obblighi e sanzioni, tanto in capo al cittadino che fruisce della Dote quanto all'operatore erogatore dei servizi¹⁵⁵.

Nel sistema regionale lombardo, la Dote Lavoro¹⁵⁶ è costituita da una cd. Componente Servizi e da una componente Sostegno al reddito. La prima si rivolge a inoccupati o disoccupati, percettori o non percettori di un aiuto economico, agli iscritti alle liste di mobilità, ai lavoratori in Cassa integrazione straordinaria residenti o domiciliati in Lombardia; la seconda, destinata solo a soggetti che non percepiscono un sostegno monetario e siano in particolare stato di bisogno, è destinata a finanziare e consentire attività di politica attiva sotto forma di indennità di partecipazione erogata in rate mensili per un periodo che non può comunque superare i 10 mesi.

Qualora un soggetto voglia beneficiare della Dote, dovrà iscriversi e registrarsi al sistema informativo il quale, provvedendo ad una prima profilazione, stabilirà se il medesimo abbia o meno i requisiti per goderne. Il passo successivo e fondamentale sarà rivolgersi ad un operatore accreditato con il quale verrà redatto il PiP al fine di definire in modo puntuale il percorso di reinserimento del soggetto, e definire quali servizi l'operatore "insieme alla persona"¹⁵⁷ siano considerati utili. L'operatore, individuerà un tutor¹⁵⁸ che accompagnerà pedissequamente la persona lungo il cammino ricollocativo e le specifiche attività sulla base delle quali viene stabilito l'ammontare della Dote e l'eventuale indennità di partecipazione. Ogni fase

¹⁵³ Come ricorda G. CANAVESI, *La Dote Lavoro in Lombardia*, cit., p. 70, il patto di servizio non lascia spazio all'autonomia contrattuale del disoccupato ma si riferisce ad un atto obbligatorio i cui contenuti sono predeterminati dalla legge, *La Dote Lavoro in Lombardia*.

¹⁵⁴ Il Programma operativo della Regione della Lombardia obiettivo 2 (Competitività regionale e occupazione) descrive il PiP, documento di riferimento per gli adempimenti collegati alla Dote per tutti i soggetti coinvolti, come "il percorso personalizzato che gli operatori definiscono insieme alle persone" e "descrive il percorso che la persona può realizzare grazie alla Dote" prevedendo "la fruizione di servizi concordati con l'operatore".

¹⁵⁵ Obblighi dell'operatore e del soggetto che beneficia della dote: guardare programma operativo.

¹⁵⁶ Alla Dote Lavoro si sono con il tempo aggiunte La Dote per persone con disabilità, quella per i Lavoratori in somministrazione e infine la Dote per i percettori di ammortizzatori sociali in deroga.

¹⁵⁷ Così il DDUO, cit., punto 2.1.2.

¹⁵⁸ Per tutta la durata del PiP, il tutor rappresenta per la persona il riferimento per tutto ciò che concerne il percorso e le esigenze relative al Piano: per questo deve essere scelto chi sarà in grado di garantire una disponibilità di tempo adeguata.

del processo sarà annotata dall'operatore nel sistema informativo per mezzo dello strumento del Diario di Bordo, compilato con le indicazioni dei servizi erogati e condizione per l'erogazione dell'indennità che verrà liquidata proprio sulla base delle attività effettivamente poste in essere.

Il sistema della Dote Lavoro della regione Lombardia è fortemente orientato alla personalizzazione delle misure: i riferimenti all'individuazione di attività concordate e calibrate sulla persona, la previsione di modalità per monitorare passo dopo passo i servizi erogati, così come l'individuazione di un tutor dedicato all'accompagnamento del soggetto lungo il percorso annuale descritto sul Piano indicano un sistema ontologicamente teso alla centralità del beneficiario del servizio. Connotazione che emerge viepiù nella decisa volontà di costruire un sistema che consenta ai soggetti di poter scegliere l'operatore cui affidare il proprio percorso e, di conseguenza, la propria Dote, di talché proprio il "passaggio dall'operatore alla persona del finanziamento"¹⁵⁹ farebbero del sistema in commento una efficiente implementazione del Patto di servizio così come delle indicazioni giunte dall'Unione europea in tema di politiche attive del lavoro. Il legislatore regionale, preso atto dell'inefficienza dei servizi per il lavoro pubblici, salta l'ostacolo creando una rete integrata di operatori accreditati pubblici e privati in cui il vantaggio per il cittadino è quello di potersi affidare al sostegno della controparte più professionale e per il sistema delle politiche per l'occupazione, in generale, è quello di tarare verso l'alto il livello di professionalità e competenze non solo delle agenzie private, ma anche degli operatori pubblici¹⁶⁰. Vengono così dilatate al massimo le potenzialità scaturenti dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. così come dalle norme nazionali in materia di configurazione dei servizi all'impiego e politiche del lavoro, che invitano le regioni a generare dei virtuosi apparati in cui, per mezzo

¹⁵⁹ Così G. CANAVESI, *La Dote Lavoro in Lombardia*, cit., p. 81, sottolinea come nel modello lombardo la persona non sia oggetto della tutela ma assurga a soggetto protagonista all'interno della rete di protezione, di talché sono i servizi e gli strumenti a doversi adattare alla persona e non viceversa.

¹⁶⁰ Nota L. MARTIGNANI, *Il sistema dotale della regione Lombardia*, cit., p. 154, che se per personalizzazione intendiamo un sistema di misure di welfare in grado di captare le necessità concrete dei destinatari mettendoli per questo al centro, allora si può a ragion veduta affermare che la rete lombarda è un "modello complesso", cioè "un mix di politiche che tende ad uniformare i propri criteri di funzionamento rivolgendosi a soggetti che intende conoscere per poterne accogliere meglio le richieste".

dell'accreditamento, pubblico e privato possano contribuire al raggiungere il comune scopo dell'occupabilità dei soggetti e dell'incremento dell'occupazione¹⁶¹.

8.4. Patto di servizio personalizzato: la configurazione attuale

Già si è detto, qualche pagina addietro, di come il legislatore abbia perso nel 2009 l'occasione di normare a livello nazionale l'istituto del patto di servizio. Il riferimento esplicito della legge n. 247/2007, che delegava il governo a riformare i servizi per l'impiego, al patto come mezzo indispensabile per mettere in contatto politiche passive e politiche attive del lavoro in un'ottica di attivazione del disoccupato, veniva invero confermato nel d.lgs. n. 185/2008 sulla riforma parziale degli ammortizzatori sociali. In questa sede la sottoscrizione di un patto di servizio assurgeva addirittura a condizione vincolante per il godimento di un sostegno economico, ma tanto dirompente è stata considerata l'interdipendenza che nella legge n. 2/2009 la connessione serrata ha lasciato il posto ad una ben più labile, che subordinava la percezione di qualunque beneficio economico non alla sottoscrizione di un patto ma alla dichiarazione di immediata disponibilità “al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale”¹⁶² mentre il rifiuto comportava la perdita dell'indennità.

Anche la cd. Riforma Fornero ha rinunciato al patto come efficace strumento di politica del lavoro, licenziandolo, nel documento ministeriale di presentazione della riforma, con un laconico riferimento a dei non meglio definiti “interventi di attivazione” che devono “sottendere un patto di mutua responsabilità/attivazione tra enti che offrono servizi per il lavoro, lavoratori, datori di lavoro”¹⁶³. Nulla poi di concreto è seguito nel testo della legge n. 92/2012 che ha lasciato intatto il panorama di competenze e implementazioni regionali creatosi nel primo decennio di questo

¹⁶¹ Sempre L. MARTIGNANI, op. cit., p. 155 evidenzia il rischio che, a seguito di una eccessiva tendenza alla digitalizzazione del sistema informativo della Dote, si rischi di ottenere una capillare individualizzazione più che una più utile personalizzazione delle misure.

¹⁶² Legge 28 gennaio 2009, n. 2.

¹⁶³ Nel documento “La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”, presentata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze al Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 e approvata dallo stesso nella medesima seduta. Sul punto v. A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, cit., p. 510.

secolo senza voler dare una definitiva impronta nazionale, e quindi omogenea, all'istituto.

Con il *Jobs Act* del Governo renziano, il patto di Servizio personalizzato assurge ad anello di congiunzione tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro venendogli finalmente riconosciute dal legislatore nazionale definizione e struttura minima che negli anni precedenti erano state colmate e disegnate dalle giunte regionali.

Si è già accennato di come l'art. 19 del d.lgs. 150/2015 abbia abrogato le disposizioni del d.lgs. 181/2000 novellando la definizione dello status di disoccupazione: s'intende tale, ora, il lavoratore che, privo di lavoro, si iscriva al sito dell'Anpal e dichiari telematicamente di essere immediatamente disponibile allo svolgimento di una nuova attività lavorativa così come alle attività lui proposte e concordate con il centro per l'impiego. A seguito della registrazione nel portale dell'Anpal, l'utente sarà oggetto di una profilazione¹⁶⁴ in base alle prime informazioni e dichiarazioni rilasciate ed elaborate telematicamente e, conseguentemente, inserito in una specifica classe, aggiornata automaticamente ogni 90 giorni, che ne misura il grado di occupabilità nel mercato del lavoro.

Per confermare lo stato di disoccupazione, entro 30 giorni¹⁶⁵ dalla dichiarazione telematica di immediata disponibilità il disoccupato deve contattare il centro per l'impiego per una nuova profilazione e per la stipulazione di un patto personalizzato. Il fatto che il legislatore abbia predisposto un'ulteriore attività di *profiling* non può essere visto con sfavore o come una mera duplicazione poiché questa, svolta con l'aiuto di un operatore, può essere utile a correggere eventuali errori o inesatte dichiarazioni della precedente, riposizionando l'utente in una classe

¹⁶⁴ La profilazione di cui al comma 5 dell'art. 19 del d.lgs. 150/2015, introdotta per la prima volta nel progetto Garanzia Giovani, poggia su un software che assegna ad ogni caratteristica dell'utente un coefficiente. Il risultato dato dalla sommatoria di tutte le caratteristiche prese in considerazione, è un numero che indica la distanza del soggetto dalla sua occupabilità nel mercato, vale a dire il suo livello di svantaggio rispetto alla ricerca di una nuova occupazione determinato da un lato dall'area territoriale in cui risiede, dall'altro dalle sue competenze e caratteristiche personali. Più approfonditamente L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, op. cit., p. 117 ss.

¹⁶⁵ Ai sensi del comma 4 dell'art. 20, il disoccupato che entro 60 giorni dalla registrazione telematica sul sito dell'Anpal non sia stato contattato dal centro per l'impiego può richiedere le credenziali per procedere personalmente all'attività di profilazione telematica allo scopo di beneficiare dell'assegno di ricollocazione disciplinato all'art. 23 del medesimo decreto.

eventualmente differente¹⁶⁶. Dopotutto, poiché in base al risultato il soggetto verrà inserito in un determinato target cui afferiranno specifiche misure di politica attiva, l'attività di profilazione è essenziale per programmare tutte quelle successive, per offrire al disoccupato un intervento mirato e pretenderne una attiva partecipazione, per razionalizzare le risorse degli uffici e organizzare un'assistenza personalizzata. Anche la richiesta di una conferma dello stato di disoccupazione pare ragionevole poiché, nel mese che può intercorrere tra questa e quella confermata direttamente al centro per l'impiego¹⁶⁷, l'utente potrebbe aver trovato un nuovo impiego o comunque non essere più interessato a prendere parte ad un percorso di ricollocazione nel mercato¹⁶⁸. Ciò che invece si richiede all'utente che si approcci a stipulare con il Centro per l'impiego un patto di servizio è la disponibilità a essere parte di laboratori per il potenziamento delle competenze nella ricerca di una nuova occupazione come la preparazione a sostenere un colloquio o la stesura di un curriculum; a partecipare ad attività formative o di riqualificazione professionale; ad accettare congrue offerte di lavoro. La stipulazione del patto non è dunque sottoscrizione da prendere alla leggera, ma un impegno del disoccupato pieno e responsabile che condiziona status e percepimento di eventuali indennità (di cui all'art. 21 dello stesso decreto legislativo).

È previsto, a norma dell'art. 20, comma 2, che il patto abbia un contenuto minimo costituito dalla definizione del profilo personale di occupabilità e dalla conseguente indicazione degli atti di ricerca attività, dalle tempistiche con cui porli in essere e dalle modalità con cui comprovarle; dall'individuazione di un responsabile delle attività e dall'indicazione della frequenza dei contatti con il medesimo¹⁶⁹.

¹⁶⁶ V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 121, evidenzia come ciò che stupisce non è la previsione di una doppia attività di profilazione, quanto piuttosto il fatto che questa non sia stata esplicitamente collegata al fascicolo elettronico del lavoratore che ai sensi dell'art. 14 d.lgs. dovrebbe essere fruibile e visibile telematicamente nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro a tutti gli attori della rete dei servizi per l'impiego (Anpal, Inps, Inail). Alcuni dubbi su questa attività vengono sollevati anche da A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in LD, 2, 2016, p. 251; anche A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, cit., p. 300.

¹⁶⁷ Che si riduce a due settimane nel caso di soggetto percettore di indennità di disoccupazione.

¹⁶⁸ A questa considerazione aggiunge V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 121, che la conferma dello stato di disoccupazione di cui all'art. 20 trova la sua ragione anche nella necessità di scongiurare che la prima, quella in formato telematico, sia frutto di operazioni di *hakeraggio* o virus informatico.

¹⁶⁹ Sulla figura del responsabile delle attività esprime qualche perplessità V. FILÌ, *ivi*, p. 124, poiché "ibrida" incorporando lo stesso soggetto la funzione di controllo del disoccupato ma allo stesso tempo quella di tutor pronto a sostenere e ad accompagnare il medesimo nelle attività rigidamente cadenzate.

Rispetto alla figura del tutor presente in alcune delle normative regionali¹⁷⁰, il responsabile delle attività viene qui nominato ma lasciato nell'ombra, non essendo stata colta l'opportunità di definirne compiti e competenze in maniera più nitida. Non si menziona per altro quali specifiche competenze debba possedere il responsabile e fra quali figure in organico presso il centro per l'impiego possa essere selezionato. Ma poiché il disoccupato dovrà relazionare al responsabile sulle attività svolte e avere con il medesimo una "frequenza ordinaria di contatti"¹⁷¹, una adeguata preparazione dell'operatore dovrebbe essere basilare per scongiurare l'ipotesi che queste visite programmate non si rivelino altro che un'incombenza sbrigativa e meramente burocratica da ottemperare sol perché imposta dal patto di servizio e perché in caso di inadempimento del disoccupato questo incorrerà nelle sanzioni di cui agli artt. 21 e 22 del decreto in esame. Se il patto, infatti, ha lo scopo di riaccompagnare il disoccupato, il responsabile non può guardare agli appuntamenti come a degli esclusivi adempimenti amministrativi, pena la permanenza dei servizi per il lavoro nell'alveo di quella tradizionale impostazione che li voleva nulla di più di uffici passa carte votati ad una attività notarile. Poiché il legislatore, accanto alla figura del responsabile delle attività non ha previsto anche un'altra figura di supporto (un tutor, un coach, ecc.) allora questo stesso non può impersonare solo il ruolo del "poliziotto"¹⁷², ma anche e soprattutto quello del motivatore empatico ma intransigente.

Viene da pensare che la nebulosità con cui si è imbastita la figura del responsabile delle attività vada di pari passo con le difficoltà tangibili di carenza e precarietà del personale che da sempre caratterizzano i centri per l'impiego. Tant'è che, poiché il patto di servizio per espressa previsione dell'art. 18, comma 2 del d.lgs. 150/2015 deve essere stipulato in via esclusiva solo con il centro per l'impiego, non essendo delegabile ai soggetti privati accreditati, il dubbio su un pedissequo rispetto delle tempistiche individuate dal legislatore è del tutto lecito¹⁷³. Tant'è che non solo

¹⁷⁰ Il caso più noto è quello lombardo ma la stessa figura è prevista ad esempio anche in Toscana e Liguria.

¹⁷¹ Così lettera d), comma 2, art. 20 d.lgs. 150/2015

¹⁷² Si riferisce a questa figura V. FILI, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 124.

¹⁷³ V. R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, 2, 2016, p. 287; L. VALENTE, op. cit., p. 123.

per superare questa quasi inevitabile *impasse* vengono inserite delle deroghe¹⁷⁴, ma l'ultimo comma dell'art. 20 si premura di assicurare che se il disoccupato, entro 60 giorni dalla dichiarazione di immediata disponibilità rilasciata telematicamente non dovesse essere convocato dal centro per l'impiego, può personalmente richiedere all'Anpal le credenziali per accedere al programma telematico di profilazione e, sulla base di questa, ricevere l'assegno di ricollocazione¹⁷⁵. Ora, se è vero che, così disponendo, l'inerzia del centro per l'impiego viene ricompensata poiché l'incombenza è caricata sulle spalle dell'utente (che deve autonomamente attivarsi)¹⁷⁶, è anche vero che in tal guisa il disoccupato può anticipatamente fruire di un programma altamente personalizzato come quello collegato all'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 senza attendere i canonici 4 mesi.

8.5. Natura giuridica del patto di servizio personalizzato nel *Jobs Act* e condizionalità

Nella sua configurazione attuale, più ancora che nelle maglie lasciate appositamente larghe dal legislatore nazionale di inizio secolo e riempite in maniera composita da quelli regionali, il patto di servizio si allontana da una configurazione negoziale e si rivela chiaramente per quello che è: un atto unilaterale dovuto, tanto per il centro per l'impiego quanto per il disoccupato che voglia mantenere lo status e i benefici economici e non ad esso connessi. A discapito del nome, infatti, l'istituto *de quo* non può considerarsi un contratto in senso privatistico poiché manca una volontà negoziale delle parti. Ma manca viepiù una libera individuazione dell'oggetto del patto, il quale si limita a riprodurre di volta in volta il contenuto individuato dal

¹⁷⁴ Fino a che il sistema non sarà andato a regime è previsto che funzioni e obblighi in materia di politiche attive del lavoro, compresa quindi la stipulazione del patto, sia no attribuiti in tutto o in parte ai soggetti accreditati (art. 11, comma 4).

¹⁷⁵ Così art. 20, comma 4.

¹⁷⁶ In questo senso V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 125. Posto che la speranza è quella che il disoccupato si ricollochi nel più breve tempo possibile e che quindi addivenire ad un assegno di ricollocazione segna già una prima sconfitta del sistema dei servizi per l'impiego, allo stesso tempo il sistema delineato dall'istituto di cui all'art. 23 è decisamente più tarato sul singolo disoccupato cui affrisce rispetto alle misure standardizzate del centro per l'impiego, risultando pertanto l'anticipo di questa fase un vantaggio per il soggetto in cerca di occupazione.

legislatore¹⁷⁷. Posto che le concrete attività e le modalità con cui dovranno essere svolte sono assegnate all'utente sulla base della profilazione, che è principalmente il risultato di un algoritmo, lo spazio per una paritaria contrattazione sul contenuto del patto pare assolutamente esclusa e il disoccupato dovrà percorrere la strada indicata senza possibilità di deviazioni.

Più che sulla natura giuridica del patto, è dunque utile analizzarne la struttura, poiché, se è vero che è il fulcro della riforma delle politiche del lavoro come collante di quelle attive e di quelle passive, allora comprendere quale sia la *ratio* con cui il legislatore ha impostato l'istituto, offrirà la cifra per decrittare il senso del sistema globalmente inteso.

Con il patto il disoccupato conferma il suo status e, al fine di seguire il percorso personalizzato che il centro per l'impiego gli predispone, dichiara di essere disponibile non solo a frequentare corsi per rafforzare le competenze, per riqualificarsi e formarsi, ma anche ad accettare le offerte di lavoro congrue¹⁷⁸, così come definite dall'art. 25 del medesimo decreto, che gli verranno sottoposte.

Il centro per l'impiego, dalla lettura del art. 20, si impegna da parte sua ad elaborare il percorso di reinserimento lavorativo del singolo disoccupato sulla base del profilo personale di occupabilità, a segnalare i corsi di formazione e riqualificazione idonei, a selezionare le offerte di lavoro reputate congrue, a mettere a disposizione un responsabile che regolarmente controlli quanta strada sia stata fatta e quanta ancora ce ne sia da fare. Pare insomma che il patto suggelli un comune intento, quello della rapida ricollocazione dell'utente, obbligando entrambe le parti a degli specifici e sinallagmatici impegni. A ben vedere, però, le sanzioni in caso di inadempimento sono specificate, e in maniera rigorosa, solamente per il disoccupato. Nulla il legislatore dice in ipotesi di inottemperanza del centro per l'impiego. Gli articoli 21 e 22 del decreto legislativo sono infatti dedicati all'elencazione sistematica delle sanzioni irrogate al disoccupato che si discosti dal percorso tracciato dal patto di

¹⁷⁷ L. VALENTE, op. cit., p. 122; V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, p. 179.

¹⁷⁸ Sulla congruità dell'offerta di lavoro e su cosa concretamente si intenda per congruità si avrà modo di approfondire nell'ultimo capitolo del lavoro.

servizio, se beneficia di strumenti di sostegno del reddito nel primo caso oppure di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro nel secondo.

Il lungo elenco prevede sanzioni graduate in base alla gravità dell'inadempimento passando dalla decurtazione di un quarto della mensilità dell'indennità in caso di mancata presentazione senza giustificazione all'appuntamento fissato con il centro per l'impiego per la profilazione *ex art. 20*, alla decadenza dallo stato di disoccupazione e dalle prestazioni ad esso collegate in caso di mancata e ingiustificata accettazione di un'offerta di lavoro.

Ora, dall'analisi di queste disposizioni, che il legislatore rubrica sotto il cappello del "Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità", un paio di considerazioni sono d'obbligo. *In primis* è stato notato come nessuna sanzione sia prevista per il disoccupato che sia inadempiente rispetto agli impegni siglati nel patto, ma non sia percettore di misure economiche di sostegno al reddito¹⁷⁹, come se l'ordinamento volesse prendere sotto la sua ala protettrice solo quei soggetti che devono trovare un lavoro perché sono un costo per lo stato e non perché l'obiettivo occupazionale rappresenti un bene in sé. In secondo luogo, e connessa alla prima considerazione, in mancanza di chiare previsioni punitive anche per inottemperanza dell'attore pubblico, calcare la mano unicamente su quelle del privato cittadino induce a ritenere la condizionalità costruita dal legislatore del *Jobs Act* assiologicamente concepita come e solo sanzionatoria, creata ad arte cioè per ridurre al minimo l'esborso finanziario destinato alla protezione sociale e per questo scolpita come un monito sopra la testa del disoccupato, che percepisce un'indennità, che alla prima avvisaglia di inciampo viene privato dei benefici, primi fra tutti quelli economici¹⁸⁰.

Dunque parrebbe quasi accidentale l'obiettivo della attivazione del disoccupato, non di certo precipua.

¹⁷⁹ Parla V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 122, riferendosi ai disoccupati che non percepiscono trattamenti di sostegno al reddito di "figli di un Dio minore".

¹⁸⁰ Vale la pena ricordare che una sanzione in caso di negligente operato del centro per l'impiego è disciplinata dal comma 11 dell'art. 21, laddove si prevede che il funzionario sia imputata responsabilità disciplinare e contabile qualora non siano stati adottati provvedimenti di decurtazione o decadenza dello status di disoccupazione se previsti. Come a confermare il predominante interesse del legislatore alla conservazione delle finanze che alla promozione dell'occupazione. V. A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, cit., p. 303.

Pare però opportuno smussare alcuni angoli di considerazioni che paiono in effetti troppo nette. Che lo stato debba costantemente tenere sotto controllo le spese destinate al *welfare* non può essere liquidato come venale esercizio del potere, giacché è innegabile che in passato la mancanza di controllo e di sanzioni abbiano permesso comportamenti parassitari e prodotto nel sistema di protezione sociale enormi distorsioni. E a ben vedere non pare neppure così incongruo che proprio nei confronti di quanti godano di trattamenti economici, benché frutto di accantonamenti assicurativi, lo stato abbia delle pretese più stringenti. Dal timido ingresso della condizionalità nel nostro ordinamento, la critica più frequente si è concentrata sulla mancanza di sanzioni che rendessero il *welfare to work* effettivo, che fossero in grado di spostare quell'asse della bilancia che prima pendeva dalla parte del sostegno economico, dalla parte della ricollocazione e che quindi rendessero meno conveniente la percezione di indennità rispetto ad un nuovo lavoro. Non a caso il percorso giuridico del patto di servizio è coinciso con quello del principio di condizionalità. Con la riforma del mercato del lavoro di inizio secolo il mantenimento dello stato di disoccupazione è stato per la prima volta collegato alla disponibilità a svolgere una nuova attività lavorativa e contemporaneamente, nel nuovo riparto decentrato di competenze dei servizi per l'impiego, il legislatore si riferisce ad un patto tra centri per l'impiego e disoccupati con laconiche disposizioni, sperando che siano i legislatori regionali ad avere il coraggio di riempirle di sostanza. Quando nel 2008, anche in ragione della crisi economica globale, si spinge l'acceleratore sulla condizionalità (generalizzando l'accesso e la conservazione di qualunque tipo di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, pena la perdita del trattamento economico e previdenziale¹⁸¹), contestualmente si guarda al patto di servizio come lo strumento ideale per incorporare quell'intreccio ideale di politiche attive e politiche passive che non era mai stato implementato in Italia. Uno strumento forse così innovativo che infatti viene fatto cadere nel dimenticatoio. Ci cade perché lo stato di disoccupazione e i benefici ad esso collegati sarebbero dipesi da un'obbligatoria sottoscrizione del patto di servizio da parte del disoccupato e la condizionalità sarebbe assurda a concreto strumento di gestione del *welfare*, non solo ad aspirazione ideale.

¹⁸¹ Il riferimento è all'art. 19 del decreto legge n. 18/2008.

Solo quando, infine, l'ordinamento accoglie il principio di condizionalità come faro del nuovo sistema del mercato e dei servizi per il lavoro il patto di servizio viene cristallizzato e si eleva a strumento cardine.

Troppo poco tempo è passato dalla sua stabile introduzione per trarne conclusioni sul funzionamento e sulla efficacia, ma la bontà dell'istituto in esame dovrebbe essere analizzata senza avere a mente le inefficienze dei servizi per l'impiego, le lungaggini della burocrazia, le scarse risorse umane e finanziarie. Il patto di servizio non è che la naturale conclusione del lungo percorso del principio di condizionalità e come tale deve essere considerato nella sua valenza giuridica. Misurarlo in base al contesto amministrativo in cui è calato porterà inevitabilmente ad un esito negativo, dipeso non dal fatto che il comportamento non collaborativo del disoccupato venga giustamente sanzionato e che il percettore di misure di sostegno al reddito debba essere obbligatoriamente accompagnato in un percorso di ricollocazione, ma dalla quasi ormai scontata presa di coscienza della profonda inefficienza dei servizi per l'impiego.

Così profonda che il legislatore ha finalmente introdotto stabilmente l'istituto dell'assegno di ricollocazione.

9. L'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 d.lgs. 150/2015

La nascita dell'assegno individuale di ricollocazione è stata assai travagliata, comparso e scomparso l'istituto dai testi normativi per alcuni anni, fino a trovare definitiva collocazione come strumento di politica attiva del lavoro nel d.lgs. 150/2015.

L'assegno consente, al percettore di Naspi disoccupato da almeno quattro mesi¹⁸², di sospendere il patto di servizio sottoscritto con il centro per l'impiego e richiedere di godere di una dote parametrata alla sua classe di profilazione da spendere a sua scelta presso gli operatori pubblici o privati accreditati al fine di godere di un'assistenza personalizzata per una rapida ricollocazione nel mercato del

¹⁸² Lasso di tempo che si accorcia nell'ipotesi di cui all'art. 20, comma 4 in cui il disoccupato che non sia stato convocato dal centro per l'impiego dopo 60 giorni dalla dichiarazione telematica di immediata disponibilità può richiedere direttamente all'Anpal le credenziali per procedere alla profilazione prodromica all'assegno di ricollocazione.

lavoro. Può essere rilasciato solamente dai centri per l'impiego ma può essere speso, entro il termine massimo di due mesi dal suo rilascio a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione, indifferentemente in questi o presso le agenzie per il lavoro (o altri operatori privati accreditati) e ha una durata di sei mesi che possono arrivare fino a dodici qualora la somma totale non sia stata consumata nel primo semestre.

Scelto l'operatore cui devolvere l'assegno, al disoccupato verrà affiancato un tutor che lo sosterrà nel programma di ricerca intensiva di un nuovo lavoro e di percorsi di riqualificazione calibrati in base alle esigenze e alla domanda di lavoro del territorio di riferimento. L'erogazione dei servizi collegati all'assegno verrà sospesa nel caso in cui il disoccupato sia assunto in prova o a termine. L'art. 23 elenca una serie di oneri cui le parti sono sottoposte: da un lato il disoccupato si impegna a svolgere le attività così come indicate dal tutor e ad accettare l'offerta di lavoro congrua che gli verrà eventualmente sottoposta¹⁸³; dall'altro il soggetto (centro per l'impiego o privato accreditato), che eroga il servizio, deve comunicare se senza giustificato motivo il disoccupato si rifiuti di partecipare alle attività o di accettare l'offerta congrua, affinché il comportamento inadempiente di quest'ultimo venga sanzionato come previsto dall'art. 21.

9.1. Dal contratto di ricollocazione all'assegno individuale di ricollocazione

Il primo formale richiamo alla figura del contratto di ricollocazione, sebbene non sotto questa precisa nomenclatura, avviene ad opera della legge di stabilità 2014 (comma 215, art. 1 della legge n. 147/2013) che istituisce il Fondo per le politiche attive del lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di promuovere la ricollocazione dei disoccupati e di quanti percepiscano ammortizzatori sociali. Il Fondo si propone di finanziare il potenziamento di misure di politica attiva comprese le sperimentazioni regionali del contratto di ricollocazione¹⁸⁴. Ma da questo

¹⁸³ La lettera d), comma 5 dell'art. 23 definisce congrua quell'offerta di lavoro che rispecchia le capacità, le aspirazioni e le possibilità effettive del disoccupato, anche tenuto conto del periodo di disoccupazione già trascorso e alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento.

¹⁸⁴ Dopo le prime esperienze regionali a macchia di leopardo, è il senatore Pietro Ichino nel disegno di legge sul Codice semplificato del lavoro n. 1006/2013 a riproporre il contratto di ricollocazione, già proposto come strumento di *outplacement* all'art. 2120 nella versione precedente del Codice semplificato (d.d.l. 11873/2009). Ichino, alla luce delle *best practices* nord-europee, propone uno

punto di partenza all'attuale punto di arrivo il percorso non è stato in discesa e la ricerca schizofrenica della sua esatta collocazione nel contesto legislativo del *Jobs Act* ne è stata sicuramente la prova.

Inizialmente, proprio perché concepito come strumento per riequilibrare il baricentro della sicurezza, trasmigrata dal contratto al mercato del lavoro con il superamento dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, il contratto di ricollocazione era stato inserito nello schema del decreto n. 135 sul contratto a tutele crescenti attuativo della legge n. 183/2014¹⁸⁵, ispirata sì da alcune buone prassi nel tessuto regionale, ma consapevole dell'esigenza di una definizione omogenea di carattere nazionale e, conseguenzialmente, di un'unica cabina di regia¹⁸⁶.

Qualche mese più tardi viene invece inserito nel decreto legislativo sul riordino della disciplina in materia di ammortizzatori sociali n. 22/2015. All'art. 17, rubricato "Contratto di ricollocazione", si fa riferimento ad uno strumento rivolto al generico "soggetto in stato di disoccupazione"¹⁸⁷ il quale, se procede alla propria

strumento che colleghi le politiche passive con quelle attive di inserimento nel tessuto produttivo e che coinvolge non solo il lavoratore disoccupato e l'agenzia per il lavoro, ma anche l'ultimo datore che finanzia i servizi erogati dall'agenzia e avrà pertanto interesse ad una rapida ricollocazione del lavoratore; v. A. M. BATTISTI, *L'assegno di ricollocazione*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Torino, 2017, p. 159; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, op. cit., p. 144 ss., che sottolinea come la ratio del contratto di ricollocazione presentato dal senatore Ichino rappresenti "la contropartita della possibilità di licenziamento per motivi economici sottratti al sindacato giudiziale [...] con una ragionevole responsabilizzazione dell'impresa per la ricollocazione del lavoratore". Basti pensare che il regolamento attuativo del Fondo per le politiche attive che avrebbe dovuto essere emanato entro marzo 2014, ha visto la luce il novembre dello stesso anno a quasi un anno di distanza dalla Legge di stabilità che lo istituiva.

¹⁸⁵ Il cd. *Jobs Act* (legge n. 183/2014) all'art. 1, comma 4, lettera p), si prefigge "l'introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale". Si propone altresì, e in collegamento con la lett. p), "l'introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale (lett. q)".

¹⁸⁶ Primo fra tutti l'esempio della regione Lombardia, ma non solo. Anche il Lazio e la Sicilia hanno implementato lo strumento del contratto di ricollocazione, con interventi mirati a specifiche categorie di disoccupati. Un esempio invece poco virtuoso di cooperazione tra Stato e regioni è stata la disomogeneità degli interventi legati a Garanzia Giovani poiché a livello territoriale gli interventi sono stati a livello tempistico e organizzativo assai disomogenei nelle varie Regioni.

¹⁸⁷ È interessante come nei suoi vari spostamenti normativi l'istituto abbia perso il riferimento alla ragione del licenziamento, laddove l'art. 17 fa riferimento al solo status di disoccupazione del soggetto e non alla causa, cioè a dire al licenziamento per giustificato motivo oggettivo che in origine

profilazione, ha diritto di ricevere un servizio di assistenza intensiva per la ricerca di una nuova occupazione fornito dai centri per l'impiego ovvero dai soggetti privati accreditati. In base alla classe di occupabilità cui appartiene, il disoccupato potrà godere di una Dote individuale di ricollocazione da spendere presso l'operatore, pubblico o privato, con cui ha stipulato il contratto.

Il peregrinare dell'istituto in esame trova fine con il suo conclusivo inserimento nel d.lgs. n. 150/2015 emanato il 14 settembre 2015 per riordinare la materia dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, sparendo dunque dalla materia delle politiche passive per ricomparire come vero e proprio strumento di politica attiva, con la contestuale abrogazione dell'art. 17 che ne definiva prima i contorni¹⁸⁸. Come esaminato nel precedente paragrafo, la sostanza dell'istituto non viene intaccata. Si rinuncia però al riferimento civilistico al "contratto" in favore del termine "assegno", come ad evocare l'oggetto e la finalità dello strumento, ma non la natura del medesimo¹⁸⁹. Viene a perdersi insomma quell'accento sul negozio giuridico tra disoccupato, agenzia per il lavoro e privato accreditato che aveva caratterizzato l'istituto nelle prime apparizioni normative e si pone, invece, maggiormente sulla finalità di uno strumento a tutti gli effetti entrato a far parte del ventaglio di politiche attive a disposizione degli operatori e dei soggetti in cerca di lavoro.

Un drastico ed evidente cambiamento concerne la platea dei beneficiari della misura, non più destinata a tutti coloro si trovino in stato di disoccupazione, ma soltanto a quanti, in quell'ampio bacino di utenti, percepiscano la Naspi e da almeno quattro mesi, evidentemente per ragioni finanziarie, a maggior ragione visto che l'assegno di ricollocazione nasce come sperimentale¹⁹⁰.

giustificava l'esigenza di ricollocazione come compensazione alla mancata reintegrazione. Parla infatti di "collocazione extrasistemica" dell'art. 17 rispetto al contenuto del decreto n. 22 G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in *RDSS*, 3, 2015, p. 548.

¹⁸⁸ Rimane comunque ferma, poiché non è stato abrogato il comma 1 dell'art. 17 del d.lgs. 22/2015, la possibilità per le regioni di "attuare e finanziare il contratto di ricollocazione" nell'ambito della programmazione delle politiche attive del lavoro. Per. M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 1, 2016, p. 121, l'abrogazione dell'art. 17 non solo è stata inaspettata ma rivela una certa "incertezza progettuale e di sistema rispetto a uno dei punti maggiormente qualificanti e innovativi del progetto di riforma [...] in chiave di modernizzazione delle tecniche di tutela del lavoro.

¹⁸⁹ V. A. M. BATTISTI, *L'assegno di ricollocazione*, cit., p. 164.

¹⁹⁰ Ma divenuto strutturale mediante il rifinanziamento ad opera del d.lgs. 148/2015.

È innegabile che la forza innovativa che aveva portato con sé il contratto di ricollocazione degli albori, nell'attuale conformazione strutturale e collocazione sistemica dell'assegno di ricollocazione si è andata smorzando, un po' perché si è sfumato quel collegamento diretto che controbilanciava l'estrema flessibilità del contratto a tutele crescenti, un po' perché, tra tentativi sperimentali e budget risicati, quello che doveva costituire il punto di forza e perno dell'intero sistema del diritto del lavoro italiano sembra aver subito un forte ridimensionamento. Forse però non proprio tutto è da buttare via se si considera il potenziale dello strumento in esame che è stato ora almeno cristallizzato dal legislatore nazionale.

9.2. Assegno di ricollocazione: natura, diritti e doveri delle parti e condizionalità

Come si evince dalla natura e dal contenuto dell'assegno di ricollocazione, attraverso questo strumento il legislatore ipostatizza una condizionalità di tipo *antropocentrico* con cui perseguire l'obiettivo della più rapida ricollocazione possibile del disoccupato e allo stesso tempo coinvolgere il medesimo in un percorso fortemente personalizzato.

In merito alla natura giuridica dell'istituto, rinviando in buona parte alle considerazioni già svolte sul Patto di servizio di cui all'art. 20 del d.lgs. 150/2015, l'eventuale presenza di un soggetto ultroneo rispetto al disoccupato e al Centro per l'impiego, impone una riflessione ulteriore. Consentendo infatti l'art. 23 al disoccupato la possibilità di spendere l'assegno alternativamente presso un operatore pubblico ovvero un operatore privato – per la verità spingendo lo stesso legislatore verso il privato¹⁹¹-, quest'ultima ipotesi varrà a delineare un rapporto trilaterale in cui ogni parte sarà assoggettata a obblighi precisi. Per questa ragione gran parte della dottrina ha letto nell'istituto evidente natura contrattuale, viepiù confermata dalla assoluta volontarietà con cui il disoccupato se ne approccia¹⁹². È infatti una sua libera

¹⁹¹ Sulla inadeguatezza conclamata e confermata del servizio pubblico, A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, cit., p. 259 ss., basti pensare che il legislatore, consapevole delle inefficienze pubbliche, ha inserito la possibilità per il disoccupato, in caso di inerzia del centro per l'impiego, di ricevere dall'ANPAL le credenziali per procedere autonomamente alla profilazione *on line* e ricevere l'assegno di ricollocazione.

¹⁹² In questo senso L. VALENTE, voce *Assegno di ricollocazione*, in *Enc. Treccani, Diritto on-line*, 2016.

scelta decidere di congelare il Patto di servizio per richiedere l'assegno, e nel momento in cui opererà per l'assegno spetterà sempre a lui decidere di farsi assistere dagli operatori pubblici o dai servizi privati accreditati. Ma a questo diritto di scelta, sia dello strumento sia della controparte, si contrappone anche la responsabilità ad essa conseguente, consistente nella partecipazione attiva al percorso ricollocativo instaurato e all'esatto adempimento degli obblighi da esso derivanti. Si può a ragion veduta parlare di un vero e proprio contratto in senso civilistico, che genera in capo alle parti diritti e doveri riassumibili nel diritto, per il disoccupato, a ricevere un'assistenza intensiva cui fa da contraltare il dovere di adempiere alle attività connesse a questa assistenza, e nel diritto dell'operatore a ricevere l'assegno (cioè a essere retribuito) cui corrisponde il dovere di fornire all'utente un intervento specialistico e mirato.

Se poi si allarga lo schema contrattuale finanche a ricomprenderne l'attore statale, il dovere del soggetto accreditato è anche quello di segnalare immediatamente al centro per l'impiego territorialmente competente il rifiuto opposto dal disoccupato di svolgere le attività a lui proposte o di accettare una congrua offerta di lavoro¹⁹³. Di più, se alla presenza della parte pubblica aggiungiamo la finalità precipua dell'istituto, ovvero la più rapida collocazione possibile del disoccupato, allora è da condividersi l'interpretazione di quella dottrina¹⁹⁴ che ravvisa nell'assegno di ricollocazione così come enucleato dal legislatore del *Jobs Act* un esempio di contratto plurisoggettivo con comunione di scopo. Il riferimento a questa declinazione negoziale permette di far convivere pacificamente i tre soggetti coinvolti, di giustificarne poteri, doveri e diritti fino a ricomprenderne l'unanime obiettivo; permette inoltre di guardare alla complessiva articolazione e non alle singole obbligazioni che invece subiscono la vicendevole dipendenza di quelle loro contrapposte¹⁹⁵: il centro per l'impiego è chiamato ad essere rapido ed efficiente

¹⁹³ Parla A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in ADL, 2, 2016, p. 286, di una vera e propria devoluzione del potere di controllo del disoccupato in capo al soggetto privato.

¹⁹⁴ A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 291 ss.; sul contratto plurisoggettivo, più in generale, v. G. FERRI, voce "contratto plurilaterale", in A. AZARA, E. EULA (diretto da), *Novissimo Digesto italiano*, Torino, 1968, p. 678 ss.; anche G. FERRI, *Le società*, in *Trattato di diritto civile italiano*, vol. X, tomo III, 3^a ed., Torino, 1987, p. 118 ss.

¹⁹⁵ A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, cit., p. 292, secondo il quale "si instaura un nesso giuridicamente rilevante tra diverse relazioni contrattuali,

nell'attività di profilazione e consecutiva assegnazione dell'assegno così come a retribuire sistematicamente gli operatori privati coinvolti; questi devono offrire e garantire un'assistenza specialistica tarata sul singolo utente e segnalare eventuali inadempienze; il disoccupato, infine, deve dimostrarsi parte attiva del percorso di reinserimento lavorativo, partecipando in modo responsabile alle misure di politica attiva predisposte in suo favore e accettando le offerte di lavoro. Mediante il ricorso al contratto plurisoggettivo è possibile salvaguardare i singoli negozi senza che l'inadempimento di una delle parti possa inficiare l'intero rapporto proprio perché sorretto da un fine più generale rappresentato dal reperimento di una nuova occupazione per il disoccupato. Una tale ripartizione di responsabilità, fra loro intrecciate ma indipendenti, tempera anche l'evidente ricorso alla condizionalità di cui l'intero quadro riformista è impregnato¹⁹⁶, poiché incardinata in un contesto in cui molto si chiede al fruitore dell'assegno, ma – almeno ai sensi del dettato normativo - altrettanto si concede. Il che si collega con l'aspetto contenutistico dell'assegno medesimo.

L'attività prodromica della profilazione da parte dei Centri per l'impiego si dimostra operazione fondamentale, ancor più che ai fini della sottoscrizione del patto di servizio, perché non solo determina la misura della distanza occupazionale del disoccupato al mercato del lavoro, ma, conseguentemente, anche l'importo dell'assegno da erogargli che può variare da un minimo di 250 euro per un soggetto facilmente ricollocabile ad un massimo di 5.000 se il livello di svantaggio è massimo. La somma non viene fisicamente trasferita al percettore della Naspi, ma si tratta di una dote, di un conto virtuale che egli potrà utilizzare per fruire di prestazioni, qualificate e calibrate sulle sue esigenze, erogate dal centro per l'impiego ovvero da un soggetto accreditato che dunque percepiranno la somma in denaro come corrispettivo per le loro prestazioni.

ciascuna con una causa autonoma ed indipendente e una propria individualità, ma funzionalmente coordinati da rapporti reciproci in vista dell'unitarietà dell'assetto teleologico ed economico, per cui la validità o l'efficacia di uno influenzano la validità e l'efficacia dell'altro". L'A. evidenzia come in questa ricostruzione emerga il problema di una chiara identificazione delle responsabilità in ipotesi di inadempimento dell'operatore privato sia nei confronti dei servizi per l'impiego pubblici sia nei confronti del singolo disoccupato, poiché il legislatore nulla dice sul punto.

¹⁹⁶ S. B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni.*, in DRI, 1, 2016, p. 72.

Il diritto del percettore è quello all'assistenza intensiva, a un accompagnamento cioè estremamente personalizzato grazie al quale può fruire della consulenza e affiancamento di un tutor e alla predisposizione di un programma accelerato di ricerca occupazionale in una delimitata area geografica scandito tra "riqualificazione professionale mirata e sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa"¹⁹⁷. A fronte di questo percorso tagliato su misura sul singolo disoccupato, il legislatore chiede in cambio una partecipazione attiva e una risposta pronta in caso di proposte lavorative confacenti alle ambizioni, capacità, possibilità del disoccupato medesimo.

Il principio di condizionalità si sviluppa quindi entro la dicotomia assistenza intensiva e attivazione del fruitore, configurandosi invero molto più *soft* di quella che emerge dalla cornice del patto di servizio¹⁹⁸: posto che le sanzioni per inottemperanza degli obblighi e attività previste nel programma sono quelle previste dai commi 7 e 8 dell'art. 21 del decreto 150 così come per il patto di servizio, ciò che mitiga la condizionalità stringente è la tendenziale cooperazione tra disoccupato ed erogatore dei servizi intensivi che aspirano ad essere, se non contrattati, per lo meno stabiliti di comune accordo, nel tentativo di dar vita ad un circolo virtuoso di "responsabilizzazione concordata"¹⁹⁹ in cui il disoccupato si sente protagonista e parte propulsiva del suo stesso percorso ricollocativo.

Il cerchio si chiude con l'incentivo economico che dovrebbe stimolare l'operatore che prende in carico il disoccupato a reinserirlo nel mercato nel più breve tempo possibile. Mentre l'art. 17 del d.lgs. 22/2015 stabiliva la possibilità di incassare l'assegno in conseguenza della effettiva ricollocazione²⁰⁰, più ragionevolmente l'art. 23 dispone che solo una parte, seppur prevalente, verrà corrisposta a risultato raggiunto, mentre la restante quota verrà versata immediatamente a copertura delle attività preliminare di gestione del disoccupato. Vero infatti che la prima soluzione

¹⁹⁷ Art. 23, co. 5, lett. b).

¹⁹⁸ V. S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p. 99, i quali si verrebbero infatti a delineare due tipi di condizionalità entro la cornice del decreto legislativo 150/2015, quella ex patto di servizio, più hard, e quella ex assegno di ricollocazione, più soft, proprio perché basata su un maggiore coinvolgimento del disoccupato nella scelta del miglior percorso per il ricollocamento.

¹⁹⁹ L'espressione è di S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit., p. 99.

²⁰⁰ Più precisamente faceva riferimento al "risultato occupazionale ottenuto".

avrebbe incentivato gli operatori ad essere particolarmente determinati e rapidi nel reperire nuove possibilità occupazionali all'utente, ma li avrebbe altresì spinti a prendere in carico i soggetti più facilmente ricollocabili. La scelta legislativa finale, invece, guarda al risultato come stimolo ad un'efficiente programmazione intensiva, ma senza dimenticare che gli operatori privati accreditati non possono che operare secondo un regime di economicità per continuare ad essere competitivi sul mercato.

10. La condizionalità nelle misure di tipo assistenziale

Una delle ambizioni dichiarate del *Jobs Act* è stata quella di tendere, come già detto, ad una universalizzazione delle tutele²⁰¹, nel senso di ampliare il più possibile la platea dei beneficiari di misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Alla nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), ha affiancato un sostegno al reddito dei collaboratori coordinati e continuativi (Dis-coll)²⁰² e l'Assegno di disoccupazione (ASdI) per quanti, pur contemplati nel novero dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione, l'avessero esaurita senza essere ricollocati sul mercato del lavoro e si trovassero in stato di bisogno.

Esaminare la disciplina dell'assegno di disoccupazione, per altro già abrogata e sostituita a partire dal gennaio 2018 dal Reddito di inclusione, significa occuparsi del timido tentativo del legislatore di riempire una lacuna dell'ordinamento italiano in tema di reddito minimo garantito, lacuna che un acceso dibattito politico così come le raccomandazioni sovranazionali chiedono venga colmata²⁰³.

²⁰¹ S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in RGL, 3/2016, p. 550 ss.; S. RENGÀ, *Post facta resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in LD, 1/2015, p. 77 ss.; G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Commentario Breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, p. 467. Per

²⁰² La misura, nata dapprima solo come sperimentale, è stata poi resa strutturale con la legge 81/2017 che ne ha esteso, come verrà specificato nell'ultimo capitolo, anche la portata soggettiva.

²⁰³ M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in RIDL, 3, 2017, p. 418-419; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in RDSS, 3, 2017, p. 422; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in DLM, I, 2007, p. 77 ss.; per una ricostruzione generale sui tentativi di inserire un reddito di base v. anche G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017; P. BOZZAO, *Reddito di base e nuova cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in RGL, 2014, p. 325 ss.; in ambito internazionale v. anche Y. VANDERBORGHT, *The tension of Welfare State Reform and the Potential of a Universal Basic Income*, in E. DERMINE, D.

Il sistema di protezione sociale italiano si è basato infatti, fino ad ora, esclusivamente sul pilastro assicurativo, proteggendo cioè il reddito dei lavoratori disoccupati in base alla logica sinallagmatica della corresponsione dell'indennità sulla base dei contributi versati; non si è mai spinto, invece, come la quasi totalità dei paesi europei²⁰⁴, a prevedere un pilastro di tipo squisitamente assistenziale, che tutelasse anche quanti sono usciti dal mercato del lavoro o non vi sono mai entrati, ma solo perché si trovino in stato di necessità.

Che questo vuoto normativo sia dipeso dalla propensione al salvataggio dell'insalvabile con l'abuso della Cassa integrazione oppure da un anelito alla riorganizzazione dell'intero sistema degli ammortizzatori sociali di fatto postergato per decenni e rimpiazzato da misure disconnesse ed emergenziali, di fatto la crisi economica e la precarizzazione delle carriere lavorative hanno acuito la necessità di predisporre misure in grado di salvaguardare quelle persone in stato di indigenza che non possono trovare tutele confidando negli istituti vigenti²⁰⁵.

Confermata insomma l'esigenza di un reddito minimo garantito, il legislatore nell'arco di un paio d'anni ha predisposto l'ordinamento, con una serie di interventi successivi, ad accogliere misure di tipo assistenziale, in perenne equilibrio tra la ricerca di risorse finanziarie adeguate a copertura e la necessità di salvare gli indigenti dalla povertà e dall'esclusione sociale. È in questo contesto che si inserisce il principio di condizionalità, che di fronte ad una vasta platea di potenziali beneficiari, dispiega con forza la sua ragion d'essere: da un lato perché il sostegno economico peserà sulla fiscalità generale – e il bilancio statale non può essere ignorato –, dall'altro perché sul lavoro come strumento di estrinsecazione personale e coesione sociale la nostra Carta costituzionale ha poggiato le basi. Sicché appare del tutto ragionevole, sulla scorta della più classica tradizione Beveridgeana, che la concessione di indennità economiche ai soggetti in difficoltà sia condizionata dall'impegno dei medesimi in attività di inclusione attiva progettate di concerto con i comuni e i centri

DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Work & Society, vol. 79, Peter Lang, 2015, 209 ss.

²⁰⁴ Solo la Grecia, insieme all'Italia, ancora non si è dotata di un reddito minimo garantito nel panorama europeo.

²⁰⁵ Perché ad esempio non invalidi o non ancora ultrasessantacinquenni e quindi non rientranti ancora nell'alveo di copertura dell'assegno sociale (65 anni e 3 mesi).

per l'impiego, secondo una logica che incentiva alla ricerca di un lavoro e di conseguenza al recupero di un'autonomia economica.

10.1. L'assegno di disoccupazione (ASdI)

Ispirato dall'annunciato universalismo delle tutele, già la legge n. 183/2014 lo individua viepiù nella eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'Aspi, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti²⁰⁶. L'art. 16 del decreto legislativo n. 22 del 2015, ricalca e completa la definizione della misura, invero ulteriormente arricchita dalle disposizioni di cui all'art. 43, comma 5 del d.lgs. 148/2015 e dal decreto ministeriale del 29 ottobre 2015 emanato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Inizialmente concepita come misura sperimentale per i percettori di Naspi che l'avessero esaurita entro il 31 dicembre del 2015 senza ricollocarsi nel mercato del lavoro, è stata poi prolungata mediante lo stanziamento di fondi dedicati fino al 2019, assumendo così il carattere della strutturalità²⁰⁷.

L'Asdi viene erogata mensilmente per un massimo di sei mesi ed è pari al 75% dell'importo dell'ultima mensilità Naspi percepita dal richiedente.

La cerchia degli eventuali beneficiari della ASdi è alquanto ristretta: non solo prerequisite è aver già usufruito della Naspi, ma anche essere parte di un nucleo familiare in cui si conti almeno un minorenni ovvero avere un'età pari o superiore ai 55 anni senza aver ancora maturato i requisiti per godere della pensione di vecchiaia o anticipata; si aggiunge poi il requisito oggettivo dello stato di bisogno, comprovato da un'attestazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) pari o inferiore ai cinque mila euro. Infine è imposto al richiedente, pena la perdita del beneficio economico, di aderire ad un progetto personalizzato predisposto dai servizi

²⁰⁶ Art. 1, comma 2, lett. b), punto 5 della legge n. 183/2014.

²⁰⁷ Cfr. D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Wolters Kluwer Cedam, 2016, p. 370.

per l'impiego competenti in cui vengono elencate le attività di politica attiva (orientamento, formazione, ricerca attiva di lavoro) compresa l'accettazione di adeguate offerte di lavoro che gli verranno sottoposte.

Come evidenziato da parte della dottrina, non ci si trova di fronte ad una costruzione assistenziale *tout court*, ma piuttosto di fronte ad un istituto di natura ibrida²⁰⁸ se non addirittura di una semplice “appendice di un istituto assicurativo”²⁰⁹. In effetti l'Asdi è frutto della commistione di due elementi apparentemente antitetici, poiché pur aspirando ad una finalità di tipo assistenziale, prevede una rigida selezione dei soggetti che possono beneficiarne e che appartengono alla cerchia di quanti già ricevono -e hanno ricevuto- protezione attraverso il sistema assicurativo. Si tratta dunque di un istituto a natura mista²¹⁰ che da un lato ricorre alla fiscalità generale per sostenere economicamente, e temporaneamente, le famiglie in difficoltà economica, dall'altro si basa su criteri oggettivi stringenti e solo a una determinata categoria di soggetti, vale a dire i disoccupati, rimarcando senza soluzione di continuità lo stretto legame con la Naspi e di conseguenza con il pilastro assicurativo della protezione sociale²¹¹.

Gli obblighi gravanti in capo ai beneficiari ricalcano quelli previsti per il soggetto disoccupato²¹². In particolare il soggetto che voglia godere dell'assegno di disoccupazione deve sottoscrivere un progetto personalizzato redatto in

²⁰⁹ In questo senso S. RENGÀ, *Post facta resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., p. 90; F. RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in GLRI, n. 147, 3, 2015, p. 510; ritengono invece che rappresenti una misura di carattere assistenziale S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, cit. p. 556; N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in RGL, 4, 2016, p. 791; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, op. cit., p. 370.

²¹⁰ Così P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione di insieme*, in DLM, 3, 2015, p. 528.

²¹¹ Per parte della dottrina questa eccessiva rigidità all'accesso della misura, accompagnata soprattutto nel periodo di sperimentali della misura al brocardo del “chi prima arriva meglio alloggia”, genera iniquità e disparità di trattamento tra soggetti comunque meritevoli di godere della misura, v. In tal senso N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, cit., p. 790.

²¹² D. GAROFALO, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, p. 316; P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione di insieme*, cit., p. 528.

collaborazione con il servizio per l'impiego competente²¹³ che tiene conto del profilo personale e del contesto e dei carichi familiari, di eventuali disabilità o criticità che richiedono l'intervento dei servizi sociali, formativi, sanitari al fine di garantire al beneficiario un sostegno sinergico e integrato²¹⁴. Al di là dei doveri di partecipare alle attività formative o di riqualificazione previsti, emerge l'intento *in primis* di accompagnare soggetti a rischio di esclusione sociale nel mercato del lavoro, laddove il lavoro non rappresenta solamente l'autonomia economica senza l'aiuto statale, ma soprattutto l'unica forma di indipendenza e di affrancamento possibile per una vita dignitosa.

L'Asdi, pur con tutti i limiti dettati dalla circostanza di rappresentare una commistione di piani differenti, rimane, a parere di chi scrive, una propagazione sussidiaria dell'indennità di disoccupazione alla quale, in situazione di efficienza del mercato del lavoro ma soprattutto dei servizi per l'impiego, non si dovrebbe neppure pervenire. La natura di *extrema ratio* della misura, istituita per fare fronte ad un periodo di disoccupazione ancora intensa a seguito della crisi, emerge se rapportata al ruolo del principio di condizionalità in pendenza dell'erogazione della Naspi: se infatti l'erogazione del beneficio economico fosse sorretta da politiche attive efficaci che sostengono e incentivano il disoccupato ad una rapida ricollocazione, la predisposizione di un istituto di tal fatta che per sua stessa natura non tutela neppure i lavoratori precari e discontinui che ne avrebbero più bisogno²¹⁵, sarebbe del tutto superflua.

Come sottolineato in dottrina, l'Assegno di disoccupazione, pur rimanendo un timido approccio²¹⁶ al pilastro assistenziale della protezione sociale, rappresenta, proprio per questa ragione, anche la parte più innovativa del Jobs Act che per la prima

²¹³ Nella quasi totalità dei casi il soggetto avrà già stipulato un progetto personalizzato per fruire della Naspi. In questo caso sarà sufficiente un'autodichiarazione successivamente verificata dai centri per l'impiego.

²¹⁴ Art. 5, co. 2, lett. c), Decreto ministeriale 29 ottobre 2015.

²¹⁵ Per beneficiare dell'Asdi è necessario aver già percepito e usufruito interamente della Naspi, per la quale, benché il tentativo di estensione ad una platea più ampia di lavoratori, necessario aver versato tredici settimane contributive negli ultimi quattro anni e aver lavorato per almeno trenta giornate effettive nell'anno precedente alla disoccupazione. Sottolinea S. RENGA, *Post facta resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., p. 89, come "piova sul bagnato" vista la segmentazione del mercato del lavoro, giacché inoccupati e lavoratori più deboli non possono ricevere tutela.

²¹⁶ N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, cit., p. 791.

volta assume la decisione di identificare come soggetti degni di tutela, fuori da logiche assicurative, persone abili al lavoro e in stato di bisogno e, benché queste persone siano state selezionate in quanto disoccupate, la strada aperta dall'istituto, in poco tempo, ha portato il legislatore a concepire istituti che amplificassero il debole approccio assistenziale introdotto dall'ASdi²¹⁷.

10.2. Dal Sostegno per l'inclusione attiva al Reddito di inclusione: condizionalità come veicolo di integrazione sociale

Con il Decreto interministeriale 26 maggio 2016, il governo ha provveduto ad estendere su tutto il territorio nazionale il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) come previsto ai sensi dell'art. 1, comma 387, lettera a) della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sulla base della sperimentazione già posta in essere nel 2012 con la cd. Carta Acquisti²¹⁸. Un secondo decreto, il DL 16 marzo 2017, ha provveduto ad allargare l'ambito di applicazione della misura.

Il SIA è una misura assistenziale *tout court* che si concreta nell'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) ai nuclei familiari che vivono in condizione di povertà e nei quali vi sia almeno un componente minorenni, ovvero una donna in accertato stato di gravidanza ovvero un figlio, anche maggiorenne, affetto da disabilità. È erogato qualora l'Indicatore della situazione economica equivalente sia pari o inferiore a tremila euro e quando nessun soggetto del nucleo familiare percepisca strumenti di sostegno al reddito in quanto disoccupato.

Il SIA si richiede al Comune di residenza della famiglia e il rapporto stretto tra lo strumento e i servizi territoriali più prossimi ai beneficiari si propaga anche sulle disposizioni concernenti la condizionalità, dal momento che questi, per usufruire della Carta, sono tenuti a pianificare, insieme ai servizi sociali del Comune e al centro per l'impiego, un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa che tenga

²¹⁷ Per M. VINCIGI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in LD, 2, 2017, p. 319, l'ASdi potrebbe astrattamente rappresentare il secondo livello di tutela contro la disoccupazione involontaria.

²¹⁸ La Carta Acquisti o Social card è stata introdotta per la prima volta con il DL 112/2008 per far fronte ai crescenti casi di povertà generati dalla crisi. È stata finanziata annualmente attraverso la Legge di Stabilità mentre nel 2014 è stata sostituita dalla Nuova Social Card (DL 5/2012), sperimentazione che avrebbe dovuto anticipare un progetto più esteso ed omogeneo progetto di Sostegno all'Inclusione Attiva che avrebbe dovuto essere attivo già dal 2014.

conto delle necessità e criticità del nucleo familiare globalmente considerato e che al contempo individui una serie di attività e impegni reciproci, come la ricerca attiva di un lavoro e la partecipazione a percorsi formativi sia scolastici sia professionalizzanti, nel dichiarato tentativo di veicolare l'inclusione sociale di quanti versino in condizioni di emarginazione, attraverso l'impegno sinergico dei servizi alla persona locali e l'incentivo ad un atteggiamento attivo in capo ai beneficiari medesimi.

Ben presto il Sostegno per l'inclusione attiva viene superato e sostituito dal nuovo istituto che, per la prima volta, disegna un sistema organico di protezione sociale di tipo assistenziale, poiché slegato dalla contribuzione versata, nell'ordinamento italiano, rispondendo alle raccomandazioni di matrice sovranazionale²¹⁹ e ai bisogni di un cospicuo numero di persone che vivono sotto la soglia di povertà. Il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 recante le "disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, emanato in attuazione della legge 15 marzo 2017, n. 33, introduce il Reddito di inclusione (Rei), primo reale tentativo di misura solidaristica a tendenza universalistica. Il decreto legislativo in commento ha previsto, a decorrere dal primo gennaio 2018, il ReI quale "misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale"²²⁰. La stessa ha infatti sostituito, a partire dalla medesima data, sia l'Asdi sia il SiA, assurgendo così a strumento unico e onnicomprensivo di protezione assistenziale.

Il reddito di inclusione ha sì il carattere dell'universalità, ma temperata²²¹, poiché condizionata da un lato alla prova dello stato economico di bisogno e

²¹⁹ Il 17 novembre 2017 a Göteborg si è tenuto il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita dal quale è scaturito il documento sul Pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto congiuntamente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Il pilastro, che si basa su venti principi chiave, ha l'obiettivo di creare diritti nuovi e più efficaci in capo ai cittadini europei, compresa la protezione sociale e l'inclusione, le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, condizioni eque di lavoro, v. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, p. 953 ss.

²²⁰ Così art. 2, co.1, D. Lgs. n. 147/2017.

²²¹ Parla di tendenza all'universalismo selettivo A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 3, 2017, p. 425, tendenza che distingue l'istituto del reddito minimo garantito da quello del reddito di cittadinanza, misura invece caratterizzata da un universalismo pieno poiché non condizionato da determinate soglie reddituali o dallo stato di bisogno, ma elargito dallo stato ad ogni soggetto presente sul suo territorio sol per il fatto di esserci. Per una distinzione più approfondita tra reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito vedi anche M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 3, 2017, p. 409 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., p. 313 ss.; G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario alla riforma Jobs Act*, cit., p. 451 ss.

dall'altro "all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà"²²² ed è costituita infatti, oltre che da un beneficio di tipo economico, anche da un pacchetto di servizi alla persona tarati sui bisogni dello specifico nucleo familiare, ricordando sotto questo aspetto il Sia poco sopra analizzato.

Il legame tra l'erogazione economica e la partecipazione attiva e consapevole del percettore assurge, nel caso del reddito di inclusione, non solo a tendenza assiologica come portato delle più recenti evoluzioni welfaristiche del legislatore, ma fondamentale perno per raggiungere il precipuo obiettivo dell'inclusione sociale di quanti vivono ai margini²²³. Se la condizionalità, quale strumento per raggiungere il fine, emerge dalle norme che disciplinano il progetto personalizzato e le sanzioni in ipotesi di non rispetto del medesimo, l'aspirazione all'inclusione si appalesa chiaramente laddove il legislatore specifica che il Rei non si sostanzia ed esaurisce nella dazione di una somma di denaro, ma garantisce al percettore un servizio personalizzato per l'integrazione sociale e nel mercato del lavoro, per accompagnarlo, cioè, insieme al nucleo familiare, verso un livello di autonomia che gli consenta di essere un individuo libero e autodeterminato²²⁴. In questa architettura di intersezioni tra mezzo e fine, la partecipazione attiva dell'assegnatario del reddito è essenziale tanto quanto la sinergica collaborazione dei servizi locali, poiché l'una poco può fare di fronte all'inerzia dell'altra e viceversa.

Il decreto legislativo individua nei Comuni gli enti preposti a coordinare in ambito territoriale le richieste di accesso al Rei²²⁵. Attività prodromica al progetto personalizzato, in cui verranno analiticamente enucleate le attività specifiche obbligatorie per la famiglia, è la valutazione multidimensionale cui tutti i suoi componenti verranno sottoposti: la personalizzazione dell'accompagnamento è dunque massima, poiché i servizi di assistenza locali prendono in esame i bisogni

²²² Art. 2, co. 2, D. Lgs n. 147/2017. La povertà è definita all'art. 1, co. 1, del medesimo decreto legislativo come "la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso".

²²³ Sul punto A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 439 ss., che evidenzia come il legislatore italiano si sia conformato alle tendenze degli omologhi europei al "active inclusion approach".

²²⁴ Parla a riguardo A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 449, di "misura mista".

²²⁵ Poi di fatto l'importo viene gestito e concesso dall'Inps e caricato mensilmente su una carta di pagamento elettronica emessa e gestita da Poste Italiane.

globali del nucleo, effettuando una profilazione dei soggetti che va ben oltre le condizioni economiche e l'occupabilità nel mercato del lavoro²²⁶. Si pensi infatti che, qualora dalla disamina emerga che la condizione di indigenza sia esclusivamente causata dalla mancanza di lavoro, il progetto personalizzato di cui all'art. 2 del decreto viene sostituito con il patto di servizio riservato ai soggetti in cerca di occupazione²²⁷. Al dispiegamento di forze amministrative messo in campo dallo stato deve fare riscontro l'impegno del beneficiario, il quale dovrà sottoscrivere insieme ai membri della famiglia il progetto personalizzato che riporta "obiettivi generali e risultati specifici"²²⁸ attesi per superare lo stato di bisogno attraverso l'inclusione sociale e lavorativa e le attività e gli impegni concreti per pervenire al risultato ambito. Di sicuro interesse, in un'ottica di condizionalità non meramente sanzionatoria ma antropocentrica, è la previsione della definizione di obiettivi e risultati condivisi e negoziati con i beneficiari, individuati altresì "coerentemente con quanto emerso in sede di valutazione" e corredati con l'indicazione dei tempi entro i quali si intendono raggiungere²²⁹. Questa propensione alla condivisione effettiva e puntuale degli obiettivi e del percorso di inserimento dovrebbe scongiurare il rischio di un'imposizione opprimente di attività e obblighi²³⁰ che potrebbero generare un effetto opposto a quello cercato²³¹, coinvolgendo beneficiario e intero nucleo familiare in impegni rispondenti alle loro aspettative, ambizioni, competenze. Anche perché, come previsto per l'inadempimento rispetto al patto di servizio stipulato tra servizi per l'impiego e disoccupato, la non ottemperanza alle previsioni di cui al progetto comporta sanzioni che partono dalla decurtazione di un quarto dell'importo

²²⁶ Parla il decreto di esame "delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti" annoverando, oltre alle condizioni economiche, le condizioni personali, sociali e abitative, la situazione lavorativa e il profilo di occupabilità, l'educazione, l'istruzione e la formazione (art. 5, co. 2 D. lgs 147/2017).

²²⁷ Art. 5, co. 5 del D. Lgs 147/2017.

²²⁸ Art. 6, co. 2, lett a), D lgs 147/2017.

²²⁹ Art. 6, co. 3, lett B) e c), il co. 8 del medesimo articolo aggiunge che "il progetto personalizzato è definito con lapiù ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, laddove possibile, anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto".

²³⁰ Rischio paventato da A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 441, che rimane dell'avviso di una eccessiva elasticità dei termini adoperati dal legislatore per circoscrivere l'ambito di estensione della condizionalità.

²³¹ G.G. BALANDI, S. BUOSO, *Legalità e circolazione delle risorse nella sicurezza sociale*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, 2016, p. 79.

mensile alla decadenza dalla prestazione, di talché, al fine di impedire derive infauste e infruttuose per l'inclusione, punto di partenza imprescindibile non può che essere un percorso concordato sinergicamente tra il nucleo familiare nella sua totalità e tutti gli enti competenti alla valutazione multidimensionale. Un diverso approccio molto probabilmente non avrebbe risvolti né dal punto di vista sociale, giacché si lascerebbero delle persone ai margini, né tanto meno dal punto di vista finanziario, perché soggetti ai margini non contribuiscono al progresso materiale della società.

Degna di nota è, infine, l'attenzione riservata dal legislatore all'introduzione di tecniche per consentire lo svolgimento di attività lavorativa di uno o più componenti del nucleo familiare. La disposizione di cui all'art. 11 del Decreto, concedendo questa possibilità, mira a scongiurare la famigerata trappola dell'assistenzialismo, guardando anche con favore al valore inclusivo di un'occupazione, anche se temporanea, poiché consente al lavoratore di non disperdere competenze e di acquisirne di nuove, in un circolo che può essere virtuoso per l'intero nucleo familiare.

CAPITOLO 4

CONDIZIONALITÀ E COSTITUZIONE: È POSSIBILE UNA CONDIZIONALITÀ ANTROPOCENTRICA?

SOMMARIO: 1. Il principio di condizionalità nel prisma dei principi costituzionali - 1.1. Fondamenta costituzionali del principio di condizionalità: tra il diritto al lavoro e la tutela economica del lavoratore in stato di bisogno - 1.2. Il principio di solidarietà: doveri inderogabili e dovere di lavorare - 2. Implementazione della condizionalità: diritto di scegliere il lavoro e diritto positivo - 2.1. L'offerta congrua di lavoro: come dovrebbe essere - 2.2. L'offerta congrua di lavoro: come è nella legislazione attuale - 3. È possibile una condizionalità antropocentrica? - 3.1. L'assegno di ricollocazione: condizionalità come personalizzazione - 3.2. Condizionalità nel *welfare* e nel lavoro che cambiano: condizionalità come inclusione e condizionalità come occupabilità.

1. Il principio di condizionalità nel prisma dei principi costituzionali

I percorsi normativi descritti nei capitoli precedenti ci inducono a concludere che il principio di condizionalità, sia a livello sovranazionale sia a livello nazionale, si staglia ormai inamovibile tra il ventaglio di strumenti a disposizione del legislatore, potendosi ragionevolmente affermare che non ci sia ordinamento europeo che, in maniera più o meno accentuata, non lo abbia incluso tra i principi regolatori delle politiche del lavoro.

Benché si possa accollare alla crisi economica l'onere e onore di aver spinto l'acceleratore sull'implementazione del principio in esame, a un'analisi un po' meno superficiale non può sfuggire che le sue radici stavano già camminando lungo il terreno europeo da almeno un decennio e attendevano solo il momento più propizio per emergere in superficie. Se, infatti, la prolungata recessione ha imposto un ridimensionamento drastico delle spese statali da destinare al *welfare*, non vi è dubbio che lo spettro del teorema neoliberale¹ ha piegato alle esigenze dell'economicità

¹ In generale, sulla definizione di neoliberismo e sull'effetto di questo sulle regole del mercato F. DENOZZA, *Regole e mercato nel diritto neoliberale, Introduzione*, in *Regole e mercato*, II, 2017, Torino p. XV ss.; sul rapporto tra neo-liberismo e welfare v. M. FERRERA, *Neowelfareismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, n. 97, aprile 2013; in termini fortemente critici V. ZAMAGNI, *Perché il neoliberismo non è sostenibile*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, 106/2016, p. 13 ss.; D. COLOMBO, *Welfare mix e neoliberismo: un falso antagonismo*, in *Quaderni di sociologia*, vol. 56, 2012, p. 167 ss.

anche settori prima estranei alle regole del mercato². Così come non si può tacere che già alla fine dei Trenta gloriosi il mondo occidentale era stato afflitto da un'incontenibile disoccupazione cui era seguita da un lato una smaterializzazione dell'economia, sempre meno votata all'industria e sempre più orientata alla finanza speculativa e dall'altro, e anche per questo, una modificazione radicale e profonda del lavoro che nella prassi si andava sempre più allontanando dal modello tipico proposto dalla teoria³. Il che, con il tempo, ha imposto un ripensamento dei sistemi di protezione sociale. Il legislatore italiano e quello francese, ma il discorso potrebbe essere esteso anche agli altri stati votati a un sistema sociale di tipo bismarkiano-assicurativo, si sono trovati a dover congiuntamente combattere su due fronti tra loro intersecati e antitetici: hanno risposto alla globalizzazione concedendo dosi sempre più massicce di flessibilità alle imprese, in particolare con la predisposizione di contratti di lavoro molto duttili per rispondere alle esigenze altalenanti dei mercati; hanno inevitabilmente dovuto ripensare le tutele in ipotesi di disoccupazione che era ormai assurda ad assioma patologico più che a fase cronica. Senza contare che molti dei lavoratori precari non avevano e non hanno ancora diritto a una tutela contro questo rischio, aggiungendo pertanto alle criticità del pilastro assicurativo anche un ripensamento, talvolta un'introduzione, di quello assistenziale che fosse in grado di fornire riparo dallo stato di temporaneo bisogno anche agli esclusi.

È su questo terreno che inizia a germogliare, già nella metà degli anni '90 del secolo scorso, il seme della condizionalità, sulla spinta, come esaminato, delle prassi nord europee e sulla disseminazione delle istituzioni comunitarie. Perché non può aversi *flexicurity* senza una responsabilizzazione dei singoli, sicché, sulla scorta di un individualismo esasperato⁴, la persona, dopo essere stata giuridicamente nei decenni successivi alla emanazione della Carta costituzionale centro propulsivo di diritti, si scopre a (dover) essere destinataria di doveri.

² R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 2009, p. 503 ss.

³ A. PERULLI, *Postfordismo, forma dello Stato e diritto del lavoro: spunti di riflessione*, in *LD*, 2, 1998, p. 251 ss.; A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *LD*, 2, 2018, p. 307 ss.; Sir B. A. HEPPLER, *Diritto del lavoro e crisi economica: lezioni dalla storia europea*, in *DLRI*, 3, 2009, p. 391 ss.

⁴ P. BARCELLONA, *La solidarietà come fatto e come diritto*, in *LD*, 1, inverno, 1996, p. 3 ss.; F. DENOZZA, *La frammentazione del soggetto nel pensiero giuridico tardo-liberale*, in *Riv. Del Dir. commerciale e del Dir. generale delle obbligazioni*, I, 2014, p. 803 ss.; E. GUALMINI, R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e Mercato*, n. 92, agosto 2011, p. 3.

Analizzare e giustificare il principio di condizionalità, da un punto di vista assiologico e teoretico all'interno dell'ordinamento, dunque non è operazione semplice, proprio perché, interponendosi il principio medesimo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro, molteplici sono i riferimenti ai principi costituzionali e differenti sono i richiami alle teorie sociali ed economiche.

Pare dunque opportuno, per procedere in maniera logica e analitica, scandire il rapporto tra il principio di condizionalità e la Carta costituzionale in due momenti distinti, vale a dire la giustificazione della sua stessa esistenza in un primo tempo; la legittimità delle modalità di implementazione con cui vive nell'ordinamento in un secondo tempo. Infatti, soffermarsi *ex abrupto* sull'apparato sanzionatorio che potrebbe colpire un atteggiamento non collaborativo del disoccupato, così come sulla congruità di un'offerta di lavoro proposta, implica che una valutazione a monte, sulla meritevolezza e legittimità del principio di condizionalità all'interno del sistema, sia non solo già stata svolta, ma che questa si sia risolta viepiù con un esito positivo.

1.1. Fondamenta costituzionali del principio di condizionalità: tra il diritto al lavoro e la tutela economica del lavoratore in stato di bisogno

Parlare del principio di condizionalità come una sorta di cerniera che tiene unite le politiche passive e le politiche attive del lavoro implica fare riferimento non solo a quel principio lavorista riconosciuto dalla Carta italiana del 1948 come miliare per la tenuta dell'intero sistema costituzionale, ma a disposizioni specifiche che concernono la tutela del lavoratore in stato di bisogno (art. 38) e finanche a principi ritenuti fondamentali dai Costituenti perché collegati alla stessa essenza democratica dell'ordinamento e allo sviluppo dei singoli, garantito e tutelato dallo stato sociale (art. 2, art. 3, art. 4)⁵.

⁵ Anticipando considerazioni che verranno ampiamente sviluppate successivamente, basti qui ricordare come il lavoro, che campeggia all'art. 1 come posto a fondamento della Repubblica, viene valorizzato nei due articoli successivi di modo che lo Stato si impegna a riconoscere e garantire al singolo e alle formazioni sociali una piena esplicazione della personalità e al contempo a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando libertà e uguaglianza, possano impedire lo sviluppo pieno della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione del Paese. La consacrazione, poi, del lavoro avviene non solo ad opera del successivo art. 4 che ne garantisce il diritto e ne ricorda il dovere, ma anche attraverso le disposizioni del titolo III relativo ai rapporti economici: il lavoro è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni e viene curata la formazione dei

In particolare, una riflessione che si ponga il precipuo obiettivo di giustificare la presenza sempre più pregnante del meccanismo di condizionalità, che subordina il godimento di taluni diritti all'adempimento di taluni doveri, non può che prendere le mosse da quegli stessi ambiti che il principio vuole mettere in rapporto di collegamento e subordinazione, cioè a dire il diritto dei lavoratori a che "siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (art. 38, comma 2) e il diritto al lavoro che la Repubblica riconosce anche promuovendo "le condizioni che rendano effettivo questo diritto" (art. 4, co. 1).

Il diritto al lavoro, primo e ultimo dei diritti sociali⁶, dall'emanazione della Carta costituzionale è stato diversamente letto e interpretato, poiché la sua struttura porosa ha assorbito le ideologie, le prospettive, le contingenze economiche e sociali dell'istante storico in cui veniva maneggiato⁷. Benché non sia questa la sede opportuna per ripercorrere pedissequamente l'intera esegesi della disposizione in esame, alcune considerazioni che la dottrina costituzionalista e quella giuslavorista hanno svolto nel corso dei decenni si rivelano estremamente utili per contestualizzare il principio di condizionalità.

Accantonata un'interpretazione che ne ravvisava un contenuto meramente programmatico, si è sottolineata la valenza precettiva del primo comma dell'art. 4 il quale, nonostante non possa assurgere a diritto soggettivo di pretendere un posto di lavoro, promuove e contiene un diritto sociale costituzionalmente garantito a ogni

lavoratori (art. 35); si sancisce il diritto ad una retribuzione proporzionata a quantità e qualità del lavoro svolto e comunque sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36); si tutela il lavoro minorile e si sancisce la parità di trattamento retributivo tra uomini e donne (art. 37) e la tutela previdenziale (art. 38). Il lavoro è centrale, dunque, non solo perché attraverso esso ognuno può esprimere la propria profonda personalità, ma soprattutto perché, in netta contrapposizione con le costruzioni sociali precedenti fondate sul censo e sui privilegi connessi, è lo strumento per affermare il proprio valore, le proprie ambizioni, i propri progetti. Per un approfondimento v. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, 2013; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, p. 148 ss., ripubblicato in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, 2005; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, 1978.

⁶ T. TREU, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 2000, p. 467.

⁷ G. F. MANCINI, *Commento all'art. 4 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Milano, 1975, p. 199 ss.; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, *RGL*, suppl. al n. 3, 1999, p. 15; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 46/2006, p. 5; sulle letture diverse in base al tempo e in base all'estrazione giuridica di chi queste letture ha fatto v. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Torino, 2008, p. 30 ss.

consociato⁸. In questo senso, nella sua accezione cioè di diritto sociale condizionato a prestazione pubblica⁹, il diritto al lavoro si concretizza nella promozione di un più elevato livello possibile di occupazione perseguita mediante efficaci politiche sul lato della domanda e dell'offerta¹⁰. Fino agli anni '70 del secolo scorso, in particolare, questa interpretazione ha fornito sostegno teorico a un'impostazione macroeconomica di tipo keynesiano che, attraverso l'investimento pubblico, mirava a incrementare la domanda di lavoro per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione, laddove il sistema previdenziale, così come delineato dall'art. 38 Cost. e implementato dal legislatore ordinario, costituiva una sorta di risarcimento per il disoccupato al quale il collocamento – inteso allora come funzione pubblica – non era stato capace di trovare un'occupazione¹¹. Ma dalla fine dei Trenta gloriosi, acclarata l'incapacità dello Stato di poter concretamente anelare a una condizione di piena occupazione e grazie anche al ruolo propulsivo esercitato dall'Europa nei decenni a seguire, il primo comma dell'art. 4 Cost. si è prestato con duttilità a divenire base giuridica sui cui far poggiare un diverso paradigma per la promozione del diritto al lavoro che, abbandonato il versante della domanda, si concentra sul lato dell'offerta, promuovendo il

⁸ Come sottolinea L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, 1, p. 1 ss., “il diritto al lavoro non è soltanto un principio fondamentale che impone ai pubblici poteri una politica economica di promozione della massima occupazione, ma obbliga lo Stato a istituire servizi pubblici di formazione e di orientamento professionale, nonché di avviamento al lavoro, cioè di mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro”; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 32; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 25; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, p. 168; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit., p. 4; J. ELSTER, *Esiste (o dovrebbe esistere) un diritto al lavoro?*, in *Stato e Mercato*, 19, aprile 1987, p. 8.

⁹ Presuppone infatti un doppio intervento per essere completamente realizzato, primariamente di tipo legislativo e in secondo luogo di tipo amministrativo che lo renda concreto ed effettivo, L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit., p. 3; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 38; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit., p. 7 ss. Sinteticamente preme ricordare che a questa accezione di diritto al lavoro se ne aggiungono, come si avrà modo di sottolineare in seguito, altre due: una negativa – che a sua volta si biforca in una libertà di lavoro in negativo come libertà di accesso alle occasioni di lavoro e una in positivo come libertà di svolgere un'attività scelta e rispondente alle proprie inclinazioni, ambizioni, capacità - e una positiva che invece si riferisce all'intervento delle pubbliche autorità al fine di rendere effettivo il diritto.

¹⁰ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 27 ss.; G. U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nell'art. 3, co. 2, della Costituzione italiana*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 130 ss.; M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RIDL*, supplemento al n. 3, 1999, p. 25 ss.

¹¹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 25; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 106-107; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, p. 1031.

potenziamento delle politiche attive del lavoro¹². Pertanto il passaggio è stato duplice: non solo l'effettività del diritto di cui all'art. 4 troverebbe la sua naturale estrinsecazione in una gestione efficiente del mercato del lavoro¹³, ma lo sforzo diretto alla promozione dell'occupazione, concentrandosi sul lato dell'offerta, si traduce in un coinvolgimento sempre più serrato di chi l'occupazione sta cercando. Il panorama lavoristico sullo sfondo, infatti, sta cambiando e al lavoro subordinato a tempo indeterminato subentrano una serie di contratti atipici, flessibili, frammentati; allora è il soggetto che transita nel mercato del lavoro a doversi dimostrare sempre impiegabile e mentre i servizi per l'impiego, finanche attraverso la cooperazione degli operatori privati, debbono accompagnarlo pianificando misure per agevolare le transizioni e l'intermediazione tra chi cerca un impiego e chi lo offre, i disoccupati devono dimostrarsi parti attive in questa ricerca. Insomma, la lettura attuale della norma permette di giustificare non solo il dovere dello stato di assicurare a chiunque politiche attive adeguate a ottenere un posto di lavoro, ma accolla anche al disoccupato una porzione di responsabilità sul percorso che prenderà il suo stesso cammino.

Sul versante giustificativo delle politiche passive del lavoro si staglia l'art. 38, comma secondo, della Costituzione, che, statuito un principio assistenzialistico per la generalità dei cittadini in stato di bisogno e inabili, chiarisce, sulla base di uno schema più marcatamente previdenziale, che la categoria dei lavoratori gode di tutele ulteriori, tra cui un sostegno economico adeguato in ipotesi di disoccupazione involontaria¹⁴. In generale, al netto delle indiscutibili differenze che la stessa Costituente ha ritenuto di dover inserire per distinguere la posizione del semplice cittadino da quella del lavoratore¹⁵, il sistema di sicurezza sociale delineato dalla

¹² S. SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *DLRI*, 3, 2013, p. 475 ss.

¹³ P. LAMBERTUCCI, *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti*, in *RIDL*, I, 2010, p. 98, sostiene che la fitta rete di compiti attualmente attribuiti ai servizi per l'impiego "nell'ambito del disegno volto a predisporre un sistema *policentrico* di collocamento, idoneo a favorire un proficuo incontro tra domanda e offerta di lavoro" costituisca da un lato l'attuazione della disposizione costituzionale in esame e dall'altro realizzi le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro.

¹⁴ Insieme alla tutela economica nel caso che al lavoratore occorrono anche altri rischi che non gli permettano in maniera transitoria o definitiva di non potersi più sostenere mediante un reddito derivante dal suo lavoro, nello specifico malattia, infortunio, maternità, invalidità e vecchiaia.

¹⁵ Oltre a riferirsi e tutelare soggetti diversi, sono diversi i fatti giuridici che fanno scaturire il rapporto, l'oggetto delle prestazioni, le modalità in cui i due sistemi paralleli si finanziano, la *ratio* sottesa, per

norma *de qua* non può essere letto isolatamente, ma in combinato disposto con gli articoli 3, comma 2 e 2 della Carta costituzionale¹⁶. Già a partire dalla metà del ventesimo secolo, anche a livello internazionale, l'idea diffusa è che lo Stato, per garantire ai suoi cittadini il godimento dei diritti civili e politici, debba primariamente garantire loro la libertà dal bisogno poiché individualmente non sarebbero in grado di provvedervi¹⁷. Con l'emanazione del dettato costituzionale, il nostro ordinamento sottende quest'idea di sicurezza sociale attraverso il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, il principio solidaristico di cui all'art. 2 e le disposizioni di cui all'art. 38, laddove dispone che sia compito primario dello Stato “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che, nel limitarne libertà e uguaglianza, impediscano non solo il pieno sviluppo individuale ma anche un'effettiva partecipazione, di tutti i lavoratori, all'organizzazione sociale, politica ed economica.

Pur innestandosi su un sistema mutualistico che aveva trovato nel periodo corporativo la massima espansione e che il codice civile aveva abbracciato con il riconoscimento normativo delle assicurazioni sociali, nemmeno la distinzione categoriale – generalità dei cittadini al primo comma e lavoratori al secondo – sviluppata dall'art. 38 scalfisce un'impostazione teleologicamente orientata all'unitarietà del sistema, poiché “la liberazione dal bisogno corrisponde a un interesse riferibile all'intera collettività”¹⁸, che esso sia il bisogno di ottenere mezzi necessari per vivere ovvero quello di vedersi assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita. Pertanto è sulla base della solidarietà collettiva che poggia il sistema e non solo sul sostegno degli appartenenti alla medesima categoria di chi si trova in stato di bisogno, una solidarietà richiesta dallo Stato che si estrinseca attraverso inderogabili doveri politici, sociali e finanche economici.

un approfondimento v. C. TRIPODINA, *Articolo 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 370 ss.; per un approfondimento sul sistema previdenziale anche in relazione alle criticità attuali si rimanda a E. ALES, G. CANAVESI (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione. Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali. Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017.

¹⁶ V. ONIDA, *Le costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 84.

¹⁷ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, XX ed., Padova, 2014, p. 12.

¹⁸ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 15.

In generale, dunque, si può a ragion veduta sostenere che il sistema di sicurezza sociale, benché *prima facie* polarizzato tra assistenza da un lato e previdenza dall'altro, in definitiva si ponga come “strumento per la redistribuzione del reddito in funzione del raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale”¹⁹, che si realizza attraverso l'integrazione sociale di tutti i consociati.

Come accennato, nonostante la matrice assicurativa, anche il pilastro previdenziale, di cui al comma 2 dell'art. 38, ha sviluppato caratteri solidaristici sempre più marcati. In particolare il legislatore ordinario, nel disegnare i contorni concreti del *welfare*, si è servito spesso della logica assicurativa poiché offre notevoli vantaggi²⁰. Innanzitutto è pervasa da oggettiva automaticità, di talché al verificarsi del rischio assicurato (ad esempio lo stato di disoccupazione) e del comportamento ottemperante del soggetto assicurato (lo stato involontario della disoccupazione e il versamento dei contributi), lo Stato provvederà ad erogare la prestazione economica (l'indennità di disoccupazione); si presenta, di conseguenza, come logica soggettivamente certa perché al verificarsi di determinate condizioni il soggetto protetto è titolare di un diritto soggettivo alla prestazione statale di tutela (l'indennità di disoccupazione, sempre per continuare con l'esempio). Infine la logica assicurativa ha uno sviluppo endogeno, pesando esclusivamente sulla categoria che mira a proteggere (il disoccupato, infatti, riceverà l'indennità grazie ai contributi versati da datori e lavoratori).

Ma i pregi sopra descritti, anche e soprattutto in seguito all'emanazione della Costituzione, non sono stati sufficienti ad arginare il travalicamento nel versante solidaristico, in particolar modo sotto il profilo del finanziamento: rispetto ad un idealtipo assicurativo, manca una stretta corrispondenza tra i contributi versati e le prestazioni erogate, poiché lo Stato interviene finanziando in parte il sistema, che in tale modo inverte un circolo solidaristico tra coloro che sono attivi e quanti invece, non potendo vivere grazie al loro lavoro, si ritrovano in stato di bisogno²¹. Una struttura di tipo esclusivamente assicurativo-mutualistico non riuscirebbe a

¹⁹ Così S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, 2006, p. 41 ss.

²⁰ S. RENGA, *op. cit.*, p. 52-53

²¹ S. RENGA, *op. cit.*, p. 41 ss., M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 53 che sottolinea come prevalga ormai nel sistema di previdenza sociale la tendenza verso l'adozione del sistema finanziario di ripartizione che ha sostituito quello della capitalizzazione.

raggiungere il fine della tutela previdenziale che, come si è detto, è quello dell'integrazione sociale dei lavoratori come mezzo per addivenire all'uguaglianza sostanziale: va da sé che un obiettivo tanto ambizioso non solo non può realizzarsi attraverso uno schema che replichi quello assicurativo - seppur nell'accezione dell'assicurazione sociale -, ma subordina gli interessi individuali ad un fine pubblico superiore "a che venga realizzata la tutela previdenziale di quei lavoratori che si trovino in determinate situazioni di bisogno"²². Questo tipo di solidarietà, che si espande oltre alla stretta cerchia dei soggetti esposti al medesimo rischio, secondo il dettato costituzionale, è garantita e implementata dallo Stato anche attraverso il prelievo fiscale generale che incorpora "la partecipazione generale e indiscriminata di tutta la collettività"²³.

L'estensione del paradigma solidaristico in materia previdenziale si deve leggere come legato, allora, al mutamento delle dinamiche del diritto del lavoro, poiché se la logica assicurativa poteva avere un senso in un mercato fordista di tipo statico tendente alla piena occupazione, negli ultimi decenni il legislatore ha dovuto far fronte ad un numero sempre crescente di lavoratori in stato di bisogno a causa della dilagante disoccupazione, e valutazioni guidate da teoremi attuariali hanno lasciato spazio a scelte di tipo squisitamente politico, che al perseguimento degli interessi individuali o, al più, categoriali, hanno preferito il ricorso alla solidarietà diffusa²⁴. Poiché, dunque, il sistema previdenziale, non essendo governato esclusivamente da logiche mutualistiche, non si basa su un rigido sinallagma tra contribuzione versata e prestazioni erogate, sempre maggiore spazio viene lasciato alla solidarietà, intesa da un lato come diritto a prestazione in favore del lavoratore in stato di bisogno, ma anche, dall'altro, come dovere: un dovere per la collettività di contribuire per fronteggiare questo stato così come un dovere del beneficiario di contribuire attivamente per scongiurarlo e porvi rimedio. Conclusione che, al di là delle contingenze economiche e delle necessità di bilancio, emerge dal complesso delle disposizioni costituzionali - art. 1, art. 2, art. 4 e art. 38 - dalle quali svetta inequivocabile quel principio lavorista che "impone all'uomo lo svolgimento di

²² M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 53

²³ M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 54

²⁴ M. PERSIANI, *op. cit.*, p. 22, V. FERRANTE, T. TRANQUILLO, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, 3^a ed., WK Cedam, 2016, p. 20.

un'attività orientata alla produzione" e, allo stesso tempo, nega "la libertà di estraniarsi dal consorzio civile"²⁵.

In fondo il lavoro, qualunque tipo di lavoro, è concepito come strumento per realizzare l'eguaglianza sostanziale e sviluppare la personalità dei consociati, finalità che mal si conciliano con economie che traggano esclusivo vantaggio sia dalla rendita sia da comportamenti opportunistici e finanche parassitari²⁶. Sicché da un lato il legislatore, nell'ottica di una gestione finanziaria sostenibile, previene l'erogazione indiscriminata di forme di sostegno al reddito e dall'altro, anche a fronte del versamento dei contributi previdenziali, condiziona la fruizione di determinate prestazioni economiche all'assolvimento di oneri ulteriori, come la partecipazione alle politiche attive²⁷: lo Stato e le sue ramificazioni provvedono alla realizzazione della liberazione dallo stato di bisogno attraverso la devoluzione di elargizioni economiche, beni e servizi, attuando quel principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., che necessita sia della partecipazione di tutti i consociati che contribuiscono mediante la fiscalità generale, sia dei lavoratori in stato di bisogno che coopereranno per liberarsene.

1.2. Il principio di solidarietà: doveri inderogabili e dovere di lavorare

Rilevata la connessione e il fondamento costituzionale delle politiche attive e di quelle passive, il passaggio ulteriore, per giustificare l'imposizione di un atteggiamento propositivo e l'ottemperanza agli oneri imposti al disoccupato, sembra riscontrarsi proprio in quel principio di solidarietà che, diffusamente presente alle radici assiologiche del sistema previdenziale, riconosce alla persona immaginata e tutelata dall'ordinamento diritti inviolabili (al lavoro e all'estrinsecazione della propria distintiva personalità) e impone alla medesima doveri inderogabili (di

²⁵ V. FERRANTE, T. TRANQUILLO, *op. cit.*, p. 21.

²⁶ V. FERRANTE, T. TRANQUILLO, *op. cit.*, p. 22; cfr. anche B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare State ed i mutamenti del diritto del lavoro italiano*, in A. DE FELICE (a cura di), *Argomenti di legislazione sociale*, Bari, 2001, p. 81.

²⁷ *Ibidem*; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 22, l'A. sottolinea in particolare come sia proprio alla luce del principio di solidarietà che "il legislatore, sia pure sotto la spinta della necessità di fare fronte alle esigenze finanziarie delle gestioni previdenziali, ha condizionato, anche quando sono stati versati i contributi previdenziali, l'erogazione di alcune prestazioni pensionistiche, o di quote di esse, all'esistenza di una effettiva situazione di bisogno ed ha accollato a chi ne gode parte del costo di altre prestazioni, qualora il suo reddito superi certi livelli".

svolgere, secondo le proprie possibilità, un'attività che concorra al progresso spirituale e materiale dell'intera società). Talché se lo Stato, in senso verticale, riconosce i diritti delle persone nella loro dimensione comunitaria e si fa primo promotore dell'implementazione della solidarietà²⁸, il singolo, apprezzata la solidarietà in chiave cd. fraterna²⁹ o doverosa, cioè nei rapporti orizzontali tra consociati, è chiamato ad attuarla come “moto doveroso e cooperante” o come “espressione di vari livelli di responsabilità”³⁰. In altri termini, allorché i servizi per l'impiego organizzano misure di politica attiva, proponendo percorsi per il reinserimento nel mercato del lavoro al disoccupato, ci si aspetta da quest'ultimo un atteggiamento responsabile e operoso, in ragione del fatto che percepisce un sostegno economico ma, anche qualora non lo ricevesse, dal momento che la norma di cui all'art. 2 Cost. lo richiama all'adempimento di doveri inderogabili di natura economica e sociale e la partecipazione alle dinamiche produttive e inclusive del paese ne rappresentano certamente un riflesso³¹.

D'altra parte, la stessa Corte Costituzionale, in più di una pronuncia, ha sentenziato che l'ordinamento riceve diritti e pretende che si restituiscano doveri³², riconoscendo che l'art. 2 Cost. travalica l'alveo della disposizione giuridica cogente per promuovere la più intima e spontanea socialità dell'individuo. Pertanto, per quanto non presente nel singolo come inclinazione personale, la solidarietà non può essere dallo Stato presupposta o anelata, poiché la partecipazione, anche di quel singolo, si rivela indispensabile per il vivere comunitario improntato a uguaglianza, libertà e giustizia³³. Il principio di solidarietà, nel disegno costituzionale, acquisisce

²⁸ R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia, 2010, p. 87 ss.

²⁹ Cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, p. 1; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, p. 309.

³⁰ È questa, quella tra consociati, l'accezione di solidarietà chiamata in causa nei rapporti generazionali in relazione ad esempio all'ambiente e ai beni e diritti delle generazioni a venire. Anche perché come evidenziato in dottrina non è possibile parlare di diritti delle generazioni future senza stabilire doveri corrispettivi per quelle presenti. Per una recente ricostruzione sul tema v. T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica e Politica*, 1, 2018, p. 249 ss.

³¹ Cfr. L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 3, 2013, p. 493.

³² Corte Costituzionale, Sentenza n. 172/1999, punto 2.3 del considerato in diritto.

³³ A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 1, 2008, p. 194, secondo il quale la solidarietà “almeno quella economica e sociale, rappresenta per prima cosa un orientamento individuale necessitato” e sarebbe legata inscindibilmente “alla Giustizia e alla necessità di condividere lo stare insieme in società con i costi anche individuali per bilanciare adeguatamente il peso della esistenza

un valore prescrittivo che non annulla i valori morali della persona, ma anzi li assorbe connotandoli di forza assiologica, prima, e giuridica, poi. E questa valenza etica risalta non solo nel rapporto tra consociati, come fonte di doveri stabiliti dal legislatore, ma anche, soprattutto, nel periodo di crisi economica attuale, come base giustificatoria di quelle stesse leggi che talvolta arrivano a limitare diritti individuali³⁴, come i diritti del lavoro e quelli del *welfare*, oggi più che mai sottoposti ai moniti – sovranazionali e nazionali – delle regole economiche e del pareggio di bilancio.³⁵

Non può allora che risultare imprescindibile una lettura che, del principio di condizionalità, colga le sfaccettature più marcatamente giuslavoristiche e previdenziali tanto quanto quelle squisitamente costituzionali, di modo che dalla prima i principi di protezione del lavoro non ne escano come “valori assoluti, astorici e incondizionabili, ma come principi relativi, bilanciabili anche con principi altri”, laddove dalla seconda emerga una ferma “rivalutazione dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, riletti alla luce dell’obbligo di fedeltà alla Repubblica, intesa come norma di chiusura di un sistema costituzionale aperto non solo all’etica dei diritti ma anche a quella dei doveri”³⁶.

Non è, invero, cosa nuova che l’andamento economico influenzi l’estensione e soprattutto la fattualità dei diritti sociali nel *welfare State*. Già la cd. crisi fiscale³⁷ e il

collettiva”; v. Anche A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, p. 3.

³⁴ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: La Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, I, 1998, p. 49.

³⁵ S. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in S. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015, p. 57 ss.; nello stesso volume sulla “modernità” della Costituzione di fronte alla crisi economica C. SALAZAR, *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: “qualcosa di nuovo, anzi d’antico?”*, p. 95 ss. e sul rapporto tra crisi e diritti sociali A. SPADARO, *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell’Europa*, p. 15 ss. Per una ricostruzione del rapporto tra solidarietà e diritto del lavoro nel tempo della crisi e oltre, L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 356/2018.

³⁶ Così S. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea*, cit., p. 71, in cui l’autore fa esplicito riferimento al “dovere verso il futuro”, coniato dal filosofo Hans Jonas (H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, Torino, 2009), per giustificare, attraverso “un principio intergenerazionale di solidarietà” finalizzato a tutelare le generazioni future, misure recenti come il pareggio di bilancio. Per il filosofo tedesco responsabilità significa prendere consapevole contezza delle conseguenze delle proprie azioni, che non riversano i loro effetti nel tempo presente, ma lo travalicano fino a estendersi nel futuro, alle generazioni dell’avvenire. Dunque il ricorso all’etica della responsabilità è l’unica che può proiettarsi sul futuro e salvaguardare l’esistenza dell’essere umano sulla terra.

³⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà: un’utopia necessaria*, Roma, 2014, p. 78.

conseguente calo di risorse finanziarie a disposizione aveva comportato una sempre minore spesa degli stati destinata a diritti e servizi sociali, un decremento divenuto così sensibile da erodere, secondo autorevole voce, “la stessa base materiale dello Stato del benessere ed enfatizzando la sua dipendenza dalla pura crescita economica”³⁸. Infatti ha preso successivamente avvio un periodo di ridimensionamento dei diritti sociali, anche sulla base della tesi che questi non potessero *tout court* rientrare nell’alveo sostanziale dei diritti propriamente intesi, che ha portato alla costruzione dei diritti a prestazione “come diritti condizionati, in un contesto socio-politico in cui l’economia si manifesta come predominio sul giuridico e sullo stesso politico”³⁹. La condizionalità che imperversa alla luce delle misure di austerità subentrate alla crisi economica avrebbe sensibili ricadute sui sistemi e meccanismi di protezione del lavoro in generale e sui diritti sociali in particolare, poiché dal dato meramente finanziario irradierebbe i suoi effetti direttamente sui diritti⁴⁰.

Ma a ben vedere lo scenario si mostra di gran lunga meno drammatico di quello che *prima facie* può apparire e gli interventi legislativi posti in essere non possono dirsi di drastica rottura rispetto alle linee tendenziali del passato. Infatti, se, come visto, dei riflessi sui diritti sociali e quindi lavoristici ci sono, il principio di condizionalità non può essere stimato sotto un profilo esclusivamente valoriale, astratto, aprioristico. Deve invece calarsi dal metagiuridico per abbracciare la realtà delle “concrete misure assunte dai decisori politici”, laddove le pragmatiche operazioni di bilanciamento tentano di affrancare il diritto del lavoro dalla dicotomia diritti condizionabili-diritti incondizionabili e sostituirla con il più adeguato, a

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*. L’A. sostiene che, anche a causa di un “malinteso realismo”, ci troviamo attualmente di fronte ad una “decostituzionalizzazione accompagnata da una ricostituzionalizzazione in termini economici” in cui si starebbe tornando ad una cittadinanza di tipo censitario poiché da un lato è tornata ad essere centrale la proprietà per cui i diritti sociali sono subordinati alla discrezionalità della politica e dall’altro la dipendenza delle persone alle proprie risorse economiche che si rivelano indispensabili per acquisire sul mercato servizi che dovrebbero invece essere garantiti come diritti.

⁴⁰ S. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, cit., p. 67 riporta come per gran parte della dottrina costituzionalista e giuslavorista la condizionalità starebbe serpeggiando in Europa mettendo a rischio il contenuto minimo dei diritti sociali con riflessi diretti non solo sui livelli essenziali delle prestazioni, ma incidendo anche sui principi fondamentali dello stato sociale di diritto e facendo vacillare la tenuta stessa delle costituzioni sociali; per una panoramica degli effetti economici della crisi sui sistemi costituzionali internazionali X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Ashgate, England, 2013.

governare queste situazioni, principio di proporzionalità⁴¹. Di più, il principio di condizionalità, in quest’ottica, potrebbe rappresentare quello slancio per rivalutare “nella narrazione giuslavorista”, insieme alla “grammatica dei diritti anche la grammatica dei doveri inderogabili e il principio di responsabilità”⁴².

Se poi la riflessione si sposta sull’essenza stessa dell’oggetto della condizionalità, cioè a dire i diritti sociali che da essa vengono toccati, l’afflato verso il dovere non è cosa estranea né tanto meno peculiare. Indipendentemente dalle penose contingenze economiche e occupazionali dell’ultimo decennio, mentre i diritti politici esplicano tutta la loro forza nel momento stesso in cui vengono riconosciuti, quelli sociali abbisognano dell’intervento finanziario della comunità per essere goduti e avere concretezza⁴³. Il vivere sociale, quindi, e i diritti sociali che ad esso afferiscono, ha un costo che la comunità *in toto* considerata deve sobbarcarsi⁴⁴. Se dall’entità di questo costo dipende l’estensione più o meno ampia dei diritti e del conseguente benessere della comunità di riferimento, non c’è cittadinanza e diritto sociale che possa sopravvivere senza un intervento attivo dello Stato e delle sue ramificazioni, ma nemmeno senza un contributo dei titolari medesimi di questi diritti, anche alla luce di quella delicata costruzione di pesi e contrappesi edificata dalla Costituzione nella previsione dicotomica di diritti e doveri⁴⁵.

La cittadinanza sociale, cioè, dipenderebbe *in primis* da una condizionalità cd. generale riferibile alle decisioni politiche di realizzazione dei diritti e, in secondo

⁴¹ S. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, cit., p.71-72; v. F. LISO, *Il diritto al lavoro*, in *DLRI*, 1, 2009, p. 151, che commentando D’Antona ricorda di come il compianto giuslavorista in un intervento del 1999 non ponesse la stabilità al centro del diritto al lavoro, considerando quella tesi “figlia di un’altra stagione” e la stessa stabilità come un valore “storicamente condizionato”, p. 151.

⁴² S. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, cit., p. 85.

⁴³ G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Contratto e impresa*, 4-5/2011, p. 909.

⁴⁴ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, n. 147, 3, 2015, p. 458, parla di cittadinanza sociale cui afferiscono diritti sociali.

⁴⁵ Sia concesso il riferimento al pensiero di S. WEIL, *La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l’essere umano*, Milano, 1999, nel quale la filosofa postula l’esistenza del diritto in quanto controbilanciato dal corrispettivo dovere il quale, per altro, ne costituisce antecedente logico e necessario. L’A. ricorda che “La nozione di obbligo sovrasta quella di diritto, che le è relativa e subordinata. Un diritto non è efficace per sé, ma solo attraverso l’obbligo cui esso corrisponde [...]. L’obbligo è efficace allorché viene riconosciuto. L’obbligo, anche se non fosse riconosciuto da nessuno, non perderebbe nulla della pienezza del suo essere. Un diritto che non è riconosciuto non vale molto. [...] I diritti appaiono sempre legati a date condizioni. Solo l’obbligo può essere incondizionato”.

luogo, da una condizionalità cd. individuale secondo la quale la titolarità stessa dei diritti dipenderebbe dal possesso di requisiti attivi e passivi in capo al consociato⁴⁶. Pertanto, vi è chi ha giustamente ravvisato nella “partecipazione attiva del titolare” alla realizzazione dei diritti sociali “un elemento fondativo” dei diritti medesimi⁴⁷, sicché, appurato che un elemento di condizionalità sia ad essi intrinseco, ne consegue che la partecipazione attiva del titolare mina alla base una visione statica dei diritti sociali, preferendone al contrario “una visione dinamica e partecipata”⁴⁸ che conduca all’integrazione sociale.

Il riferimento ai diritti sociali non può che riportarci al diritto al lavoro e soprattutto al dovere di lavorare di cui al secondo comma dell’art. 4 Cost., che a conclusione di questo *excursus* costituzionale, assurge a vero e proprio parametro per misurare la responsabilità individuale in quanto apporto di solidarietà del singolo verso la comunità di appartenenza⁴⁹.

La norma in esame, nel concretare uno dei doveri inderogabili espressi e preconizzati dall’art. 2 Cost., rappresenta, insieme al diritto di lavorare, estrinsecazione del principio personalista sposato dai Costituenti⁵⁰, che mette al centro lo sviluppo e la dignità della persona in quanto contributo alla società intera. Il lavoro è lo strumento designato per livellare le disuguaglianze sociali, per elevare i singoli e le comunità familiari cui appartengono; allo stesso tempo mostra l’altra faccia, quella di dovere, perché solo mediante l’attività di ognuno è possibile raggiungere il progresso materiale e spirituale di tutti⁵¹. Invero, che il dovere sancito dalla disposizione in esame non sia un obbligo sanzionabile, nonostante accurati

⁴⁶ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, cit., p. 458.

⁴⁷ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, cit., p. 457 che mette in relazione il diritto al lavoro con l’attivazione, il diritto all’istruzione con lo studio, il diritto alla salute con la prevenzione obbligatoria, la tutela previdenziale con l’assicurazione e la contribuzione.

⁴⁸ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, cit., p. 456.

⁴⁹ M. SALVATI, *Costituzione italiana: articolo 4*, Roma, 2017, p. 134-135.

⁵⁰ L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit., p. 10, guarda al dovere fondamentale di solidarietà come allo strumento per garantire l’uguale libertà, un dovere, per altro, che si concreta non in una virtù etica bensì in un vero e proprio “principio giuridico oggettivo che comanda a chi esercita un diritto di libertà di tenere conto anche del bene comune”.

⁵¹ G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in G. GHERA, A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 25.

tentativi esegetici di illustre dottrina⁵², ormai è dato assodato. Non lo è in primo luogo perché troppo vago è il riferimento ai confini dell'attività o funzione così come del progresso che esse dovrebbero contribuire a raggiungere⁵³. Non lo è viepiù perché, abbandonato l'utopistico traguardo della piena occupazione, ma anzi affossato nel terreno paludoso della patologica disoccupazione, lo Stato, incapace di reperire a ciascuno un lavoro, non potrà nemmeno sanzionare quanti decidano di attendere inerti piuttosto che dedicarsi ad una vita operosa o per lo meno attiva⁵⁴. Rimarrebbe allora, spogliato del significato giuridico più estremo, il dovere sostenuto dall'accezione etica, quel contenuto etico minimale indispensabile per la tenuta stessa dell'ordinamento pensato dai Costituenti⁵⁵, i cui valori poggiano sul principio lavorista come cemento della società civile e in cui i consociati sono chiamati dal principio solidarista a contribuire in base a possibilità e aspirazioni.

Se di vero e proprio obbligo di lavorare non si può parlare, dal momento che le stesse disposizioni costituzionali (art. 38, secondo comma) subordinano la fruizione di alcune prestazioni allo status di lavoratore del richiedente, ne consegue che ci troveremmo dinnanzi, piuttosto, ad un incentivo a svolgere un lavoro che assicura tutele più ampie rispetto a quelle minime garantite alla generalità dei

⁵² C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 19, in cui l'A. attribuisce rilievo giuridico all'obbligo di lavorare derivante innanzitutto dal fatto che l'art. 1, sancendo una Repubblica fondata sul lavoro, richiede un contributo effettivo dei cittadini, così come dal fatto che il costituente, non qualificando espressamente il dovere di lavorare, non ha escluso questa interpretazione aprioristicamente. Ad escluderla non varrebbe nemmeno il richiamo al fatto che durante i lavori dell'Assemblea costituente si sia deciso di eliminare quella parte di progetto che faceva dipendere l'esercizio dei diritti politici in capo ai cittadini il dovere di lavorare. La soppressione infatti è stata determinata non dal fatto che gli oziosi, a ragione, potessero rientrare nella categoria degli indegni, ma che in una fase di trasformazione sociale sarebbe stato assai difficoltoso delimitare i contorni della categoria.

⁵³ G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., p. 26. Soprattutto M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 3, 2010.

⁵⁴ V. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 631 ss. riconosce l'esigenza, pur non avulsa da difficoltà, di trovare un nocciolo duro di ciò che unanimemente possa definirsi lavoro partendo dagli studi della filosofa Hanna Arendt che procede ad una tripartizione delle attività suddivise tra l'attività lavorativa, l'operare e l'azione. Luciani sottolinea che i Costituenti, pur non escludendo nessuna di queste forme dal principio lavorista, hanno comunque preso come archetipo la prima delle forme sopra elencate, cioè l'attività lavorativa, riscontrando viepiù nell'elemento del sacrificio il minimo comune denominatore di qualunque lavoro.

⁵⁵ G.F. MANCINI, *Commento all'art. 4 della Costituzione*, cit., p. 249; per A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., p. 336-337, invece, così come è impregnato di giuridicità il dovere di fedeltà alla Repubblica, allora anche gli enunciati normativi sui cui la stessa Repubblica si fonda dovrebbero a fortiori avere efficacia propriamente normativa, risultare cioè giuridici in quanto eticamente pregnanti.

consociati⁵⁶. Ma non verrebbero in tal modo ricompresi, accettando una lettura dell'art. 4, comma secondo, di "attività o funzione" in senso ampio, quanti, pur concorrendo al progresso della società, non siano parti di un rapporto di lavoro tipicamente inteso.

Ora, se dal dovere specifico di lavorare torniamo al dovere inderogabile di solidarietà, non possiamo che considerare inconfutabili le parole di Luigi Mengoni quando ci ricorda che la solidarietà è "un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento" il quale non può dirsi interamente realizzato se non attraverso il "dovere solidale di tutti di sobbarcarsi", in base alle proprie possibilità, il "peso comune costituito dai costi dello stare insieme in società"⁵⁷. Allora, condizionare il percepimento di una prestazione sociale ad un comportamento attivo, responsabile, solidale di chi ne beneficia, non sembra, a parere di chi scrive, pretendere oltre rispetto a quel sinallagma minimo per cui ognuno restituisce quel che può a quella stessa comunità da cui riceve, per contribuire a rinsaldare il "comune vincolo sociale"⁵⁸.

2. Implementazione della condizionalità: diritto di scegliere il lavoro e diritto positivo

Appurato che il principio di condizionalità può trovare legittimamente casa nell'ordinamento alla luce delle disposizioni esaminate e soprattutto del disegno tracciato dalla Costituzione in cui il principio lavorista si interseca con solidarietà, tutela dello stato di bisogno e progresso sociale, un approfondimento distinto e ulteriore concerne la concreta implementazione che del principio il legislatore ordinario ha posto in essere, poiché un conto è acclarare che sia costituzionalmente consentito subordinare l'erogazione di talune prestazioni, afferenti a corrispettivi

⁵⁶ G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., p. 29.

⁵⁷ Si rimanda anche alla recente rilettura dell'art. 2 della Costituzione da parte di M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017, p. 6 ss. in cui l'A. ricordando che la norma, riferendosi all'adempimento di doveri inderogabili, intende non una "possibilità, e neppure una prospettiva da coltivare nel tempo, ma una necessità attuale, costitutiva della forma politica democratica", poiché "mancando la solidarietà viene meno il cemento che tiene unita la Repubblica", la quale da un lato riconosce e garantisce i diritti individuali, dall'altro promuove "la cultura e la pratica della solidarietà, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà".

⁵⁸ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 637.

diritti sociali, al possesso di determinati requisiti e assolvimento di specifici obblighi; un altro è, invece, esaminare se le norme che attuano la condizionalità si sviluppino entro i confini consentiti dal rispetto dei principi fondamentali e sociali della persona umana che è e rimane indiscutibile pilastro attorno cui l'intero ordinamento ruota.

In particolare, il principio in esame si estrinseca nelle disposizioni legislative – e nei regolamenti attuativi – che stabiliscono i criteri di un'offerta di lavoro che si intenda congrua e quindi non rifiutabile dal percettore di misure a sostegno del reddito e conseguentemente quali siano le ipotesi di giustificato rifiuto dell'offerta medesima: è in questa frazione che diritto al lavoro e dovere di lavorare si trovano uno di fronte all'altro, è in questo frangente che il diritto sociale si scontra con il dovere di solidarietà e che la libertà di scegliere della propria vita professionale rischia di essere compressa dalle esigenze finanziarie dello stato sociale contemporaneo. È in questo stesso momento che il legislatore deve modulare fattualmente il principio di condizionalità bilanciando diritti e aspettative del disoccupato con la sostenibilità del sistema previdenziale, con le contingenti occasioni del mercato del lavoro, con la realizzazione dell'individuo che è strumento per il progresso materiale e spirituale della società⁵⁹.

Punto di partenza per analizzare la tenuta del diritto positivo è sempre quell'art. 4, secondo il quale al ricordato progresso concorre il lavoro (attività o funzione) di tutti, un lavoro doveroso ma esercitato secondo le proprie possibilità e la propria scelta⁶⁰. La disposizione mette al centro la persona cui è richiesto sì di partecipare al bene comune, ma senza che ne vengano svilite ambizioni e naturali inclinazioni, in guisa che ognuno possa liberamente intraprendere una professione piuttosto che un'altra che ritenga invece meno corrispondente alle sue capacità o competenze. Anche perché l'attuazione del principio personalista passa per una completa realizzazione dell'individuo soprattutto attraverso quel mezzo

⁵⁹ A. TOPO, *Obbligo di lavorare e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016, p. 187.

⁶⁰ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 21, ricorda che l'art. 4 mette in relazione il dovere del lavoro in relazione non solo "alle possibilità di ciascuno ma anche alla sua scelta. Infatti la scelta consentita al singolo riguarda la specie di attività lavorativa da svolgere, non già l'alternativa se prestare o no un lavoro".

imprescindibile di uguaglianza e partecipazione alla vita anche politica della Repubblica che è il lavoro.

Se il secondo comma dell'art. 4 pone dei paletti al dovere di lavorare rappresentati dall'impegno profuso dal singolo in un'attività che non lo svilisca, tenendo invece conto delle sue possibilità e delle sue propensioni, nel primo comma la dottrina vi ha letto non solo un diritto sociale a che la Repubblica renda possibile il massimo livello di occupazione⁶¹, ma anche, come lucidamente ribadito dalla Corte Costituzionale, un "fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa"⁶². Invero, oltre al diritto pretensivo, la disposizione in esame contiene un vero e proprio diritto di libertà che a sua volta, come evidenziato da Massimo D'Antona, si biforca in due strade differenti ma parallele: lungo una direttrice, la libertà assume un'accezione positiva, cioè a dire un diritto che afferisce alla persona sociale, di lavorare e quindi di poter accedere e mantenere il posto di lavoro senza subire interferenze discriminatorie o abusive dei poteri pubblici o privati e con la garanzia di un'uguaglianza formale e sostanziale di ognuno dinanzi alle occasioni disponibili nel mercato⁶³; lungo l'altra strada, la libertà si connota di un'accezione negativa, ovvero come libertà da interferenze esterne nella scelta del lavoro da svolgere, come diritto precettivo di ogni consociato di poter optare per l'occupazione più adeguata e per le modalità con cui svolgerla in quanto imprescindibile strumento di compimento della personalità⁶⁴.

La lettura complessiva dell'art. 4, in combinato con gli articoli 2 e 3, indica come assolutamente impreteribile, per ogni individuo, una scelta libera e incondizionata del proprio percorso professionale, l'unica che possa garantire lo sviluppo pieno anche da un punto di vista personale perché adattabile alle esigenze di vita familiare, alle aspettative, alle ambizioni, alle competenze possedute o a quelle che si intendono potenziare, in sintesi, la norma di specie, ribadisce che la Repubblica

⁶¹ Il riferimento è al diritto sociale pretensivo a che la Repubblica promuova le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro così come esaminato ai primordi del capitolo.

⁶² Sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 1965.

⁶³ M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17.

⁶⁴ Sempre sentenza Corte Costituzionale n. 45 del 1965.

è fondata sul lavoro, ma un lavoro che sposi il progetto di vita di ciascuno e ne valorizzi la specificità⁶⁵.

Ora, la libertà di scegliere il lavoro più confacente alle proprie caratteristiche ed esigenze, per altro ribadita anche dalle fonti sovranazionali⁶⁶, si scontra prepotentemente con le politiche di *workfare*; o meglio, sono in queste ultime, in particolare negli stati in cui solo di recente sono state organicamente implementate, che si riscontrano ontologiche difficoltà di coordinamento con valori e diritti afferenti l'individuo classicamente caratterizzanti il *welfare state*, laddove la fruizione di sostegni economici è stata subordinata non solo all'accettazione di percorsi personalizzati di reinserimento lavorativo, di attività formative e di orientamento professionale, ma finanche all'accettazione di un'offerta di lavoro ritenuta congrua.

Se guardiamo al nostro ordinamento, come sopra evidenziato, il secondo comma dell'art. 4 accosta il dovere di lavorare a una nozione ampia di lavoro che non si identifica con l'impiego remunerato collegato alla sfera economica⁶⁷, ma che comprende qualunque attività che espliciti una qualche utilità con il contesto sociale ai fini del progresso. Di talché anche un progetto professionalizzante o riqualificante o una selezione accurata e specifica di politiche attive per il reinserimento lavorativo di un disoccupato possono a buon diritto farsi rientrare in quelle attività, benché non economiche, utili allo sviluppo materiale e spirituale della comunità intera. Ma quando il disoccupato è spinto ad accettare di essere parte di un rapporto di lavoro, per non essere costretto a rinunciare al sostegno monetario, il vincolo è certamente più stringente e la libertà dell'individuo più compromessa.

⁶⁵ A. ALAIMO, *Diritto al lavoro nei mercati integrati*, cit., 26.

⁶⁶ L'art. 15 della Carta di Nizza sulla "libertà professionale e il diritto di lavorare", dichiara che "ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata (co.1)", così come l'art. 1, Parte II, della Carta sociale europea, rubricato "Diritto al lavoro", stabilisce che le Parti firmatarie della Carta si impegnano a "tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso". Da ultimo, anche l'ILO, già nella Convenzione C122 sulla politica dell'impiego, invitava gli Stati, "allo scopo di stimolare il progresso e lo sviluppo economico, di elevare i livelli di vita, di corrispondere ai bisogni di manodopera e di risolvere il problema della disoccupazione e della sottoccupazione" a formulare e applicare "una politica attiva tendente a promuovere il pieno impiego, produttivo e liberamente scelto".

⁶⁷ M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17.

2.1. L'offerta congrua di lavoro: come dovrebbe essere

Secondo illustre dottrina⁶⁸, nel definire che cosa debba intendersi per offerta congrua di lavoro che il disoccupato sia tenuto ad accettare, si dovrebbe fare riferimento a tre parametri: la proposta lavorativa offerta al disoccupato dovrebbe essere decente, adeguata e appagante, caratteristiche, queste, che dovrebbero per altro contraddistinguere l'occupazione generalmente intesa se si vuole davvero prendere "sul serio il lavoro"⁶⁹.

Un lavoro decente è quello che rispetta i diritti fondamentali dell'individuo, la salute e la sicurezza e l'obiezione di coscienza⁷⁰. Quest'ultima, laddove esplicitamente esercitata, pur invocando una soggettività dai confini labili e non sempre nitidi, dovrebbe poter impedire ad un pacifista di accettare un lavoro in un'armeria o ad un vegetariano di essere impiegato in un macello. Circa poi salute e sicurezza, essere parte di un rapporto di lavoro non dovrebbe mai mettere a repentaglio il benessere fisico e psichico, richiedendo un ambiente salubre e adatto alla serenità e alla crescita di quanti vi prestano attività. Un lavoro decente dovrebbe poi tutelare i diritti fondamentali e una retribuzione, proporzionata alla qualità e quantità dell'attività, ma comunque sufficiente a garantire, secondo il dettame dell'art. 36 Cost., un'esistenza libera e dignitosa. Ed è proprio la dignità, nella sua dimensione sociale e in quella individuale, il primo dei fondamentali diritti che il lavoro e un lavoro dovrebbero salvaguardare⁷¹: il lavoro deve infatti tutelare il valore della persona in quanto tale, la sua libera estrinsecazione e autodeterminazione⁷²; deve altresì costituire terreno fertile per la realizzazione piena dell'individuo nell'interazione con il contesto professionale in cui è inserito. Il legame tra lavoro e

⁶⁸ Il riferimento è a M.R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in DLRI, 4, 2005, p. 584 ss.; ma anche J. FREYSSINET, *Plein emploi, droit au travail, emploi convenable*, in *Revue de l'IRE*, n. 34, 3/2000, p. 35.

⁶⁹ M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 15.

⁷⁰ M.R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, cit., p. 584.

⁷¹ Legge infatti il carattere indispensabile della dignità direttamente nella traduzione dall'inglese "decent", T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del Diritto del lavoro*, in (a cura di) M. NAPOLI, *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011, p. 3.

⁷² B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in (a cura di) M. NAPOLI, *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011, p. 3.

dignità è forte e se si spezza, se le persone si riducono a cose, “quella endiadi, vita ed esistenza libera e dignitosa, è cancellata”⁷³.

Un secondo attributo che dovrebbe connotare l’offerta di lavoro concerne l’adeguatezza, il cui minimo definitorio, a dire il vero non semplice data la soggettività che la contraddistingue, potrebbe essere individuato nella “capacità di mantenere gli standard di vita personali e familiari per i quali l’individuo ha lavorato durante la sua esistenza”⁷⁴. L’adeguatezza dovrebbe misurarsi in senso oggettivo e soggettivo: in conformità del primo parametro, l’offerta di lavoro sarebbe congrua quando il reddito che garantisce sia almeno pari al reddito garantito dal lavoro precedente⁷⁵; ai sensi del secondo, invece, un lavoro dovrebbe preservare le competenze già acquisite e implementate in occupazioni precedenti, di modo da non disperdere il risultato del percorso formativo e professionale svolto in precedenza, ma nemmeno quello eventualmente sviluppato grazie alle politiche attive durante la disoccupazione, che dovrebbero essere invece strutturate in modo da creare sinergie forti tra le attività formativo-qualificanti e le occasioni di lavoro per il reinserimento nel mercato. In questo senso il lavoro adeguato sarebbe quello che crea una forte connessione con la formazione che rappresenta un investimento sul proprio capitale umano e pertanto, come specificato anche dall’art. 35 Cost., va coltivata personalmente e tutelata dalla Repubblica.

Sempre in un’accezione soggettiva, per adeguato si intende quel lavoro che non snaturerebbe o complicherebbe eccessivamente le abitudini e la vita familiare del disoccupato, richiedendo ad esempio lunghi spostamenti o modifiche sensibili nel *ménage* collaudato⁷⁶.

⁷³ S. RODOTÀ, *La dignità della persona*, Lezione tenuta alla Scuola di Cultura Costituzionale, Padova, 14 gennaio 2011, (reperibile on-line <https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2011/La%20dignita%20della%20persona%20-%20Rodota.pdf>); V. FERRANTE, *Dignità dell’uomo e diritto del lavoro*, in *LD*, 1, 2011, p. 201 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti*, cit., p. 107 ss.; P. PERLINGERI, *Dignità della persona e lavoro*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2/3, 2005, p. 517-518.

⁷⁴ M.R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l’impiego in Europa*, cit., p. 586.

⁷⁵ *Ibidem*. Dovrebbero essere tenuti in debita considerazione anche i costi accessori collegati al nuovo impiego, come quelli per i trasporti o per gli spostamenti in generale, per attrezzi o abiti specifici, ecc.

⁷⁶ Ad esempio una lavoratrice madre che era abituata ad un contatto a tempo parziale per accudire i figli avrebbe difficoltà ad accettare un contratto a tempo pieno oppure un lavoro molto lontano dal luogo di residenza.

In ultima analisi il lavoro proposto al disoccupato dovrebbe per lui essere appagante, vale a dire non solo evitare la dispersione o l'impovertimento delle competenze fino a quel momento acquisite, ma soprattutto un arricchimento delle medesime e una generale aspirazione al miglioramento professionale e personale. Apparentemente velleitario, il requisito in esame irradia i suoi effetti sulla sfera personale, ma possiede anche un elevato valore economico nel mercato attuale che richiede flessibilità e adattabilità dei lavoratori alle nuove occasioni di lavoro e ai nuovi lavori, sicché gli avanzamenti di carriera passano non solo e non più attraverso scatti interni in un medesimo posto, ma anche transitando da un lavoro ad un altro che offre maggiori e migliori prospettive⁷⁷, all'interno di quel teorico Mercato Transizionale del Lavoro che garantirebbe carriere dinamiche ma protette.

2.2. L'offerta congrua di lavoro: come è nella legislazione attuale

Il *Jobs Act*, attraverso i criteri contenuti nelle disposizioni del d.lgs. 150/2015 ha ridefinito i principi per valutare la congruità di un'offerta di lavoro sottoposta al disoccupato. Con l'emanazione del recente decreto ministeriale n. 42 del 10 aprile 2018, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha specificato nel concreto la disciplina applicabile alla luce dei principi disposti dal legislatore⁷⁸. Il Decreto ha sostituito i precedenti criteri sulla determinazione della congruità dell'offerta che erano stati fissati dagli artt. 41- 44 della legge n. 92/2012 (cd. Legge Fornero)⁷⁹ i quali, a loro volta, avevano lasciati inalterati i riferimenti geografici, ma avevano proceduto ad una modifica *in pejus* dei parametri di cui alla legge n. 291/2004 circa l'aspetto retributivo e finanche ad una eliminazione di quello professionale⁸⁰.

⁷⁷ M. R. FREEDLAND, N. COUNTOURS, op. cit., p. 587.

⁷⁸ Come previsto dal decreto legislativo n. 150/2015, il decreto ministeriale è stato adottato sulla base di una proposta dell'ANPAL, deliberata dal Consiglio di amministrazione dell'ente nella seduta del 14 febbraio 2018.

⁷⁹ Tali criteri, che sono rimasti in vigore fino all'emanazione del Decreto Ministeriale n. 42, consideravano congrua un'offerta di lavoro che fosse inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento dell'importo lordo dell'indennità assegnata al disoccupato; inoltre la sede di lavoro non avrebbe dovuto distare più di 50 chilometri dalla residenza del disoccupato e, in ogni caso, non comportare per essere raggiunta un tempo di viaggio effettuato con i mezzi pubblici superiore agli 80 minuti.

⁸⁰ A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, p. 658. L'art. 1-quinquies della legge n. 291/2004 riteneva congrua un'offerta che, oltre al richiamato riferimento

L'inasprimento delle condizioni per determinare la congruità di un'offerta di lavoro è stato l'aspetto più criticato della nuova impalcatura del welfare eretta dalla legge Fornero, additata di aver tenuto in debita considerazione solo le esigenze finanziarie dissestate dello Stato a discapito della tutela della professionalità dei lavoratori, dell'elevazione delle loro carriere e della non dispersione delle competenze già acquisite⁸¹, spingendo, attraverso un sistema di pressante incitamento al ritorno al lavoro, all'accettazione di una occupazione "purchessia"⁸².

L'art. 25 del d.lgs. 150/2015 ha fondato la congruità su quattro principi che hanno atteso i tre anni successivi per ricevere completa effettività e specificazione dal decreto ministeriale. Le nuove linee direttrici, di cui al primo comma della norma, sono: a) la coerenza con le esperienze e competenze già maturate; b) la distanza dal domicilio e il tempo necessario per lo spostamento con i mezzi pubblici; c) la durata della disoccupazione; d) una retribuzione superiore almeno del 20 per cento rispetto all'indennità di disoccupazione ricevuta nel mese precedente alla proposta di lavoro.

Ne emerge chiaramente il tentativo di superare le criticità introdotte dal regime del 2012 e un tanto si evince già dalla reintroduzione del principio sulla tutela della professionalità, dal riferimento al domicilio in luogo della residenza per determinare le distanze, dall'eliminazione dalla base per computare la congruità della retribuzione della proposta di lavoro delle eventuali integrazioni a carico dei fondi di solidarietà⁸³.

Il decreto ministeriale n. 42 ha dettagliato le singole linee guida, specificando che la durata della disoccupazione, che viene computata dal giorno della dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di una attività lavorativa di cui all'art. 19 del d.lgs. 150/2015, ha una valenza sostanziale nella determinazione

geografico, prevedesse un lavoro retribuito non meno del 20 per cento rispetto alla retribuzione delle mansioni di provenienza e fosse conforme alle conoscenze e alle qualifiche possedute dal disoccupato nonché alle mansioni svolte nell'impiego precedente.

⁸¹ Tanto infatti da sollevare dubbi di costituzionalità rispetto alle disposizioni a tutela della professionalità e della sufficienza della retribuzione

⁸² Così S. LAFORGIA, *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2, 2012, p. 129, riprendendo una espressione di P. Ichino. Secondo A. OLIVIERI, op. cit., p. 660, le disposizioni in esame avrebbero accentuato le differenze nel mercato tra lavoratori specializzati, più facilmente ricollocabili a condizioni favorevoli, e lavoratori scarsamente qualificati i quali passerebbero in un sistema di "porte girevoli" dalla disoccupazione ad un lavoro poco remunerato e viceversa.

⁸³ Così alla lett. d), comma 1, art. 25.

della congruità dell'offerta in quanto più è prolungato lo status di inattività del soggetto, più larghe saranno le maglie dei requisiti, in una sorta di *décalage* del rigore della corrispondenza richiesta tra requisiti disciplinati dal decreto e concreta proposta di lavoro⁸⁴.

Per quanto concerne la distanza che intercorre tra il domicilio e il luogo di lavoro, il decreto non aggiunge nulla di nuovo al decreto legislativo, salvo specificare che in caso di disoccupazione prolungata oltre i dodici mesi l'offerta si ritiene congrua se la sede di lavoro non sia distante dal domicilio più di 80 chilometri o comunque possa essere raggiunta mediamente al massimo in 100 minuti utilizzando i mezzi di trasporto pubblici⁸⁵. Anche con riferimento all'elemento retributivo non vi sono particolari addizioni, piuttosto assume notevole rilevanza la postilla che slega l'entità della medesima alla durata della disoccupazione, sicché un impiego per dover essere accettato dal disoccupato dovrà in ogni caso e per tutta la durata dello stato, prevedere una retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto all'indennità percepita nel mese precedente e al netto dei contributi a carico del lavoratore⁸⁶.

Più articolata, invece, la definizione di coerenza dell'offerta di lavoro con le esperienze pregresse e le competenze acquisite dal disoccupato, le quali, parametrize sulla base delle classificazioni dei settori economico-professionali⁸⁷, dovrebbero risultare dai dati inseriti all'interno del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro previsto dall'art. 13 del d.lgs. 150/2015, facilitando agli operatori la ricerca e valorizzando in maniera immediata il bagaglio professionale pregresso del soggetto da ricollocare. La congruità è il criterio che più risente della durata del periodo di disoccupazione⁸⁸: se l'inattività non ha superato i sei mesi, l'offerta dovrà collimare con le indicazioni stabilite nel patto di servizio, in particolare per quanto riguarda l'area di attività delimitata; oltre i sei mesi ed entro i dodici l'offerta potrà dirsi congrua se proverrà da aree di attività comprese nel processo di lavoro del settore

⁸⁴ Il decreto, all'art. 3, prevede tre intervalli di tempo cui parametrare i requisiti di congruità: a) da zero a sei mesi di disoccupazione; b) da più di sei fino a dodici mesi; c) più di dodici mesi.

⁸⁵ Art. 6, co. 2.

⁸⁶ Art. 7, co. 1.

⁸⁷ Il Decreto fa riferimento al sistema di classificazione che prende a riferimento i codici di classificazione statistica relativi alle attività economiche ATECO e alle professioni, permettendo di aggregare in settori l'insieme delle attività e delle professionalità presenti e operanti sul mercato (art. 2, co. 1, lett. d).

⁸⁸ Art. 4.

economico professionale stabilito, ma anche da aree di attività afferenti ad altri processi dello stesso settore economico sempre che vi sia contiguità di contenuti rispetto alle esperienze e competenze pregresse; in ipotesi di disoccupazione che sfora i dodici mesi la congruità si misura rispetto a tutti i processi di lavoro afferenti al settore economico professionale nelle quali in ogni caso vi sia continuità dei contenuti professionali rispetto alle pregresse esperienze lavorative, come risultanti dal patto di servizio.

Indipendentemente dalla durata della disoccupazione, un'offerta di lavoro, per essere congrua, deve congiuntamente riferirsi ad un rapporto di lavoro a tempo determinato o indeterminato o di somministrazione di durata comunque non inferiore ai tre mesi; prevedere il tempo pieno o un orario non inferiore all'80 per cento rispetto all'ultimo svolto; contemplare una retribuzione non inferiore ai minimi salariali come indicati dai contratti collettivi⁸⁹.

Infine sono stati analiticamente specificati i motivi a causa dei quali il disoccupato possa legittimamente rifiutare l'offerta congrua di lavoro senza incorrere nelle sanzioni previste dagli artt. 21 e 23 del d.lgs. 150/2015 che portano finanche alla perdita dell'indennità: si tratta dello stato documentato di malattia o infortunio, del servizio civile o del richiamo alle armi; dello stato di gravidanza nei periodi in cui la legge preveda l'astensione dal lavoro; di gravi motivi familiari documentati o certificati; di ipotesi di limitazioni legali della mobilità personale; infine di fatti o circostanze documentati o certificati che impediscano al disoccupato di accettare l'offerta⁹⁰. Entro due giorni dalla ricezione della proposta lavorativa, il disoccupato che intenda rifiutare per una delle ragioni elencate dal Decreto dovrà darne contezza al centro per l'impiego il quale, se non la riterrà idonea, ne darà comunicazione all'interessato che potrà chiedere di essere sentito.

Benché la recente emanazione del Decreto non consenta di avere casistica sufficiente a stabilire se le specificazioni dei principi in esso sviluppate siano abbastanza chiare e circoscritte da evitare un uso discrezionale da parte dei servizi per

⁸⁹ L'offerta inoltre deve contenere l'indicazione almeno della qualifica e delle mansioni da svolgere e i requisiti richiesti; luogo, orario e durata del contratto; tipologia contrattuale; retribuzione prevista o riferimento alla contrattazione collettiva nazionale (art. 5, comma 2).

⁹⁰ Parla la norma in questo caso di "comprovato impedimento oggettivo o causa di forza maggiore" (art. 8, comma 2, lett. f).

l'impiego e una costrizione eccessiva nella libera scelta di un impiego da parte dei disoccupati, alcune considerazioni possono comunque essere svolte, se non altro perché attorno alla definizione di offerta congrua ruota, nel concreto, il sistema della condizionalità sviluppato dal legislatore.

La prima è che la definizione di offerta congrua di lavoro che afferisce alla disciplina dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. 150/2015 rimane speciale rispetto a quella generica di cui all'art. 25 del medesimo decreto⁹¹, anche così come specificato dal successivo decreto ministeriale⁹²; pertanto il disoccupato che chiederà l'assegno godrà di un margine maggiore per concordare con l'operatore che lo prenderà in carico l'alveo entro il quale una proposta di lavoro potrà dirsi congrua poiché, secondo le disposizioni legislative, in questo caso si dovranno altresì tenere in debita considerazione, oltre alle capacità e al periodo di durata della disoccupazione, anche le possibilità effettive nel mercato del contesto territoriale di riferimento e le aspirazioni del disoccupato. L'ultimo criterio, in particolare, mette in evidenza l'aspirazione dell'assegno di ricollocazione a porsi quale strumento concordato e plasmato dalle parti, da un lato perché concentrare le ricerche su offerte tarate sul disoccupato conduce al risultato occupazionale ambito dall'operatore più in fretta e meglio; dall'altro perché disegnare i confini del lavoro congruo sulla base di parametri oggettivi e soggettivi costituisce un incentivo per il disoccupato ad avere un atteggiamento propositivo nei confronti delle attività ricollocative concordate con l'operatore.

Tornando ai parametri per stabilire la congruità in generale, deve essere guardata con favore la reintroduzione di un collegamento con le esperienze e le competenze già in possesso del disoccupato. Queste ultime dovrebbero automaticamente essere tenute in debito conto grazie al sistema informativo unitario, ma ci sia augura che i servizi per l'impiego prendano a riferimento anche altre competenze eventualmente possedute dal disoccupato così come le esigenze familiari e le aspirazioni professionali e che di queste abbiano contezza nel definire i confini

⁹¹ L. VALENTE, *Assegno di ricollocazione*, voce *Enc. Treccani, Diritto on line*, 2016, ma anche, della stessa Autrice, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, 2016, p. 184.

⁹² E infatti il Decreto ministeriale fa espresso riferimento solamente alle indicazioni contenute nel patto di servizio di cui all'art. 20 del d.lgs. 150/2015, lasciando invece alle indicazioni specifiche la definizione della congruità in caso di sottoscrizione dell'assegno di ricollocazione.

dell'offerta congrua nel patto di servizio. Solo così, infatti, il lavoro potrà dirsi adeguato non solo sulla carta, assicurando concrete occasioni che valorizzino il bagaglio professionale pregresso e si conformino alle esigenze di vita del disoccupato. Rimane comunque ferma l'esigenza di prevedere attività per il reinserimento mirate e calibrate, anche nel caso del più generico patto di servizio, sul mercato del territorio di riferimento, per non rischiare che il passare del tempo divarichi oltremodo la forbice della discrepanza tra le aspettative del singolo e le offerte concrete che potranno dirsi congrue.

Quanto poi alla necessità che il lavoro sia decente, né il decreto legislativo, né tanto meno il decreto ministeriale sembrano conferire ai servizi per l'impiego competenti la facoltà, o forse l'onere, di entrare nel merito delle singole offerte di lavoro che perverranno, lasciando quindi in capo al disoccupato il rischio che l'impiego non rispetti i diritti fondamentali e le basilari norme a presidio della sua salute e sicurezza, così come che non offra le garanzie retributive sancite dall'art. 36 Costituzione. Solo il ricorso a misure personalizzate e l'abbandono di quelle standardizzate potrà dunque scongiurare il pericolo che il disoccupato sia costretto ad accettare un lavoro che si riveli essere non dignitoso solo per evitare la spada di Damocle della perdita del sostegno economico⁹³.

Sulla pretesa che un'offerta di lavoro risulti per il destinatario appagante, si gioca a parere di chi scrive la partita più difficile della condizionalità, perché è nella risposta a questo canone, a dire il vero assai fumoso vista la soggettività di cui è pregno, che le aspettative professionali e quindi personali di un individuo si scontrano con l'efficienza dei servizi per l'impiego, con l'effettività delle politiche del lavoro, con le contingenze del mercato, con i nuovi paradigmi del diritto del lavoro, con il comportamento più o meno attivo, più o meno responsabile dello stesso disoccupato.

3. È possibile una condizionalità antropocentrica?

Verso la fine di questo lungo tragitto di comprensione e analisi del principio di condizionalità, si tenterà pertanto di definire quale possa essere il valore da attribuire a questo strumento, quali le criticità e quali le potenzialità, alla luce della

⁹³ A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, cit., p. 664.

contestualizzazione sovranazionale e nazionale che già è stata tracciata e delle implicazioni e sviluppi del principio medesimo nell'ordinamento francese.

Già più volte si è ricordato che determinante per l'implementazione del principio, e più in generale per il passaggio generalizzato degli stati dal *welfare* al *workfare*⁹⁴, è stata la spinta messa in atto dall'Unione europea già agli inizi dell'ultimo decennio dello scorso secolo. E già si è detto di come gli ordinamenti nazionali abbiano dovuto accentuare il raccordo tra politiche attive e passive del lavoro per incentivare i disoccupati a ricollocarsi rapidamente nel mercato e salvaguardare al contempo le finanze pubbliche, di come la teoretica della *flexicurity* abbia avuto un peso notevole, di come lo abbiano avuto anche i cambiamenti socio-economici del lavoro.

In questa sezione della ricerca ci siamo concentrati dapprima sulla legittimità costituzionale del principio di condizionalità e, dopo, su come esso venga declinato fattualmente dal legislatore italiano, considerandoli due aspetti logicamente distinti e consequenziali, sicché si può esprimere un giudizio di merito sulle disposizioni che ne determinano l'applicazione solo in seguito alla comprova che lo stesso non leda i principi che fondano il nostro ordinamento. Per questa ragione si è voluta osservare la condizionalità nel prisma delle disposizioni che la carta costituzionale pone a presidio del principio lavorista, di quello personalista, dell'uguaglianza sostanziale e della solidarietà; e solo dopo aver constatato che proprio questi assiomi, nella loro considerazione complessiva, possono ipostatizzare il principio oggetto della nostra ricerca, si è proceduto all'esame delle norme che più facilmente rischiano di perdere di vista quel precario equilibrio tra dovere solidale di lavorare e diritto di scegliere liberamente il lavoro, poiché è proprio nello spazio lasciato dalla dicotomia che si gioca la partita della "cattiva" condizionalità, quella sanzionatoria a salvaguardia esclusiva delle finanze e quella "buona", quella *antropocentrica*, che mette cioè l'individuo "situato"⁹⁵ e responsabile al centro del lavoro e del mercato del lavoro, un ecosistema in cui gli sforzi individuali devono coesistere con quelli dello Stato e dell'intera comunità, uniti nel vincolo della solidarietà sociale.

⁹⁴ E. GUALMINI, R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, cit., p. 195 ss.

⁹⁵ S.B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 1, 2007, p. 15.

3.1. L'assegno di ricollocazione: condizionalità come personalizzazione

Benché l'efficacia concreta dell'assegno di ricollocazione sia soggetta, proprio in questo periodo, ad esame statistico⁹⁶, i contorni normativi dello strumento messo a punto dal legislatore del 2015 permettono di preconizzare, per lo meno da un punto di vista teorico, quali siano i contorni più eclatanti di quello che è stato fin dall'inizio presentato come il fiore all'occhiello dell'intera riforma delle politiche attive.

Partendo dall'organizzazione delle politiche di ricollocamento, attraverso l'assegno il legislatore riconosce in modo nemmeno così velato, l'incapacità dei Servizi per l'impiego pubblici di provvedere ad una gestione efficiente ed efficace di quanti siano in cerca di lavoro e tra questi, in particolare, i disoccupati che ricevono viepiù misure a sostegno del reddito. E un tanto emerge già dalla lettura delle disposizioni, laddove l'inerzia dei centri per l'impiego viene superata con la possibilità per l'utente di sostituirsi agli stessi nelle operazioni funzionali alla profilazione e, sulla base del risultato, ottenere l'assegno di ricollocazione.

La mancata riforma costituzionale a seguito della bocciatura del referendum del dicembre 2016 ha lasciato a metà l'impalcatura generale che il Governo Renzi si era immaginato per i servizi per l'impiego, ma in ogni caso questi sono vittime di una atavica *mala gestio* per combattere la quale poco avrebbe potuto fare l'ipotizzato accentramento. Sicché non si è ancora, nell'immaginario collettivo, proceduto ad un taglio netto con l'idea di collocamento-funzione pubblica, macchina lenta e prevalentemente burocratica e pertanto incapace di rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro dinamico e iper specializzato: lo dimostrano le statistiche, che confermano la netta avversione per i servizi per l'impiego sia delle aziende sia di coloro che cercano lavoro⁹⁷. E questo, in un circolo vizioso, porta ad una sottostima da parte della politica e del legislatore che pochissimo investe sui Centri per l'impiego finanziariamente e nelle risorse umane, poche e poco formate.

⁹⁶ Lo strumento ha avuto ufficiale avvio il primo gennaio 2017, quando l'ANPAL ha dato la possibilità di scegliere a circa 29.000 mila disoccupati di usufruire dell'assegno. Poco meno del 10% degli interessati ha deciso di partecipare alla sperimentazione, i cui dati statistici, in chiusura di questa ricerca, sono in corso di elaborazione. Nel frattempo, nel 2018, anche alla luce del periodo di sperimentazione, la misura è stata estesa a tutti coloro che hanno i requisiti per accedervi.

⁹⁷ Secondo una indagine dell'Istat del 2017, solo il 24,2 % delle persone in cerca di lavoro si è rivolta ai Centri per l'impiego per usufruire dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, mentre l'87,3% ha preferito rivolgersi ai canali informali (rete di conoscenze).

Nell'intento di superare questa criticità il legislatore ha rimesso in capo al disoccupato, una volta ottenuto l'assegno, la facoltà di scegliere presso quale operatore spenderlo. E visti, salvo rari casi di efficienza, i tempi biblici che caratterizzano i Centri per l'impiego, non è così peregrino pensare che ben pochi si faranno assistere proprio da questi, con automatica e quasi scontata preferenza per gli operatori privati.

Portando alle conseguenze più estreme, ma forse non così irrealistiche, il solco tracciato dal legislatore, si potrebbe ipotizzare un sistema sinergico tra pubblico e privato in cui il primo provvede esclusivamente all'organizzazione amministrativa degli utenti propedeutica al rilascio dell'assegno, demandando poi al secondo, e solo al secondo, l'effettiva gestione dello strumento: in tal modo gli sforzi degli operatori pubblici dovrebbero essere unicamente concentrati, oltre che sui meri profili amministrativi, sull'attività fondamentale di profilazione, laddove i privati accreditati, tra loro in regime di concorrenza, continuerebbero a offrire ai disoccupati quei servizi e quell'*expertise* che normalmente mettono a disposizione dei loro clienti.

Anche perché è proprio nel rapporto fiduciario tra disoccupato e operatore da questi scelto per spendere l'assegno che si disegna il confine della buona condizionalità, quella *soft*, rispetto a quella cattiva, quella *hard*, in cui chi riceve un sostegno economico è obbligato ad accettare le misure unilateralmente stabilite per non perderlo. Ed è proprio nella costruzione di questo rapporto che nasce dalla volontaria decisione del disoccupato di costituirlo da un lato e dalla finalità, economicamente e teleologicamente orientata, di una rapida ricollocazione ad opera dell'operatore dall'altro, che il carattere della personalizzazione emerge chiaramente come punto di forza dell'istituto: l'affiancamento di un tutor e la predisposizione di un programma intensivo per la ricerca di un nuovo sbocco occupazionale, costruito sulle esigenze specifiche del disoccupato conferisce all'assegno la duttilità necessaria per plasmarsi sulla base di attività mirate e concordate tra le parti. Il che permette al percettore di Naspi, grazie alla professionalità del tutor, di non percepire le attività come imposizioni gravose o ancor peggio inutili, ma come momenti concordati per la propria valorizzazione e realizzazione sul mercato del lavoro.

La personalizzazione compare invero come canone anche nella definizione della offerta congrua di lavoro che il disoccupato è tenuto ad accettare senza incorrere

in sanzioni⁹⁸ laddove non solo vengono prese a riferimento le competenze maturate e pregresse, ma anche le capacità e le aspirazioni di chi chiede lavoro. Questo non è un dato trascurabile, poiché ci rimanda a quella ricerca di un'occupazione che, oltre che decente e adeguata, sia appagante, possa cioè fornire le basi per accrescere le proprie aspettative di carriera professionali per porre in essere il proprio progetto di vita. Non a caso attenta dottrina⁹⁹ ha riscontrato come il *Jobs Act* abbia polarizzato la condizionalità, sicché la generalità di quanti sottoscriveranno un patto di servizio *ex art. 20* si vedranno vincolati da una di tipo *hard*, quanti chiederanno invece di disporre dell'assegno di ricollocazione saranno soggetti ad un incitamento al lavoro *soft*, vale a dire accompagnato, intensivo e concordato.

L'accento sull'implementazione di misure fortemente personalizzate risponde inoltre a quelle richieste europee che già agli albori del millennio avevano indotto gli stati membri più virtuosi ad adottare strumenti per la ricollocazione dei disoccupati ispirati alla teoria delle obbligazioni reciproche e i legislatori regionali italiani a cimentarsi nella sperimentazione del patto di servizio. Il legislatore francese, come abbiamo potuto esaminare, già a partire dal 2001 ha introdotto strumenti flessibili e plasmabili sulle esigenze specifiche dei disoccupati impegnati in attività di politica attiva¹⁰⁰ e ha mantenuto la centralità del carattere anche nelle riforme successive, nella consapevolezza che un comportamento, benché doveroso, sarà accettato e posto in essere con uno spirito diverso se convenuto tra le parti e non unilateralmente imposto.

L'assegno di ricollocazione, insomma, è un contratto dalla struttura malleabile affinché il suo contenuto sia di volta in volta concordato dalle parti per adattarsi alle esigenze specifiche del singolo contraente e allo stesso tempo richiederne un livello di responsabilità che gli consenta di approcciarsi alle attività fissate con il tutor con diligenza e serietà, non solo per non incorrere nelle sanzioni previste dal legislatore,

⁹⁸ Come sopra esaminato, infatti, rispetto alle caratteristiche generiche che l'offerta deve possedere per dirsi congrua, nel caso dell'assegno di ricollocazione l'offerta deve tenere conto di parametri ulteriori quali le capacità, le aspirazioni e il territorio preso a riferimento.

⁹⁹ S.B. CARUSO, M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *DRI*, 1, 2016, p. 72.

¹⁰⁰ Il riferimento è al *Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE)*, sostituito poi nel 2008 con il *Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE)*, e al *Projet d'action personnalisé (PAP)*. Si rinvia per una ricostruzione approfondita degli istituti al capitolo II, paragrafo 4 e seguenti del presente lavoro.

ma per contribuire alla ricerca di un'occupazione che ne esalti competenze e qualità, che sia adeguata rispetto alla precedente, ma finanche appagante e migliore.

Il richiamo legislativo ad un'offerta che possa stimarsi congrua, anche con riferimento al territorio in cui il disoccupato gravita, è un altro indizio di attenzione verso le reali possibilità di lavoro e in particolare di intermediazione tra le concrete capacità di chi chiede lavoro tarate sulle effettive disponibilità di chi lo offre.

Insomma attraverso la personalizzazione delle misure, il disoccupato è messo al centro, ma non perché su di esso venga a gravare l'intera responsabilità per la buona riuscita del programma di ricerca di un nuovo lavoro, ma perché questo programma rispecchi il più possibile le sue esigenze, nell'ottica di una responsabilità condivisa tra le parti: l'attore pubblico, che predispone la fruizione dell'assegno, l'operatore pubblico o privato che si impegna a offrire un accompagnamento intensivo e specializzato e il disoccupato che accetta questi servizi mettendosi in gioco. Si disegna così un rapporto trilaterale solidale e virtuoso entro il quale diritti e doveri sono ripartiti, ma il fine, il lavoro decente, adeguato, appagante, è lo stesso per tutti.

3.2. Condizionalità nel *welfare* e nel lavoro che cambiano: condizionalità come inclusione e condizionalità come occupabilità

La perdita di centralità del contratto di lavoro subordinato e il proliferare di nuove tipologie flessibili di lavoro, spesso precarie, hanno influito pesantemente sul sistema previdenziale, sia perché si è col tempo accentuata la cesura tra *insider*, i fortunati che godendo di un contratto tipico godono anche delle tutele tradizionali, e *outsider*, coloro che invece come parti di contratti atipici rimangono esclusi da queste tutele, sia perché, conseguentemente, lo stesso sistema assicurativo di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, pensato per i lavoratori subordinati, è diventato uno strumento riservato a pochi, escludendo dalla protezione quanti, pur economicamente dipendenti, formalmente ricadono nell'alveo del lavoro autonomo.

Di fronte a questo nuovo scenario il legislatore ha dovuto adeguarsi. Ha introdotto, attraverso timidi e ripetuti tentativi, una tutela di tipo assistenziale, gravante sulla fiscalità generale, per salvare dallo stato di bisogno quanti non abbiano

i requisiti per usufruire della Naspi o li abbiano esauriti. Ha esteso l'indennità di disoccupazione anche ai collaboratori coordinati e continuativi, riconoscendo pertanto la loro sostanziale dipendenza economica al di là del dato formale.

In tutte queste misure ormai immancabile campeggia la condizionalità che subordina l'erogazione di un sostegno economico allo svolgimento delle attività di volta in volta sottoposte al percettore, ma con sfumature assiologiche diverse, prevalendo nelle misure di tipo assistenziale una condizionalità in funzione inclusiva, in quelle rivolte ai lavoratori atipici, invece, l'obiettivo di valorizzare le competenze che li rendano nuovamente occupabili.

a. condizionalità e inclusione sociale

A differenza del sistema di sicurezza sociale francese, solo recentemente hanno visto la luce nell'ordinamento italiano, come esaminato, misure di tipo assistenziale.

La Francia, prima con il *Revenu minimum d'insertion* (RMI) istituito nel 1988, e poi sostituito venti anni più tardi con il *Revenu de Solidarité Active* (RSA), ha tradotto in diritto positivo quel principio di solidarietà attiva che, scaturito in seno al periodo rivoluzionario, ancora permea la Carta costituzionale. È grazie alle misure di tipo assistenziale che la condizionalità fa il suo ingresso nell'ordinamento, sostenuta dall'idea di giustizia distributiva e prima ancora nel nome di quella solidarietà (attiva) che sancisce diritti ma impone doveri tanto più se le misure di sostegno economico pesano sulla fiscalità generale. Come a suo tempo il RMI anche il RSA si serve della condizionalità, non tanto per arginare l'esborso economico, quanto per fornire al beneficiario gli strumenti di politica attiva per collocarsi nel mercato del lavoro e per questa via integrarsi, tant'è che la sottoscrizione di un progetto personalizzato per l'accompagnamento al lavoro è condizione per ricevere la somma in denaro. Se, invero, con il RSA la condizionalità si fa più punitiva anche a causa del momento storico in cui ha visto la luce¹⁰¹, lo strumento ha il pregio di adattarsi ai lavori e lavoratori che cambiano e che chiedono maggiori tutele, potendo infatti essere richiesto e cumulato da quanti, pur avendo un impiego, non riescano con quel reddito

¹⁰¹ Il RSA è stato infatti varato nel giugno del 2009, quindi a ridosso del periodo di crisi più acuto.

a sopravvivere dignitosamente. Il RSA certamente risponde all'esigenza di universalizzazione delle tutele nel panorama lavorativo in evoluzione, un mercato, cioè, che spesso offre lavori precari e di breve durata e contribuisce alla crescita esponenziale di soggetti che pur lavorando non rivestono i requisiti per accedere alle tutele assicurative e rischiano viepiù di disperdere il loro potenziale perché passano da un lavoretto all'altro, mal pagato e demansionante.

Il legislatore italiano, nel varare le prime misure di tipo assistenziale¹⁰², si trova a fare fronte con le stesse criticità e per questo la condizionalità che le ispira deve fungere da leva per l'integrazione economica e soprattutto sociale, per impedire quanto più possibile casi di emarginazione ma al contrario aspirare all'inclusione attraverso un progetto personalizzato che accompagni i soggetti interessati e il loro intero nucleo familiare verso una vita indipendente e libera dal bisogno. La condivisione del progetto è alla base, la sinergia tra enti pubblici coinvolti nella misura e beneficiario della medesima è tesa al massimo: la condizionalità, nonostante le sanzioni in caso di inottemperanza, assume i connotati della premialità, perché poggia su una valutazione multidimensionale dei soggetti in stato di bisogno che ne determina esigenze, competenze e aspirazioni e dalla quale prende le mosse un piano per recuperare questo bagaglio al fine di spenderlo fruttuosamente nella vita attiva e integrata. Ecco che la condizionalità, buona, diventa prezioso strumento di inclusione sociale.

b. condizionalità e occupabilità

Con il *Jobs Act* il legislatore, in un'ottica di universalizzazione delle tutele, estende l'indennità di disoccupazione anche ai lavoratori con un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa con una misura inizialmente sperimentale e poi, successivamente, stabilizzata con la legge n. 81/2017 che ne ha esteso soggettivamente la portata¹⁰³. La misura (Dis-coll), invero, cristallizza i tentativi di un

¹⁰² Si rimanda al capitolo 3, par. 10, per la disamina degli istituti assistenziali introdotti dal legislatore.

¹⁰³ La legge 22 maggio 2017, n. 81 rubricata "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" ha infatti esteso la portata della Dis-coll anche a dottorandi con borsa di studio e assegnisti di ricerca

decennio, dal momento che il legislatore già a ridosso della crisi economica del 2008 aveva istituito in via sperimentale una misura di sostegno economico *una tantum* per il sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi colpiti dalla contrazione di lavoro, prorogandola di anno in anno fino alla recente stabilizzazione.

Ai fini della nostra ricerca, due sono i dati interessanti e interconnessi: *in primis*, l'iter che porta all'istituzione e stabilizzazione della Dis-coll testimonia la presa di coscienza del legislatore per il lavoro che cambia, per la necessità cioè di garantire tutele oltre l'alveo del lavoro subordinato, là dove proprio i lavoratori non standard ma economicamente dipendenti, spesso transitanti da un lavoro precario ad un altro, richiedono un sostegno economico al reddito per superare i periodi di inattività; in seconda battuta, dalla lettura delle novelle che si sono succedute lungo il decennio, si evince che anche con riferimento a questo tipo di sostegno economico la condizionalità si è fatta sempre più stringente, per ragioni di tipo squisitamente finanziario, ma non solo. Se inizialmente la condizionalità era difficilmente applicabile alla fattispecie¹⁰⁴, con il passare del tempo è stata mano a mano assimilata a quella che caratterizza le misure di sostegno al reddito dei lavoratori subordinati, tant'è che, attualmente, Nاسpi e Dis-coll sono equiparate sotto il profilo dei comportamenti richiesti a chi ne voglia beneficiare e finanche delle sanzioni qualora quei comportamenti non vengano osservati¹⁰⁵.

Consapevole dunque della debolezza economica e spesso anche professionale dei collaboratori, il legislatore offre loro la garanzia di un sostegno economico, pretendendo al contempo che si mettano a disposizione per svolgere attività di politica attiva al pari dei lavoratori subordinati. In questo senso la condizionalità è impiegata come strumento di occupabilità, come veicolo per una riqualificazione o formazione del soggetto, come strumento per la valorizzazione e validazione di competenze già in possesso, come mezzo per fornire al soggetto inattivo nuove basi su cui far poggiare una carriera professionale più solida e come ponte per farlo

¹⁰⁴ Dal 2009 al 2012 l'indennità veniva erogata una tantum, quindi la previsione di attività temporalmente scandite era ontologicamente inconciliabile o comunque inutile con sanzioni che ne prevedessero l'obbligatorietà sotto la scure della perdita dell'indennità medesima.

¹⁰⁵ Il riferimento è all'art. 21 del d.lgs. 150/2015 rubricato "Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito".

transitare da uno status ad un altro, che sia verso un altro lavoro autonomo così come uno di tipo subordinato. Ed è forse quest'ultima accezione che dovrebbe essere maggiormente potenziata nel sistema delle politiche attive italiano, aspetto che invece il legislatore francese ha iniziato a valorizzare già da qualche tempo.

Mentre le recenti riforme nostrane si sono rigidamente ispirate alle logiche della flessicurezza, la Francia ha declinato la teoria di derivazione sovranazionale nell'accezione dei Mercati transizionali del lavoro, istituendo misure capaci di mantenere il giusto equilibrio tra la flessibilità richiesta dalle imprese e la sicurezza anelata dai lavoratori. Il compromesso è chiaro nella *Loi de sécurisation de l'emploi* del 2013 che riunisce i concetti di “responsabilizzazione” e “messa in sicurezza dei percorsi professionali” per ricercare lo scambio tra attivazione del singolo e garanzia di protezione da parte dello Stato grazie a strumenti e diritti che invece di collegarsi al singolo posto di lavoro, sono direttamente connessi al soggetto: è il caso dei “diritti ricaricabili” che consentono al disoccupato di accettare un lavoro di breve durata senza perdere i benefici legati allo status di inattivo una volta terminato il lavoro; è il caso della portabilità del “conto personale di formazione” che segue e “appartiene” al soggetto durante tutta la sua vita attiva, dai 16 anni in poi, consentendogli di esercitare il diritto alla formazione in ogni momento, sia esso disoccupato, impegnato in un rapporto di lavoro subordinato o autonomo. È poi con l'emanazione della *Loi Travail* nel 2016 che il progetto di ricomprendere in un unico istituto l'idea di diritti minimi legati alla persona in quanto tale¹⁰⁶ e quella di una vita pro-attiva dell'individuo che lo Stato supporta nei periodi di transizione e nei passaggi da uno status ad un altro diventa completa con il *Compte personnel d'activité* (CPA), un conto, attribuito ad ogni soggetto nel momento in cui entra nel mercato del lavoro e valido fintanto che rimarrà attivo, che riunisce alcuni diritti sociali, intrasmissibili, per fare fronte alle transizioni e ai passaggi da uno status all'altro che durante il percorso professionale sarà costretto o vorrà fare. Ufficialmente il CPA è divenuto attivo nel gennaio del 2017, un tempo ragionevolmente insufficiente per stabilirne l'efficacia reale.

¹⁰⁶ Sulla base delle indicazioni ormai ventennali fornite dal *Rapport Supiot*, A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, ed. italiana a cura di P. Barbieri, E. Mingione, Roma, 2003.

Ciò che rileva è, ci sembra, il cambio di prospettiva attuato dal legislatore francese, un cambio che ancora quello italiano non sembra pronto a fare, ancorato com'è a destreggiarsi tra i due poli della “flessicurezza”. Costruire invece un sistema che offra a chiunque sia attivo (o si dimostri tale) nel mercato del lavoro diritti sociali, primo fra tutti la formazione, da spendere nell'arco della vita è un modo da un lato per fotografare una realtà che vede le persone ormai coinvolte in frequenti passaggi di status che dipendono dalla volontà o dalle necessità – da un contratto di lavoro subordinato a uno autonomo, dalla disoccupazione ad un periodo dedicato alla cura della famiglia e così via –; dall'altro per garantire alle stesse di poter liberamente scegliere il proprio progetto di vita senza che l'angoscia causata dall'assenza di tutele abbia un peso dirimente o peggio immobilizzante.

Dunque la condizionalità, nel caso dei Mercati Transizionali ha la funzione di garantire i passaggi di status nel mercato del lavoro e nel contempo di rendere i soggetti occupabili grazie allo sviluppo delle loro abilità e capacità personali: è una condizionalità premiale, poiché non si fonda esclusivamente sulla responsabilità individuale, ma anzi ne esalta le potenzialità e ne incentiva il potenziamento offrendo una rete di garanzie¹⁰⁷.

Di fronte al mercato del lavoro attuale, in cui in confini – tra attività e inattività, tra subordinazione e autonomia – sono sfumati, non può che abbracciarsi l'ipotesi di collegare i diritti alle persone e non al contratto di lavoro e la condizionalità, all'interno di questa impostazione, può fungere da strumento per stimolare le persone ad essere protagoniste del loro progetto di vita, una vita e un lavoro liberamente scelti grazie all'aiuto di politiche che consentano ad ognuno di

¹⁰⁷ S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit., p. 72; L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, in *DRI*, 3, 2017, p. 640 ss. Più in generale sulla teoria delle *capability* si rinvia a S. DEAKIN, A. SUPLOT (a cura di), *Capacitas: Contract Law and the Institutional Preconditions of a Market Economy*, Oxford press, 2009; S.B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., p. 1 ss.

avere e soprattutto di essere ciò che desiderano¹⁰⁸, a patto che dimostrino una partecipazione attiva e solidale, ch  “chi non lavora non ha, ma soprattutto non  ”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Il riferimento   alla nota affermazione di M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 23, secondo il quale parlare di impiegabilit , di strategie di sostegno del lavoratore nel mercato del lavoro, di strumenti per favorire la ricollocazione denunciando quelli a carattere risarcitorio, altro non si fa che “prendere sul serio il diritto al lavoro” come garanzia costituzionale della persona sociale, aggiornandola per  come garanzia dell'essere anzich  dell'avere”.

¹⁰⁹ U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, *Riv. Trim. proc. Civ.*, 3, 1997, p. 533; T. TREU, *Conclusioni. Dignit  personale e categorie del diritto del lavoro*, cit., p. 201 ss.

BIBLIOGRAFIA

- ALAIMO A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Torino, 2008.
- ALAIMO A., *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “Modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in RIDL, 3, 2012.
- ALAIMO A., *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali». Note sulla riforma dei servizi all’occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in RDSS, anno XII, n. 3, 2012.
- ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, in DLRI, n. 139, 3, 2013.
- ALAIMO A., *Politiche attive, servizi per l’impiego e stato di disoccupazione*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, (a cura di) M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, Torino, 2013.
- ALAIMO A., *L’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.
- ALAIMO A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, in RDSS, 3, 2017.
- ALES E., *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra «decentramento controllato» e «liberalizzazione accentrata»*, in ADL, 2, 1998.
- ALES E., *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di “patto leonino” per la modernizzazione*, in DLM, 3, 2007.
- ALES E., *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in RDSS, 2, 2007.
- ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in DLRI, n. 147, 3, 2015.
- ALES E., CANAVESI G. (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione. Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali. Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017.

- ALLAN J.P., SCRUGGS L., *Polical Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies*, in *American Journal of Political Science*, vol. 48, 2004.
- ALPA G., *Giuristi e interpretazioni. Il ruolo del diritto nella società postmoderna*, Genova, 2017.
- ANDRONICO A., LO FARO A., *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in DLRI, 2005.
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016.
- BALANDI G.G., BUOSO S., *Legalità e circolazione delle risorse nella sicurezza sociale*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, 2016.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in Enc. Giur., XI, Roma, 1989.
- BARBERA M. *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000.
- BARBIER J.-C., *Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire*, in *Lien social et Politiques*, n. 61, 2009.
- BARCELLONA P., *La solidarietà come fatto e come diritto*, in *LD*, 1, inverno, 1996.
- BARGAIN G., P.-M. BERTHIER, T. SACHS, *Les logiques de responsabilisation au cœur des évolutions récentes du droit social français, Rapport présenté au colloque européen de la Société internationale de droit du travail et de la Sécurité sociale*, DUBLIN, SEPTEMBRE 2014.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BATTISTI A. M., *L'assegno di ricollocazione*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Torino, 2017.
- BEGG I., *Is there a convincing rationale for the Lisbon Strategy?* In *Journal of Common Market Studies Symposium: EU Governance after Lisbon*, 2008.
- BERTHET T., «*Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi*», *Revue Française de Socio-Économie*, n° 6, 2010.

- BODEN L.I., A.E. DEMBE, *Moral Hazard: A Question of Morality?*, in *New Solutions*, vol. 10, n. 3, 2000.
- BONNIN V., L. CAMAJI, *Le statut du demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public*, in *Droit social*, 2018.
- BONVIN J.-M., MOACHON E., *Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare State. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, *Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015.
- BORGETTO M., *L'activation de la solidarité: d'hier à aujourd'hui*, in *Droit Social*, 2009.
- BOZZAO P., *Dal "lavoro" alla "laboriosità", nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003.
- BOZZAO P., *Reddito di base e nuova cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in *RGL*, 2014.
- BOZZAO P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione di insieme*, in *DLM*, 3, 2015.
- BRINO V., *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*, Padova, 2012.
- BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario alla riforma Jobs Act*, Padova, 2016.
- BRONZINI G., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017.
- BÜCHS M., FRIEDRICH D., *The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany*, in J. ZEITLIN, P. POCHET, L. MAGNUSSEN (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*. Brussels, 2005.
- CAMAJI L., *Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations*, in *Droit social*, 2010.
- CANAVESI G., *La Dote Lavoro in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *RDSS*, 1, 2011.

- CANAVESI G., *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in RDSS, 3, 2015.
- CANAVESI G., *La rete nazionale dei servizi per le politiche per il lavoro e il riordino degli incentivi all'occupazione*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro*, Torino, 2017.
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto civile*, Vol. 2, Milano, 2008.
- CARUSO S.B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, 1, 2007.
- CARUSO S. B., *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in S. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.
- CARUSO S. B., M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni.*, in DRI, 1, 2016.
- CASANO L., *Crisi e riforme del mercato del lavoro, della formazione e delle relazioni industriali in Francia*, in CASANO, FAZIO, FIONDA, MASSAGLI, ORI, SERRANI, SPATTINI, TOLVE, TOMASSETTI (a cura di), *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt University Press, 2014.
- CASANO L., TIRABOSCHI M., *Jobs Act e Loi travail: due visioni opposte, un parallelismo che non regge*, in L. CASANO, G. IMPERATORI, C. TOURRES (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, Adapt University Press, 2016.
- CASANO L., *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in DRI, 3, 2017.
- CECCARELLI D., *Misurare l'occupabilità: indicazioni da alcune esperienze europee*, in (AA.VV.) *Crisi occupazionali e riforma dei servizi per il lavoro*, Franco Angeli, 2008.
- CICCARONE G., MARCHETTI E., *La strategia europea per l'occupazione e i suoi effetti sul mercato del lavoro italiano*, in *Economia e lavoro*, 2/3, 2004, p. 17.
- CINELLI M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982.
- CINELLI M., *Welfare tra risparmio e razionalizzazione*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, (a cura di) M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, Torino, 2013.

- CIPPITANI R., *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia, 2010.
- COCQUEBERT A., L. JUBERT, *Le CPA: un compte entre droit du travail et droit de la protection sociale*, in *Revue de droit du travail*, 2016.
- COLOMBO D., *Welfare mix e neoliberalismo: un falso antagonismo*, in *Quaderni di sociologia*, vol. 56, 2012.
- CONTIADES X. (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Ashgate, England, 2013.
- CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, n. 139, 3, 2013.
- CROCE G., *Bilateralità in Europa (Casi-studio: Francia, Germania, Spagna, Svezia)*, in *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini Studi e Ricerche, (a cura di) P. SANDULLI, M. FAIOLI, P. BOZZAO, M. T. BIANCHI, G. Croce, 2015.
- D. M. TRUBEK e L. G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, vol. 11, 2005.
- D'ANDREA A., *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 1, 2008.
- D'ANTONA M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, *RGL*, suppl. al n. 3, 1999.
- DANIEL C., *L'indemnisation des chômeurs: de la réduction des droits à une protection sociale éclatée*, in *Droit Social*, 1999.
- DE LUCA TAMAJO R., SANTORO-PASSARELLI G. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi*, Padova, 2007.
- DE LUCA TAMAJO R., *Flexicurity: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione?* In R. FOGLIA, R. COSIO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione europea*, Milano, 2011.
- DE MARCO C., *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, fasc. 4, 2009.
- DEAKIN S., WILKINSON F., *The law of the Labour Market Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, 2005.

- DEAKIN S., SUPIOT A. (eds.), *Capacitas: Contract Law and the Institutional Preconditions of a Market Economy*, Oxford press, 2009.
- DEL CONTE M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*. Collana Nuove leggi civili, Milano, 2016.
- DELFINO M., *Diritti sociali e flexicurity*, in *RIDL*, 1, 2009.
- DELL'ARINGA C., *The Italian labour market: problems and prospects*, 2008.
- DENOZZA F., *La frammentazione del soggetto nel pensiero giuridico tardo-liberale*, in *Riv. Del Dir. commerciale e del Dir. generale delle obbligazioni*, I, 2014.
- DENOZZA F., *Regole e mercato nel diritto neolibérale*, Introduzione, in *Regole e mercato*, II, Torino, 2017.
- DEVETZI S., *The European Employment Strategy*, in *Ten years with the European Employment Strategy*, in S. STENDHAL, T. ERHAG, S. DEVETZI (eds.), *A European Work-First Welfare State*, Stockholm, 2008.
- DONÀ A., *Il metodo aperto di coordinamento e l'Italia: il caso della politica per le pari opportunità nella strategia europea per l'occupazione*, in *DLRI*, 1, 2005.
- DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *LD*, 2/2016.
- DERMINE E., DUMONT D., *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work: Which Interactions?*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, *Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015.
- GUALMINI E., R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e Mercato*, n. 92, agosto 2011.
- EBBINGHAUS B., HASSEL A., *Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states*, in *Journal of European Public Policy*, 7, 2000.
- ELSTER J., *Esiste (o dovrebbe esistere) un diritto al lavoro?*, in *Stato e Mercato*, 19, aprile 1987.
- EUZEBY C., *Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés. Intérêt de la solution française pour l'Union européenne?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2007.

- EYDOUX A., *Demandeurs d'emploi: du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi*, in *Droit social*, mars 2018.
- GUARRIELLO. F., *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l'occupazione*, in *LD*, 2, 2004.
- FABOZZI R., *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017.
- FERRANTE V., *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro*, in *LD*, 1, 2011.
- FERRANTE V., T. TRANQUILLO, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, 3[^] ed., WK Cedam, 2016.
- FERRARA M.D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 4, 2015.
- FERRERA M., GUALMINI E., *La Strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: Verso nuovi assetti organizzativi e decisionali?*, Paper preparato per il progetto ISFOL su "L'Impatto della strategia europea dell'occupazione sul mercato del lavoro italiano", Roma, febbraio 2002. Consultabile *on line* <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/ferreragualmini.pdf>.
- FERRERA M. e SACCHI S., *The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities: The Italian Experience*. In: ZEITLIN J, POCHET P e MAGNUSSEN L (eds) *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E. – Peter Lang, 137-172, 2005.
- FERRERA M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, n. 97, aprile 2013.
- FERRI G., voce "contratto plurilaterale", in A. AZARA, E. EULA (diretto da), *Novissimo Digesto italiano*, Torino, 1968.
- FERRI G., *Le società*, in *Trattato di diritto civile italiano*, vol. X, tomo III, 3[^]ed., Torino, 1987.
- FILÌ V., *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Milano, 2002.
- FILÌ V., *Riforma Fornero. Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 10/2012.

- FILÌ V., *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016.
- FILÌ V., *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.
- FIORAVANTI M., *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017.
- FREEDLAND M. R. e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in DLRI, n. 108, 4, 2005.
- FREMIGACCI F., TERRACOL A., *L'activité réduite en France. Effet d'enfermement et effet tremplin*, in *Travail et Emploi*, 139 juillet-septembre 2014.
- FREYSSINET J., *Plein emploi, droit au travail, emploi convenable*, in *Revue de l'IRES*, n. 34, 3/2000.
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996.
- GAROFALO D., *Formazione e Lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004.
- GAROFALO D., *L'accertamento della disoccupazione*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004.
- GAROFALO D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Working Paper Adapt* n. 63/2008.
- GAROFALO D., *Tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in (diretto da) M. PERSIANI - F. CARINCI, (a cura di) M. BROLLO, Padova, 2013.
- GAROFALO D., *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015.
- GAROFALO D., *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Wolters Kluwer Cedam, 2016.
- GAZIER B., *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in DRI, 1, 2011.
- GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" *IT*, 46/2006.

- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017.
- GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, European Journal of Industrial Relations 1999.
- GOTTARDI D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, in DLM, 3, 477, 2007.
- GRAGNOLI E., PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali: commentario al Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004.
- GRECO T., *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica e Politica*, 1, 2018.
- GUALMINI E., R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e Mercato*, n. 92, agosto 2011.
- GUALMINI E., R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, Bologna, 2013.
- GUIOMARD F., *La recomposition des solidarités : les mutations de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage*, in RDSS, 2014.
- HEIDENREICH M., BISCHOFF G., *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, 2008, p. 497 ss.
- HEIDENREICH M., J. ZEITLIN (a cura di), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Oxon, 2009.
- HEPPLE Sir B. A., *Diritto del lavoro e crisi economica: lezioni dalla storia europea*, in DLRI, 3, 2009.
- JONAS H., *Il principio di responsabilità*, Torino, 2009.
- LA MACCHIA C., *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000.
- LABIAD N., *Le cause e la genesi della riforma*, in L. CASANO (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea? Commento al projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (testo approvato in via definitiva dal Parlamento francese il 14 maggio 2013)*, Adapt University Press, 2013.

- LABORDE J-P., *Le Compte personnel d'activité, annonciateur de la réforme de notre système de protection sociale?*, in *Droit social*, octobre 2016.
- LABORDE J-P., *Le revenu universel, un objet complexe*, in *Droit Social*, 2017.
- LAFARGUE M., *La personne au centre des réformes sociales: le compte personnel d'activité*, in *RDSS*, 2016.
- LAFORE R., *Obligations contractuelles et protection sociale*, in *RDSS*, 2009.
- LAFORGIA S., *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2, 2012.
- LAGALA C., *La nozione di disoccupato e gli incentivi per il reinserimento lavorativo*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time verticale e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004.
- LAGALA C., *Precariato e welfare in Italia*, Roma, 2005.
- LAMBERTUCCI P., *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti*, in *RIDL*, I, 2010.
- LASSANDARI A., *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004.
- LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *LD*, 2, 2016,
- LAVITRY L., *De l'aide au contrôle? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation*, in *Travail et Emploi*, n. 119, Juillet-septembre 2009.
- LISO F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008.
- LISO F., *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008.
- LISO F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009.
- LISO F., *Il diritto al lavoro*, in *DLRI*, 1, 2009.
- LIZÉ L., *Notice 9: Politiques de l'emploi et du marché di travail*, Les notices, 2013.

- LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in G. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in ADL, 3, 2010.
- LYON-CAEN G., *Un agrément, des désagréments*, in Droit social, 2001.
- LOPEZ-SANTANA. M., *Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument*, in S. KRÖGER, (ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-015a.htm>, 2009.
- MAGGI-GERMAIN N., *Il “conto personale di attività”. Requiem for a dream?*, in L. CASANO, G. IMPERATORI, C. TOURRES (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo “Statuto dei lavori” di Marco Biagi?*, Adapt University Press, 2016.
- MAGGI-GERMAIN N., *Il posto della formazione professionale continua nel progetto di legge sulla sécurisation de l'emploi: il conto personale di formazione*, in L. CASANO (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, Adapt University Press, 2013.
- MAILAND M., *North, South, East, West: The implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain, and Poland*, in M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The influence of the open method of coordination on national reforms*, London: Routledge, 2009.
- MANCINI G.F., *Commento all'art. 4 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Milano, 1975.
- MAROCCO M., *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Prime indicazioni sul nuovo ‘status’ di disoccupazione*, in RGL, 3, 2005.
- MAROCCO M., *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in DLRI, 3, 2008.
- MAROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in WP CSDLE “massimo D'Antona”.IT – 192/2013.

- MARTIGNANI L., *Il sistema dotale della regione Lombardia*, in *Sociologia e politiche sociali*, vol. 16., 1, 2013.
- MARTONE M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 3, 2017.
- MELILLO A., *Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, in *DRI*, 2009.
- MENZIONI L., *Fondata sul lavoro: La Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, I, 1998.
- MENZIONI L., *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998.
- MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954 ripubblicato in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, 2005.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969.
- MOSHER JS. e TRUBEK DM, *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 2003.
- OLIVELLI F., *La delega in materia di ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013.
- OLIVELLI P., TIRABOSCHI M.(a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi: intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt.3-19 D. lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D. lgs. n. 251 del 2004)*, Milano, 2005.
- OLIVIERI A., *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013.
- OLIVIERI A., *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *ADL*, 2, 2016.
- ONIDA V., *Le costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997.

- ORI M., *La riforma del lavoro francese: al centro la flexisecurità*, in *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, cit., p. 79.
- PACI N., *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, in *Istruzione e formazione, Storia e problemi contemporanei*, n. 40, a. XVIII, 2005.
- PACI N., *La condizionalità*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, Torino, 2013.
- PACI N., *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?* RGL,4, 2016.
- PASCALE A., *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.
- PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*.
- PERLINGERI P., *Dignità della persona e lavoro*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2/3, 2005.
- PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, XX ed., Padova, 2014.
- PERULLI A., *Postfordismo, forma dello Stato e diritto del lavoro: spunti di riflessione*, in *LD*, 2, 1998.
- PERULLI A. (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Torino, 2004.
- PERULLI A., *Il libro verde sul diritto del lavoro: un'occasione mancata?*, in *Aran newsletter*, n. 1, 2007.
- PERULLI A., *Diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, *RIDL*, 2, 2012.
- PESSI R., *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 2009.
- POSTEL VINAY F., SAINT-MARTIN A., *Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?*, su at: <https://www.researchgate.net/publication/5162607>, 2003.
- PRATT J.H., ZECKHAUSER R.J., *Principals and Agents: An Overview*, in *Principal Agent. The Structure of business*, Cambridge, 1985.
- RAVELLI F., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *GLRI*, n. 147, 3, 2015.
- RENGA S., *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997.

- RENGA S., *La tutela sociale dei lavoratori*, Le monografie della Riv. Dir. Sicurezza sociale, 2006.
- RENGA S., *Post facta resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 1/2015.
- RESCIGNO G. U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, co. 2, della Costituzione italiana*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.
- REYNAUD E., «*Le chômage de longue durée: la théorie et l'action*», *Revue française de sociologie*, vol. 34, n. 2, 1993.
- RIGAUDIAT J., *Le revenu social d'activité: une réforme en faux-semblants*, in *Esprit*, janvier 2009.
- RIGAUDIAT J., *RSA: en avant vers le passé*, in *Droit social*, 3, 2009.
- RIVERSO R., *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, *Atti della giornata di studio*, Foggia, 5 dicembre 2003, Milano, 2004.
- RODOTÀ S., *La dignità della persona*, Lezione tenuta alla Scuola di Cultura Costituzionale, Padova, 14 gennaio 2011. (reperibile on-line all'indirizzo <https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2011/La%20dignita%20della%20persona%20-%20Rodota.pdf>)
- RODOTÀ S., *Solidarietà un'utopia necessaria*, Roma, 2014.
- ROGOWSKI R., *La flexicurity come idea centrale del Modello sociale europeo*, in *La rivista delle politiche sociali*, 4, 2009.
- ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, *Riv. Trim. proc. Civ.*, 3, 1997.
- ROMANO C., *Metodo aperto di coordinamento*, in *Riv. Politiche sociali*, 4, 2009.
- ROSATO S., *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Milano, 2003.
- ROSATO S., *I nuovi servizi per l'impiego e l'accertamento dello stato di disoccupazione*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2004.

- RUSCIANO M., *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in RGL, supplemento al n. 3, 1999.
- VELLUTI S., *La costituzionalizzazione di nuove forme di 'EU governance'. La strategia europea per l'occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, in RGL, 2, 2005.
- SALAZAR C., *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: "qualcosa di nuovo, anzi d'antico?"*, in S. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.
- SALOMONE R., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in LD, 2, 2016.
- SALVATI M., *Costituzione italiana: articolo 4*, Roma, 2017.
- SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa: idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- SAULINO F., *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, in RDSS, 3/2012.
- SCHMID G., *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Lavoro non standard: i mercati transizionali del lavoro. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in DRI, 1, 2011.
- SCHMID G., *Transitional Labour Markets: a new European employment strategy*, reperibile on-line all'indirizzo http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12885/ssoar-1998-schmid-transitional_labour_markets_a_new.pdf?sequence=1.
- SCIARRA S., *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in DLRI, 3, 2013.
- SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, 1978.
- SESTITO P., *Le politiche del lavoro*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008.
- SOLOW R.M., *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, 1990.
- SOMMA A., *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in LD, 2, 2018.
- SPADARO A., *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in S. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.

- SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Milano, 2008.
- SPATTINI S., M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *Guida al Lavoro*, n. 18, maggio 2009.
- SPATTINI S., *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2, 2010.
- SPATTINI S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012.
- SPATTINI S., *La nuova governance del mercato del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico ai decreti legislativi nn. 22,23,80,81, 148,149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016)*, Milano, 2016.
- SPATTINI S., *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *RGL*, 3/2016.
- STILLER S., VAN GERVEN M., *The European Employment Strategy and National Core Executives: Impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany*, in *Journal of European Social Policy*, 2012.
- SUPIOT A. (a cura di), *Au-delà de l'emploi: transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe: rapport pour la Commission européenne*, Paris, Flammarion, 1999.
- SUPIOT A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, ed. italiana a cura di P. BARBIERI, E. MINGIONE, Roma, 2003.
- SUPIOT A., *Discussion sur "Vers un nouveau statut social attaché à la personne du travailleur?"*, in *Le droit ouvrier*, Octobre 2015.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, 2004.

- TIRABOSCHI M., *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, 2, 2010.
- TIRABOSCHI M., *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 1, 2016.
- TOPO A., *Obbligo di lavorare e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in (a cura di) M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI, *Legalità e rapporti di lavoro: Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016.
- TREU T., *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 2000.
- TREU T., *Manca una politica per il lavoro*, in S. SPATTINI (a cura di), *La vita buona nella società attiva. Il libro verde sul futuro del nostro welfare*, Pubblicazione online della Collana Adapt, Newsletter n. 7 del 17 ottobre 2008.
- TREU T., *Conclusioni. Dignità personale e categorie del Diritto del lavoro*, in (a cura di) M. Napoli, *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011.
- TREU T., *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *DRI*, 3, 2017.
- TRIPODINA C., *Articolo 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.
- TROS F., *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *DRI*, 2, 2013.
- TUCHSZIRER C., *La nouvelle convention d'assurance-chômage: le PARE qui cache la forêt*, in *Mouvements*, n. 14, 2001.
- UNEDIC, *La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents*, Unedic, *Eclairages. Études et analyses*, n. 6, ottobre 2013.
- VACARIE I., *Le sens du paritarisme en matière d'assurance chômage*, in *Semaine Sociale Lamy*, n. 1813, 30 avril 2018.
- VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015*, n. 150, Milano, 2016.
- VALENTE L., voce *Assegno di ricollocazione*, in *Enc. Treccani, Diritto on-line*, 2016.
- VAN VLIET O., *Europeanisation and the Political Economy of Active Labour Market Policies*, in *European Union Politics*, Vol. 12, No. 2, 2011.
- VAN DER BORGHT Y., *The tension of Welfare State Reform and the Potential of a Universal Basic Income*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, *Work & Society*, vol. 79, Peter Lang, 2015.

- VENEZIANI B., *La crisi del Welfare State ed i mutamenti del diritto del lavoro italiano*, in A. DE FELICE (a cura di), *Argomenti di legislazione sociale*, Bari, 2001.
- VENEZIANI B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in (a cura di) M. NAPOLI, *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011.
- VETTORI G., *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Contratto e impresa*, 4-5/2011
- VINCIERI M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2, 2017.
- VIOLINI L., S. CERLINI, *Il sistema della Dote in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *RDSS*, 1, 2011.
- VISCOMI A., *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *DLM*, I, 2007.
- WEIL S., *La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, Milano, 1999.
- WILLMANN C., *La nouvelle convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001...et après*, in *RDSS*, 2001.
- WILLMANN C., *Le chômeur contractant*, in *Droit social*, 2001.
- WILLMANN C., *Loi de sécurisation de l'emploi et assurance chômage: l'essentiel et l'accessoire*, in *Droit social*, 2013.
- WILLMANN C., *Le compte personnel d'activité: être et avoir*, in *Droit social*, octobre 2016.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, 2013.
- ZAJDELA H., *Comment et pour quoi activer les inactif?*, in *Travail et emploi*, n. 118, Avril-juin 2009.
- ZAMAGNI V., *Perché il neoliberalismo non è sostenibile*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, 106/2016.
- ZAPPALÀ L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 97/2012.
- ZEITLIN J, POCHEP P. e MAGNUSSEN L. (eds), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Brussels, 2005.

ZOPPOLI L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it*, 141/2012.

ZOPPOLI L. *Flex/insecurity. La Riforma Fornero* (L. 28 giugno 2012, n. 92) *prima, durante e dopo*, Napoli, 2012.

ZOPPOLI L., *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 356/2018.



Università
Ca' Foscari
Venezia

DEPOSITO ELETTRONICO DELLA TESI DI DOTTORATO

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA'

(Art. 47 D.P.R. 445 del 28/12/2000 e relative modifiche)

Io sottoscritto Chiara Garbuio
nat a Latisana (prov.) il 23/04/1985
residente a Udine in via Tolmezzo n. 108.
Matricola (se posseduta) 964798 Autore della tesi di dottorato dal titolo:

.....
Il principio di condizionalità nelle politiche attive e passive del
lavoro: ordinamento italiano e francese a confronto
.....

Dottorato di ricerca in Diritto, Mercato e Persona
(in cotutela con)
Ciclo XXXI
Anno di conseguimento del titolo 2019

DICHIARO

di essere a conoscenza:

- 1) del fatto che in caso di dichiarazioni mendaci, oltre alle sanzioni previste dal codice penale e dalle Leggi speciali per l'ipotesi di falsità in atti ed uso di atti falsi, decado fin dall'inizio e senza necessità di nessuna formalità dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base di tali dichiarazioni;
- 2) dell'obbligo per l'Università di provvedere, per via telematica, al deposito di legge delle tesi di dottorato presso le Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e di Firenze al fine di assicurarne la conservazione e la consultabilità da parte di terzi;
- 3) che l'Università si riserva i diritti di riproduzione per scopi didattici, con citazione della fonte;
- 4) del fatto che il testo integrale della tesi di dottorato di cui alla presente dichiarazione viene archiviato e reso consultabile via Internet attraverso l'Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto dell'Università Ca' Foscari, oltre che attraverso i cataloghi delle Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e Firenze;
- 5) del fatto che, ai sensi e per gli effetti di cui al D.Lgs. n. 196/2003, i dati personali raccolti saranno trattati, anche con strumenti informatici, esclusivamente nell'ambito del procedimento per il quale la presentazione viene resa;
- 6) del fatto che la copia della tesi in formato elettronico depositato nell'Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto è del tutto corrispondente alla tesi in formato cartaceo, controfirmata dal tutor, consegnata presso la segreteria didattica del dipartimento di riferimento del corso di dottorato ai fini del deposito presso l'Archivio di Ateneo, e che di conseguenza va esclusa qualsiasi responsabilità dell'Ateneo stesso per quanto riguarda eventuali errori, imprecisioni o omissioni nei contenuti della tesi;
- 7) del fatto che la copia consegnata in formato cartaceo, controfirmata dal tutor, depositata nell'Archivio di Ateneo, è l'unica alla quale farà riferimento l'Università per rilasciare, a richiesta, la dichiarazione di conformità di eventuali copie;

Data 11 dicembre 2018

Firma f.to Chiara Garbuio

NON AUTORIZZO

l'Università a riprodurre ai fini dell'immissione in rete e a comunicare al pubblico tramite servizio on line entro l'Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto la tesi depositata per un periodo di 12 (dodici) mesi a partire dalla data di conseguimento del titolo di dottore di ricerca.

DICHIARO

- 1) che la tesi, in quanto caratterizzata da vincoli di segretezza, non dovrà essere consultabile on line da terzi per un periodo di 12 (dodici) mesi a partire dalla data di conseguimento del titolo di dottore di ricerca;
- 2) di essere a conoscenza del fatto che la versione elettronica della tesi dovrà altresì essere depositata a cura dell'Ateneo presso le Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e Firenze dove sarà comunque consultabile su PC privi di periferiche; la tesi sarà inoltre consultabile in formato cartaceo presso l'Archivio Tesi di Ateneo;
- 3) di essere a conoscenza che allo scadere del dodicesimo mese a partire dalla data di conseguimento del titolo di dottore di ricerca la tesi sarà immessa in rete e comunicata al pubblico tramite servizio on line entro l'Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto.

Specificare la motivazione:

- motivi di segretezza e/o di proprietà dei risultati e/o informazioni sensibili dell'Università Ca' Foscari di Venezia.
- motivi di segretezza e/o di proprietà dei risultati e informazioni di enti esterni o aziende private che hanno partecipato alla realizzazione del lavoro di ricerca relativo alla tesi di dottorato.
- dichiaro che la tesi di dottorato presenta elementi di innovazione per i quali è già stata attivata / si intende attivare la seguente procedura di tutela:

.....;

Altro (specificare):

La tesi presenta profili di originalità che si intende sviluppare in future ricerche

.....

.....

.....

A tal fine:

- dichiaro di aver consegnato la copia integrale della tesi in formato elettronico tramite auto-archiviazione (upload) nel sito dell'Università; la tesi in formato elettronico sarà caricata automaticamente nell'Archivio Istituzionale ad Accesso Aperto dell'Università Ca' Foscari, dove rimarrà non accessibile fino allo scadere dell'embargo, e verrà consegnata mediante procedura telematica per il deposito legale presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze;

- consegno la copia integrale della tesi in formato cartaceo presso la segreteria didattica del dipartimento di riferimento del corso di dottorato ai fini del deposito presso l'Archivio di Ateneo.

Data 11 dicembre 2018.....

Firma
F.to Chiara Garbuio

La presente dichiarazione è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, ovvero sottoscritta e inviata, unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del dichiarante, all'ufficio competente via fax, ovvero tramite un incaricato, oppure a mezzo posta.

Firma del dipendente addetto

Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 196/03 si informa che il titolare del trattamento dei dati forniti è l'Università Ca' Foscari - Venezia.

I dati sono acquisiti e trattati esclusivamente per l'espletamento delle finalità istituzionali d'Ateneo; l'eventuale rifiuto di fornire i propri dati personali potrebbe comportare il mancato espletamento degli adempimenti necessari e delle procedure amministrative di gestione delle carriere studenti. Sono comunque riconosciuti i diritti di cui all'art. 7 D. Lgs. n. 196/03.

Estratto per riassunto della tesi di dottorato

Studente: Chiara Garbuio matricola: 964798

Dottorato: Diritto, Mercato e Persona

Ciclo: XXXI

Titolo della tesi :

Il principio di condizionalità nelle politiche attive e passive del lavoro: ordinamento italiano e francese a confronto

Abstract:

La ricerca indaga le basi giuridiche e l'operatività del principio di condizionalità come strumento che subordina il percepimento di sostegni economici alle misure di politica attiva del lavoro, al fine di esaminarne le criticità che una sua implementazione solleva. Dopo una panoramica sulle tappe della nascita delle politiche del lavoro a livello internazionale e sul ruolo propulsivo dell'Unione europea nella creazione di una strategia per l'occupazione e nella disseminazione del paradigma della flexicurity, viene indagata l'implementazione del principio in esame nell'ordinamento francese, sia all'interno delle misure di carattere assistenziale, sia in quelle di tipo previdenziale. La seconda parte della ricerca si concentra sullo sviluppo della condizionalità in Italia: dapprima attraverso una approfondita analisi e ricostruzione della normativa e degli istituti ad essa connessi, soffermandosi in particolare sulle più recenti riforme che hanno interessato le politiche del lavoro; successivamente analizzando il tessuto costituzionale e i diritti sociali che il principio richiama, per comprendere quale tipo di condizionalità debba normativamente concretare il legislatore per rispettare il delicato equilibrio tra i diritti e i doveri in capo al disoccupato, nel più ampio disegno del principio lavorista così come dei doveri inderogabili di solidarietà cui i consociati sono chiamati.

The research investigates the legal bases and the operability of activation as a tool that subordinates the perception of economic support to active labour policy measures, in order to examine the critical aspects that its implementation raises. After an overview of the stages of the emergence of international labour policies and the European Union's driving role in the creation of a strategy for employment and in the dissemination of the flexicurity paradigm, will be investigated the implementation of the activation in the French legal system, both within the welfare measures and in those of a social security nature. The second part of the research focuses on the development of the activation measures in Italy: first through an in-depth analysis and reconstruction of legislation and institutions connected to it, focusing in particular on the most recent reforms that have affected labour policies; subsequently analyzing the constitutional fabric and the social rights that the principle recalls, in order to understand what kind of activation the legislator must normatively implement to respect the delicate balance between the rights and duties of the unemployed, between the right to freely chosen work and the social duty of solidarity.

Firma dello studente
