

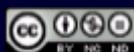


# Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel *Jobs Act* del Governo Renzi

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 249/2015

© Anna Alaimo 2015  
Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Catania  
alaimo@lex.unict.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di *security* nel *Jobs Act* del Governo Renzi<sup>α</sup>**

**Anna Alaimo  
Università di Catania**

1. La delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive: promesse e premesse di <i>flexicurity</i> europea.....	2
2. Dal riordino degli ammortizzatori sociali (d. lgs. n. 22/2015) al decreto sui servizi per il lavoro e le politiche attive: disposizioni in attesa di completamento.....	7
2.1 Questioni di <i>policy</i> e di architettura generale del modello: l'Agenzia Nazionale per l'Occupazione e il rapporto pubblico-privato.....	8
3. Il contratto di ricollocazione.....	11
3.1. Le parti e lo schema contrattuale.....	12
3.2 La dote individuale di ricollocazione.....	15
3.3. Il finanziamento della "dote": il Fondo per le politiche attive.....	18
4. Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro: la partita fra Stato e Regioni resta aperta.....	19

---

<sup>α</sup> Il *Paper* riprende e amplia il testo dell'intervento svolto al convegno "*Il Jobs Act: quale progetto per il diritto del lavoro?*", Roma – Camera dei Deputati, 19 febbraio 2015.

## 1. La delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive: promesse e premesse di *flexicurity* europea.

Nell'ennesima riforma del diritto e del mercato del lavoro italiano (l. 10 dicembre 2014, n. 183) non poteva mancare la delega sui servizi per il lavoro e le politiche attive<sup>1</sup>.

I termini in cui il Governo «è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive» sono tutt'altro che esigui e l'impressione è che, stavolta, si intenda fare sul serio: se il comma 3 dell'art. 1 della l. n. 183/2014 indica scopi, termini e modalità di attuazione della delega<sup>2</sup>, il comma 4 ne prevede principi e criteri direttivi, con un lungo elenco di lettere, che satura quelle dell'alfabeto, usandone un paio in aggiunta<sup>3</sup>.

La stessa collocazione della delega è, del resto, di tutto rispetto: la si trova al secondo posto dopo quella conferita in materia di ammortizzatori sociali (art. 1, commi 1 e 2). Una posizione che rivela lo stretto legame fra ammortizzatori, politiche attive, principio di condizionalità e obbligo di attivazione del soggetto disoccupato<sup>4</sup>, riproponendo nessi già visibili nelle disposizioni di apertura della "legge Fornero" (l. n. 92/2012)<sup>5</sup> e oggi confermati dall'*incipit* della l. n.

---

<sup>1</sup> Sulle diverse deleghe contenute nella l. n. 183/2014 e sulle possibili questioni di costituzionalità v. SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 233/2014.

<sup>2</sup> La delega dovrebbe essere attuata entro il 16 giugno 2015, con uno o più decreti legislativi adottati su proposta del Ministro del lavoro e di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, *previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni*.

<sup>3</sup> Sono, infatti, ventitré i principi e i criteri direttivi della delega.

<sup>4</sup> Sull'intreccio dei temi v., per tutti, VARESI P.A., *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, *DLM*, 2014, 507; SCIARRA S., *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla Riforma Monti-Fornero*, *GDLRI*, 2013, 581; ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, *ibidem*, 507. Sulla condizionalità, CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, *ibidem*, 489; PACI N., *La condizionalità*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, 581.

<sup>5</sup> In argomento v. MAROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*,

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 192/2013; PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, *RDSS*, 2012, 453

183/2014, ove compare il riferimento al "*coinvolgimento attivo* di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di *ammortizzatori sociali*" (art. 1, c. 1).

La delega sui servizi per l'impiego (da qui: SPI) e le politiche attive precede, dunque, la maggior parte delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014 e, soprattutto, quella sul riordino delle tipologie contrattuali (art. 1, comma 7), che fra i principi e criteri direttivi contempla la previsione del "contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti"<sup>6</sup>, nonché l'esclusione, per i licenziamenti economici, della reintegrazione; delega per tali aspetti attuata dal d. lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (da qui: "decreto contratto a tutele crescenti") e in via di ulteriore attuazione attraverso il decreto di riordino delle tipologie contrattuali<sup>7</sup>.

Il legislatore delegante, dunque, sembra avere a cuore la *security* almeno quanto la *flexibility*; sembra, anzi, anteporre la prima alla seconda, dato che le deleghe che riguardano il secondo termine del binomio (la *security*) precedono quelle relative alla *flexibility*. Diverse sembrano le priorità del Governo nell'adozione dei decreti delegati, poiché l'attuazione delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali (d. lgs. 4 marzo 2015, n. 22) e contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (d. lgs. 4 marzo 2015, n. 23)<sup>8</sup> ha comportato uno scavalco, lungo la linea della *security*, del tratto collegato al decreto sui SPI e le politiche attive, del quale, sino al momento in cui si scrive, non circola schema né bozza.

Occorre, tuttavia, buona memoria per mantenere le promesse ed è bene ricordare che una delega sui SPI e le politiche attive era già

---

e, se si vuole, ALAIMO A., *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., *op. cit.*, 648.

<sup>6</sup> Sulle ascendenze francesi del "contratto unico a tutele crescenti" e sui tentativi di traduzione italiana del modello (d.d.l. 1418, di iniziativa del sen. P. Ichino e altri, e la proposta di T. Boeri e P. Garibaldi) che hanno preceduto la riforma "Poletti", v. PERULLI A., *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, RIDL, 2012, I, 247.

<sup>7</sup> Cfr. lo schema di decreto legislativo recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2015 e sottoposto a parere parlamentare il 9 aprile 2015. Fra i già numerosi commenti al d. lgs. n. 23/2015 v., per tutti, CARINCI F., TIRABOSCHI M. (a cura di) *Un contratto alla ricerca di una sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (ai sensi della bozza del decreto legislativo 24 dicembre 2014)*; GIUBBONI S., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 246/2015

<sup>8</sup> Sui due decreti, prima della loro definitiva approvazione, CARINCI F., TIRABOSCHI M. (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni. Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, ADAPT Labour Studies, e-Book Series n. 37, 2015.

contenuta nella "legge Fornero" (l. n. 92/2012, art. 4, commi 48-49) benché, in quel caso, la delega sia rimasta inattuata, come del resto quella conferita dalla precedente l. n. 247/2007 (art. 1, c. 30-31).

Sono, pertanto, anni che si conferiscono, prorogano e rinnovano deleghe in materia di SPI<sup>9</sup> e se è vero che le promesse vanno mantenute quanto le premesse (quelle della l. n. 183/2014) non dovrebbero ormai esserci alibi per la mancata attuazione dell'ennesima delega in materia.

È in gioco, infatti, la tenuta complessiva dell'edificio della riforma, che altrimenti rischia di rimanere sbilanciato e che dopo la *flexibility*<sup>10</sup> non può che attendere un'ulteriore dose di *security*<sup>11</sup>. La "sicurezza" somministrata dal decreto di riordino degli ammortizzatori sociali (da qui: "decreto ammortizzatori")<sup>12</sup> risponde ancora ad una logica legata alle politiche passive e, dunque, al sostegno del reddito<sup>13</sup>, piuttosto che alle politiche attive e alla edificazione della "sicurezza nel mercato" e "dell'occupazione"; *employment security*<sup>14</sup> raccomandata da tempo dalle istituzioni europee.

Né occorre più scomodare il *Libro Verde* sulla modernizzazione del diritto del lavoro (2006)<sup>15</sup> e la *Comunicazione* sulla *flexicurity* (2007)<sup>16</sup>

<sup>9</sup> La delega conferita dalla legge n. 247/2007 era stata prorogata sino al 2012 dal "collegato lavoro" del 2010 (art. 46, l. n. 183/2010) e riaperta dalla l. n. 92/2012 con un ampliamento dei principi e i criteri direttivi. Sul susseguirsi delle deleghe in materia di SPI e politiche attive, si rinvia ad ALAIMO A., *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, cit., 660-662.

<sup>10</sup> Somministrata in due dosi, con il I atto della "riforma Poletti" (CARINCI F., *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in CARINCI F., TIRABOSCHI M., a cura di, *I decreti attuativi*, cit., 1) - la l. n. 78/2014 (cfr. per tutti TIRABOSCHI M., a cura di, *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, ADAPT Labour Studies, e-Book Series n. 23, 2014) - e con il d. lgs. n. 23/2015.

<sup>11</sup> Sulla dialettica fra libertà e sicurezza nel diritto del lavoro, in una prospettiva diacronica, e sui nuovi dispositivi di sicurezza, v. ancora PERULLI A., op. cit.

<sup>12</sup> Per un primo commento, v., per tutti, RENGÀ S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, LD, 2015

<sup>13</sup> In Italia, le spese per politiche passive rappresentano ancora la quota più consistente della spesa generale destinata alle politiche del lavoro, essendo passate da 20,2 miliardi di euro nel 2011 a 23,9 miliardi nel 2012. Quelle dedicate alle politiche attive crescono, per la prima volta, nel 2008, (passando da 4,9 a 5,6 miliardi di euro con un incremento in termini percentuali di poco meno del 14 per cento) ma sono, tuttavia, riconducibili soprattutto alla crescita degli incentivi all'occupazione. In termini di composizione percentuale, nel 2012 la componente attiva delle politiche del lavoro rappresenta, tuttavia, il 19 per cento del totale delle politiche e quella passiva l'81 per cento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Spese per le politiche occupazionali* - Anno 2012).

<sup>14</sup> Sulle varie declinazioni di "security", v., da ultimo, il Rapporto *European Commission, Flexicurity in Europe – Final Report* (a cura di NARDO, ROSSETTI), 2013.

<sup>15</sup> COM (2006) 708 *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*.

della Commissione europea per ricordare che le politiche attive del lavoro sono «uno degli elementi cardine dei modelli di *flexicurity*»; che la «libertà di assumere e licenziare deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro»<sup>17</sup>; che la nozione di *flexicurity* è legata alla teoria dei "*Transnational Labour Market*" (TLM)<sup>18</sup>; che proprio i soggetti gestori dei servizi pubblici per l'impiego (*Public Employment Services*) devono agire «da agenzie di transizione rafforzando i servizi offerti» e assumendo «un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti»<sup>19</sup>; tanto si tratta di affermazioni diffuse nei documenti europei<sup>20</sup> e nel dibattito della «seconda fase della *flexicurity*» o «*flexicurity* della crisi»<sup>21</sup>.

Piuttosto, vale la pena di ricordare che sin dai primi tentativi teorici di definizione della *flexicurity* si è evidenziata la necessità che le politiche di flessibilità e sicurezza siano attuate "sincronicamente" ("*syncronically*")<sup>22</sup> e, cioè, senza salti temporali, affinché la ricetta funzioni e le riforme che la attuano diano buona prova di sé.

---

<sup>16</sup> COM (2007) 359 *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*

<sup>17</sup> COM(2007) 359.

<sup>18</sup> GAZIER B., SCHMID G. (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

<sup>19</sup> COM (2010) 682 *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*. Il ruolo cruciale dei *Public Employment Services* è ribadito dalla Commissione nel documento "*Contributo dei servizi pubblici dell'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020*", 2012.

<sup>20</sup> Cfr., in particolare, *PES e flexicurity, The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, VC/2007/0927 *Final report*, March 2009. Da ultimo v. l'Allegato 1 alla COM (2015) 98 *Proposta di Decisione del Consiglio sui nuovi Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione* ed, ivi, in particolare, l'*Orientamento 7*, che raccomanda il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e il «sostegno personalizzato» dei SPI a «transizioni sostenibili».

<sup>21</sup> COM Europa 2020; sulla seconda fase della *flexicurity* v. TROS F., *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?* DRI, 2013, 377; ZOPPOLI L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 141/2012; AUER P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, DRI, 2011, 37. In termini molto scettici, ritiene che il concetto di flessicurezza sia stato una vana utopia, ormai superata, Rodriguez R. E., *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni Paesi dell'Europa del Sud*, RGL, 2013, I, 503.

<sup>22</sup> WILTHAGEN T., *Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?*, WZB Discussion Paper, No. FS I 98-202, 1998; WILTHAGEN T., TROS F., *The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets*, *Transfer - European Review of Labour and Research*, 2004, vol. 10, n. 2,166. Per una ricostruzione italiana del dibattito sviluppatosi a partire da quella fase, MASSIMIANI C., *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'OIL e nelle politiche sociali europee*, Ediesse, 2010, cap. III; e, nel contesto di un'analisi riguardante l'evoluzione della legislazione italiana sul lavoro a

Ed è bene non dimenticare che fra i vincoli istituzionali di derivazione europea (e le sollecitazioni della Commissione al Governo italiano)<sup>23</sup> non rientrano soltanto le modifiche strutturali del mercato del lavoro che aumentino la flessibilità dei contratti e riducano le tutele in materia di licenziamenti<sup>24</sup>, ma anche i «piani di miglioramento dell'efficacia dei servizi di collocamento», nonché il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, come si ricava da numerosi documenti europei e dalla stessa *Raccomandazione sul Programma Nazionale di Riforma 2014* indirizzata al Governo italiano lo scorso giugno<sup>25</sup>.

Pertanto, una corretta declinazione nazionale delle riforme veicolate dall'Europa non dovrebbe condurre i legislatori nazionali solo lungo «itinerari regressivi»<sup>26</sup>, ma su più binari paralleli, al fine di pervenire ad un'attuazione "in blocco" dei "principi comuni" di flessicurezza<sup>27</sup>, attraverso riforme dei mercati (e non solo delle legislazioni) del lavoro che rendano questi ultimi più dinamici, facilitando le «transizioni positive»<sup>28</sup>. Anche le politiche attive del lavoro rientrano, del resto, nel novero di quegli "investimenti sociali" raccomandati dall'Ue (che spaziano dal settore dell'infanzia, alla parità di genere,

---

termine, ZAPPALÀ L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del lavoro a termine*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 97/2012.

<sup>23</sup> Su cui v. *amplius*, SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro*, cit., § 2.

<sup>24</sup> Sulla "variante italiana" della *flexicurity* e sul rischio di una sua trasformazione in *flex/insecurity* v. ZOPPOLI L., *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, 2012); BUBBICO D., *Le politiche attive del lavoro in Italia tra sostegno all'occupazione e deregolamentazione contrattuale dell'impiego*, *Dem. Dir.*, 2013, 105; MANDRONE E., MAROCCO M., *La variante italiana della flessibilità*, Roma, ISFOL, 2012 (Isfol Research Paper, 1).

<sup>25</sup> COM(2014) 413, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*: «Dopo i ritardi registrati, è necessario progredire rapidamente con i piani di miglioramento dell'efficacia dei servizi di collocamento rafforzando i servizi pubblici per l'impiego». V. pure il passaggio della lettera della BCE indirizzata al Governo italiano nell'agosto del 2011 nel quale si legge che «dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi».

<sup>26</sup> MARIUCCI L., *La commedia degli inganni: l'itinerario regressivo della legge sul lavoro*, leggibile alla pagine Internet: <http://www.ripensarelasinistra.it/wp-content/uploads/2014/02/Itinerario-regressivo.pdf>

<sup>27</sup> PEDERSINI R., *Quale flexicurity? Studi e politiche su flessibilità e sicurezza del lavoro*, *Soc. lav.*, 2009, 125.

<sup>28</sup> COM (2012) 173 *Verso una ripresa forte di occupazione*.

all'inclusione)<sup>29</sup> al fine di modernizzare le politiche sociali, ridefinire la natura e le ambizioni dello Stato sociale<sup>30</sup>, raccogliere le sfide della crisi e fronteggiare i rischi di emarginazione sociale ed esclusione dal mercato del lavoro<sup>31</sup>.

## **2. Dal riordino degli ammortizzatori sociali (d. lgs. n. 22/2015) al decreto sui servizi per il lavoro e le politiche attive: disposizioni in attesa di completamento.**

Torniamo, dunque, alla delega della legge italiana sui SPI, la cui attuazione, oltre che per i motivi richiamati, è diventata imprescindibile per altre due ragioni.

La prima è di carattere tecnico ed è legata alla circostanza che alcune disposizioni del "decreto ammortizzatori" non sono direttamente operative senza il decreto sui SPI, al quale attendono di saldarsi<sup>32</sup>.

Si è visto che ammortizzatori sociali, politiche attive, principio di condizionalità ed obbligo di attivazione del soggetto disoccupato fanno parte di un disegno unitario, in cui tutte le componenti richiamate si completano reciprocamente, integrandosi l'una con l'altra.

È per tale ragione che alcune importanti disposizioni del "decreto ammortizzatori" resteranno monche sino all'adozione del decreto sui SPI.

È il caso delle disposizioni sorrette dal principio di condizionalità: l'art. 7 - sulla condizionalità della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - e l'art. 15, comma 10, sulla condizionalità dell'indennità di Disoccupazione per i lavoratori con rapporto di Collaborazione coordinata e continuativa: DIS-COLL. Tali disposizioni, oltre a contenere un generale rinvio al d. lgs. n. 181/2000 per l'individuazione dei servizi competenti a proporre le iniziative di attivazione lavorativa, affidano al decreto sui SPI l'introduzione delle «ulteriori misure» che condizioneranno la fruizione delle due indennità

---

<sup>29</sup> Cfr. la COM (2013) 83 *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*.

<sup>30</sup> DAHAN J., DI NARDO L., *The European Social Fund: Active Labour Market Policies and Public Employment Services*, European Union, 2010 (*brochure* di sintesi, in lingua italiana, visionabile al sito Internet: <http://ec.europa.eu>.)

<sup>31</sup> In un'ottica di protezione ancor più avanzata la componente di *security* legata alla "sicurezza nel mercato" «implicherebbe un trasferimento di risorse in una prospettiva fortemente redistributiva della ricchezza prodotta nel mercato. (...) ciò richiederebbe una riforma del sistema fiscale e un impegno sulle risorse da destinare a forme tendenzialmente universalistiche di reddito minimo» (BUBBICO D., *op. cit.*, 2013, 129).

<sup>32</sup> Cfr. RENGA S., *Post fata resurgo*, cit.

«alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo».

È probabile che anche l'art. 16 - sull'Assegno di Disoccupazione (ASDI) – necessiti di un completamento. Benché la disposizione demandi la definizione di molteplici e ulteriori aspetti della disciplina dell'ASDI ad un decreto ministeriale<sup>33</sup>, la corresponsione dell'assegno è pur sempre condizionata «all'adesione ad un progetto personalizzato» contenente «specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro», la cui redazione è affidata ai SPI. È verosimile che anche la "messa a regime" del nuovo ASDI attenda, dunque, il decreto sui servizi e le politiche attive.

Ma è soprattutto l'art. 17, dedicato al contratto di ricollocazione, ad esigere, come meglio si vedrà, un completamento.

Anche in tal caso, si attendono indicazioni relative alla «definizione del profilo personale di occupabilità», ma soprattutto, alle risorse utilizzabili, che appaiono strettamente legate al (ri)-finanziamento del Fondo per le politiche attive (da qui: FPA) (v. *infra*, § 3.3).

## **2.1 Questioni di *policy* e di architettura generale del modello: l'Agenzia Nazionale per l'Occupazione e il rapporto pubblico-privato.**

La seconda ragione di necessaria attuazione della delega è di tipo più generale e rinvia a questioni di *policy* e di architettura generale del modello nazionale di SPI (e delle sue articolazioni territoriali).

Se è vero che si è consumato, ormai da tempo, il passaggio da un assetto stato-centrico e burocratico di collocamento a un sistema di servizi orientati all'utenza, è anche vero che occorre costruire un nostro modello, strutturale e organizzativo di SPI, che tenga, sì, il passo dei più avanzati sistemi presenti in Europa, ma che eviti sbrigativi approcci imitativi, per evitare insuccessi.

Per far ciò, occorrerà sciogliere alcuni nodi di fondo, visibili anche fra le righe della legge delega.

a) Il primo è quello dell'assenza, in Italia, di una struttura integrata che gestisca le politiche attive e le politiche passive e che in altri Paesi - per esempio in Germania e nel Regno Unito (pur con le

---

<sup>33</sup> Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

dovute differenze)<sup>34</sup> – costituisce un punto di forza dell'intero sistema, basato sul meccanismo del cosiddetto "one stop-shop".

Mentre nel Regno Unito esistevano, sino alla fine degli anni novanta, due distinte Agenzie<sup>35</sup>, in Germania esiste, da tempo, una struttura unica (recentemente rinominata Agenzia Nazionale per il Lavoro: *Bundes Agentur fur Arbeit - BA*) alla quale è affidato il compito di muovere entrambe le leve, con indubbi vantaggi in termini di chiarezza ed efficienza dell'intero sistema.

In Italia stiamo immaginando un modello "a due teste" - e quindi una *governance* sdoppiata -, con la (istituenda) Agenzia Nazionale per l'Occupazione<sup>36</sup>, da una parte, e l'INPS dall'altra (con compiti di gestione centralizzata delle politiche passive).

È vero che sono molti i sistemi in cui le politiche attive e passive sono gestite da due canali istituzionali indipendenti<sup>37</sup>, ma è anche vero che, rispetto all'Italia, si registra, in quei casi, una maggiore integrazione dei servizi<sup>38</sup>.

Nel nascente modello italiano, non è invece chiaro come le due teste debbano coordinarsi, poiché si attribuiscono all'Agenzia non meglio definite «competenze gestionali in materia di SPI, politiche attive e *ASpl*» (art. 1, c. 4, lett. e). L'idea è quella di costruire una "cabina di regia" centrale che fissi *standard* unitari di servizio (*rectius*: "livelli essenziali delle prestazioni" dei servizi pubblici per l'impiego: LEP-SPI) da garantire su tutto il territorio nazionale, eliminando il caos nei territori e le criticità

---

<sup>34</sup> Cfr. l'ampia comparazione di SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013, ma v. anche GIUBILEO F., *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, RDSS, 2011, 759. Per una comparazione limitata ad Italia e Germania v., invece, GUALMINI E., RIZZA R., *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, St. merc., 2011, 195.

<sup>35</sup> *Employment Service*, competente per i servizi al lavoro, e *Social Security Benefit Agency* (competente per la gestione delle politiche passive). Oggi i *Jobcentre Plus* gestiscono contemporaneamente il reinserimento dei disoccupati e l'erogazione dei sussidi.

<sup>36</sup> Prevista dall' art. 1, c. 3, lett. c, l. n. 183/2014 e, ai sensi di tale disposizione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro. Per alcune prime considerazioni sull' istituenda Agenzia v. RENGÀ S., *op. cit.*; GIUBILEO F., *Quale orientamento per la nuova Agenzia nazionale del lavoro*, <http://lavoroeimpresa.com> 16.2.2015.

<sup>37</sup> Cfr. la comparazione contenuta nel volume di LAGALA C., D'ONGHIA M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, 2010.

<sup>38</sup> LAGALA C., D'ONGHIA M., *Rapporto di sintesi*, in LAGALA C., D'ONGHIA M. (a cura di), *op. cit.*, 20.

territoriali<sup>39</sup>, ma non è chiaro quali competenze gestionali l'Agenda potrà avere in tema di ASpl. D'altra parte, si raccomandano «meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra l'Agenda e l'INPS» proprio al fine di tendere a una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito (art. 1, c. 4, lett. r). Al Ministero del lavoro è demandato, infine, il compito di verificare e controllare il «rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale» determinati dall'Agenda (art. 1, c. 4, lett. t).

Spetterà, dunque, al decreto sui SPI delineare al meglio il rapporto fra i tre soggetti istituzionali.

b) Altro nodo da sciogliere e che rinvia, ancora una volta, alla scelta del modello generale, riguarda il rapporto pubblico-privato, poiché la legge delega, oltre a raccomandare la «valorizzazione delle sinergie fra servizi pubblici e privati» (...) prevede «la definizione dei (n.d.r. nuovi) criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione» (art. 1, c. 3, lett. n).

Non si tratta di una novità poiché la stessa norma era contenuta nella precedente delega (l. 247/2007, art. 31, c. 1, lett. b).

E tuttavia, l'interazione pubblico-privato era stato uno degli snodi fondamentali della riforma del mercato del lavoro del 2003 (l. n. 30/2003 e d. lgs. n. 276/2003, titolo II)<sup>40</sup>. Per tale ragione esistono già discipline degli accreditamenti riconducibili alla combinazione fra normativa di principio nazionale - l'art. 7 del d. lgs. n. 276/03 - e normative regionali<sup>41</sup>; queste ultime hanno un contenuto assai variegato, come emerge da una recente ricerca<sup>42</sup>, che classifica ben undici modelli di accreditamento regionali.

---

<sup>39</sup> Per un'analisi delle criticità riscontrabili in tre Regioni del Sud (Basilicata, Campania e Puglia) v., per es., FASANO A., *La gestione decentrata delle politiche attive del lavoro: tre Regioni in prospettiva comparata*, EL, 2013, 99.

<sup>40</sup> In argomento v., recentemente, TULLINI P., *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, DLM, 2011, 575; nel periodo successivo alla riforma del 2003, v., per tutti, OLIVELLI P., *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in OLIVELLI P. (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, 2003, 1.

<sup>41</sup> Sulle quali, per gli anni immediatamente successivi alla riforma, è possibile vedere ALAIMO A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009, cap. III; NAPOLI M., OCCHINO A., CORTI M., *I servizi per l'impiego*, in *Cod. civ. Comm.* (fondato da P. SCHLESINGER e diretto da BUSNELLI F.D.), Giuffrè, 2010, 162 ss.

<sup>42</sup> GIUBILEO F., *La riforma dei centri per l'impiego. Tutto quello che avreste voluto sapere sui servizi per il lavoro*, 2014, visibile alla pagina Internet: <http://www.linkiesta.it/sites/default/files/riforma-centri-per-impiego-ebook.pdf>

Anche questo nodo va, dunque, sciolto. Occorre capire perché e come rimettere mano alla disciplina nazionale dell'istituto, chiarendo, preliminarmente, se è davvero necessario un recupero di centralismo e un'uniformità di disciplina a livello nazionale per l'accreditamento di soggetti pubblici e privati alla erogazione di servizi per il lavoro (proprio come si è fatto, con la "riforma Biagi", per i regimi di autorizzazione), o se è preferibile lasciare la costruzione del sistema integrato (pubblico/privato) dei SPI ai legislatori e ai governi regionali.

Vi è ancora il rischio di un'inefficienza del sistema se tali nodi – al pari delle questioni riguardanti l'assetto delle competenze (legislative e amministrative) Stato-Regioni e lo stanziamento di risorse umane<sup>43</sup> e finanziarie al sistema<sup>44</sup> - non verranno affrontati e risolti al meglio.

### **3. Il contratto di ricollocazione.**

Fra gli strumenti di politica attiva organizzati su meccanismi di *workfare* spicca, nel primo decreto attuativo della legge delega, il contratto di ricollocazione (d. lgs. n. 22/2015, art. 17)<sup>45</sup>.

Da tempo si prospettavano ipotesi di regolazione legislativa<sup>46</sup> e, più recentemente, modelli regionali; questi ultimi sollecitati (come

---

<sup>43</sup> Il punto è evidenziato da CICCIOMESSERE R., *La capacità d'intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro: criticità e proposte per superarle. Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati*, Audizione alla Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), Roma, 30 settembre 2014.

<sup>44</sup> Un raffronto fra le quote di PIL destinate all'investimento nei SPI nei diversi Paesi dell'Ue si legge nella ricerca di BERGAMANTE F., MAROCCO M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional Paper, n. 13, marzo 2014 ([www.isfol.it](http://www.isfol.it)). Riguardo all'Italia, la scarsità di risorse costituisce un *punctum dolens* evidenziato da tutti i commenti alla recente riforma. Sul mancato stanziamento di risorse relative, in particolare, all'istituzione dell'Agenzia Nazionale per l'Occupazione v. CARINCI F., *Jobs Act, atto II*, cit.

<sup>45</sup> V. i primi commenti di TIRABOSCHI M., *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in CARINCI F., TIRABOSCHI M. (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act*, cit., 158; L. OLIVERI, *Il contratto di ricollocazione: prospettive operative*, ADAPT Labour Studies e-Book series (gennaio 2015); VALENTE L., *Politiche attive e passive del lavoro: dalla Cig al contratto di ricollocazione*, DPL, 2014, 2317.

<sup>46</sup> Una versione del c.r. era pure presente nell'art. 2120 (*Assistenza nel mercato del lavoro al lavoratore licenziato*) del *Codice semplificato del lavoro* curato da Ichino P. e Tiraboschi M. Si trattava, tuttavia, di una versione diversa da quella disciplinata dal d.lgs. n. 22/2015: il contratto era immaginato come un negozio giuridico fra il datore di lavoro e il lavoratore licenziato (non per motivi disciplinari o, se licenziato per tali motivi, reintegrato) ed era prevista l'erogazione di un trattamento complementare, a carico del datore di lavoro, per il periodo di disoccupazione effettiva e involontaria del lavoratore. La scelta dell'agenzia incaricata della ricollocazione era, infine, affidata all'accordo fra il datore di lavoro e il lavoratore. Per un'analisi delle precedenti proposte v., comunque, PONTE F. V., *Politiche*

possibili “sperimentazioni”) dalla legge di stabilità per il 2014<sup>47</sup>. Fra le migliori sperimentazioni locali si annoverano quelle delle Regioni Lazio<sup>48</sup> e Lombardia<sup>49</sup>.

La stessa versione del c.r. disciplinata dall’art. 17 del d. lgs. n. 22/2015 è una rivisitazione del modello previsto, in origine, nel “decreto contratto a tutele crescenti”<sup>50</sup>, con una disposizione (l’art. 11 dello schema di decreto) successivamente transitata nel “decreto ammortizzatori” (art. 17). A pochi giorni di distanza dalla definitiva approvazione del d. lgs. n. 22/2015, il testo dell’art. 17 è stato, infatti, interamente emendato, in accoglimento di una proposta contenuta nell’Intesa della Conferenza Permanente Stato Regioni del 12 febbraio 2015.

Il passaggio dall’uno all’altro decreto e l’emendamento apportato in fase finale hanno radicalmente cambiato lo schema contrattuale: rispetto alla versione originaria, sono diversi i soggetti, i diritti e gli obblighi delle parti; la stessa funzione economico-sociale del contratto ne è risultata completamente modificata.

### **3.1. Le parti e lo schema contrattuale.**

Come nella disciplina regionale del Lazio, la platea dei soggetti “ricollocabili” è ora più ampia rispetto a quella della versione precedente, che limitava la ricollocazione al «lavoratore licenziato illegittimamente per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo». Nella disposizione originaria, il contratto era, infatti, esclusivamente collegato all’area della flessibilità in uscita - tanto è vero che la norma era collocata nel decreto contenente la revisione della disciplina dei licenziamenti - e neppure a tutta quell’area (ne erano esclusi i lavoratori il cui rapporto di

---

*attive del lavoro e contratto di ricollocazione: riflessioni sulla legge di stabilità 2014*, *Dir. merc. lav.*, 2013, 483.

<sup>47</sup> L’art. 1, c. 215, l. n. 147/2013 menziona espressamente il c.r. e non è stato abrogato dalla l. n. 183/2014.

<sup>48</sup> Cfr. la ha Delibera della giunta regionale del Lazio del 30.9.2014 - Allegato A.

<sup>49</sup> Sul modello lombardo v., in generale, GIUBILEO F., *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Milano, 2013. Da ultimo anche la Regione autonoma sarda ha disciplinato il c.r., con Delibera di giunta n. 7/17 del 12.2.2015. In linea con la disciplina laziale anche la proposta di direttiva presentata dall’assessorato alla famiglia, politiche sociali e lavoro della Regione Sicilia, nel quadro di un piano straordinario di interventi mirati all’aumento dell’occupazione (gennaio 2015). Documenti, leggi e progetti relativi al c.r. si leggono al sito <http://www.pietroichino.it>.

<sup>50</sup> Nel quale, tuttavia, la disciplina del c.r. era sembrata come «un corpo estraneo» (TIRABOSCHI M., *Il contratto di ricollocazione*, cit., 164), pur essendo parte, in quel (con)testo, del nuovo assetto di tutele del lavoratore licenziato.

lavoro fosse cessato per dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale attraverso conciliazione stragiudiziale).

Anche nella fase intermedia – quella del passaggio della disciplina del c.r. dal “decreto contratto a tutele crescenti” al “decreto ammortizzatori” – veniva mantenuta la limitazione soggettiva, in ragione di una distinzione – che ancora emerge dalla lettura complessiva del d. lgs. n. 22/2015 (combinato disposto degli artt. 3, c. 2, e 17) - fra lavoratori che rassegnino le dimissioni per giusta causa e che provvedano alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro attraverso la conciliazione - i quali hanno diritto alla NASpI (art. 3, c. 2) - e lavoratori che abbiano subito “licenziamenti economici”, ai quali, non essendo riconosciuto il diritto alla nuova prestazione, veniva *espressamente* attribuito il diritto di sottoscrivere il c.r.

Nella versione disciplinata dall’attuale testo dell’art. 17 la platea dei soggetti “ricollocabili” è, invece, collegata al d. lgs. n. 181/2000 e comprende tutti i soggetti in stato di disoccupazione ai sensi dell’art. 1, c. 2, lett. c), d. lgs. 181/2000.

Il contratto ha, dunque, un’anima più *welfarista*: la sua funzione economico-sociale è la ricollocazione di tutti i soggetti in stato di disoccupazione e la *ratio* della disciplina non è più quella di operare un contrappeso alla monetizzazione dei licenziamenti.

L’ampliamento della sfera dei soggetti destinatari va certamente salutata con favore, innanzitutto per una ragione tecnico-giuridica: la restrizione soggettiva contenuta nella precedente formulazione dell’art. 17 era in netto contrasto con la *ratio* e la lettera della delega (segnatamente, con la lett. p del comma 4 dell’art. 1), che impone l’«introduzione di principi di politica attiva del lavoro» a favore 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*».

Era presente, dunque, un vincolo di delega riguardante i soggetti, che ha giustamente indotto a rivisitare il testo dell’art. 17 nel senso proposto dall’Intesa raggiunta in sede di Conferenza Permanente.

Ma vi erano anche ragioni di opportunità e di salvaguardia della funzione economico-sociale tipica del c.r.: misura di politica attiva e non di riequilibrio del (l’ormai ridotto) regime di tutela del licenziamento; strumento contrattuale già ampiamente diffuso in altri ordinamenti, per esempio in quello tedesco, al quale, per diversi profili della riforma, il legislatore (delegante e delegato) del *Jobs Act* guarda con evidente interesse.

Neanche ad un'analisi comparata affrettata sfugge che la previsione normativa del c.r. è legata ad una più generale circolazione inter-ordinamentale<sup>51</sup> di modelli di politiche attive e di gestione dei SPI ampiamente sostenuta dalla "regia europea", come dimostra la recente *Decisione* del Parlamento e del Consiglio europeo sulla cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego<sup>52</sup>, che promuove, in materia di SPI, l'«apprendimento comparativo»<sup>53</sup> e la circolazione delle "migliori prassi" in ambito europeo.

Tali modelli sono contraddistinti da una serie di caratteristiche ("approccio preventivo e di attivazione"<sup>54</sup>, "gestione personalizzata sistemica" delle situazioni degli utenti-disoccupati, "piani di azione individuali"), fra le quali spicca una forte e diffusa tendenza alla contrattualizzazione e, cioè, all'uso di contratti da parte dell'attore pubblico, sia per regolare il rapporto con gli operatori privati (ai quali vengono esternalizzati servizi, secondo forme virtuose di cooperazione/complementarietà pubblico-privato), sia per implementare le politiche attive del lavoro, regolando, tramite lo strumento pattizio, il rapporto con i soggetti in cerca di lavoro (*job-seeking clients*)<sup>55</sup>.

In altri sistemi – per esempio nei Paesi scandinavi - la via seguita per gestire le transizioni occupazionali è diversa. In Svezia sono le organizzazioni datoriali e i sindacati dei lavoratori a svolgere un ruolo decisivo nella progettazione degli accordi sulle transizioni occupazionali, attraverso la costituzione di enti bilaterali o agenzie per le transizioni di livello settoriale; analoghe soluzioni si ritrovano in Finlandia, dove le transizioni sono per lo più gestite attraverso i "fondi per la sicurezza del cambiamento".

---

<sup>51</sup> CARUSO B., MILITELLO M., *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, in Nogler L., Corazza L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*. Marcello Pedrazzoli, Angeli, 2012.

<sup>52</sup> *Decisione n. 573/2014/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego* istituita dalla "rete dell'Unione di servizi pubblici per l'impiego".

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 2 della *Decisione*, cit.

<sup>54</sup> Sulla diffusione del paradigma dell'attivazione nei Paesi dell'OCSE v., da ultimo, MARTIN J.P., *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA Policy Paper No. 84, June 2014.

<sup>55</sup> SOL E., WESTERVELD M., eds., *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International, 2005; il tema è ripreso in Italia da 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 del lavoro*, Giuffrè, 2008, spec. cap. III. Sulle discipline regionali dei "patti di servizio" si consenta di rinviare ad ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio*, cit., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

Diversi sono, invece, i punti di contatto fra il neonato c.r. italiano e i "vouchers per l'attivazione e il collocamento" (*Aktivierungs - und Vermittlungsgutschein*) del sistema tedesco, così ribattezzati, in Germania, dalla riforma del 2011 e riconosciuti, anche in quell'ordinamento, a *tutti soggetti disoccupati* (da almeno sei settimane)<sup>56</sup>.

Non è chiaro, tuttavia, se lo schema contrattuale oggi previsto dall'art. 17 sia bilaterale – fra il soggetto da ricollocare e uno dei soggetti accreditati all'erogazione dei servizi per il lavoro - o trilaterale - come nella disciplina regionale del Lazio, nella quale si prevede che il c.r. sia sottoscritto dalla persona interessata, dall'operatore accreditato e *dal centro per l'impiego* (art. 3).

Il c. 2 dell'art. 17 del decreto nazionale si limita, infatti, a prevedere che «il soggetto in stato di disoccupazione (...) ha diritto di ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati, un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro attraverso la stipulazione del contratto di ricollocazione (...)».

È probabile che l'intenzione sottesa a una simile, piuttosto imprecisa, formulazione sia quella di lasciare spazio alle discipline regionali, benché – come si dirà - il legislatore delegato avrebbe potuto approfittare delle prime iniziative territoriali per confezionare una disciplina più articolata e dai contorni più definiti<sup>57</sup>, in linea con la tendenza a ri-centralizzare (per rendere uniforme sul territorio nazionale) l'organizzazione del mercato del lavoro (v. *infra*, § 4).

### **3.2 La dote individuale di ricollocazione.**

Dalla sperimentazione regionale lombarda l'art. 17 trae il riferimento alla «dote individuale di ricollocazione» (che, nella versione pre-Intesa, era il «voucher rappresentativo della dote individuale di ricollocazione»; il cambiamento appare, tuttavia, meramente nominalistico).

Il diritto alla "dote" è riconosciuto al disoccupato soltanto «a seguito della definizione del profilo personale di occupabilità». Anche per questo aspetto la disciplina ricalca il modello tedesco e, in particolare, lo strumento del *profiling*, che in Germania è stato meglio definito nel 2005, per effetto delle riforme *Hartz*.

L'impiego dei meccanismi di *profiling* ripropone, tuttavia, il problema della (in)adeguatezza delle strutture pubbliche (gli attuali centri

---

<sup>56</sup> Cfr. SARTORI A., *op. cit.*, 250-251.

<sup>57</sup> PONTE F. V., *op. cit.*, 498.

per l'impiego) preposte, in Italia, all'erogazione dei servizi, nonché la questione del loro rapporto con gli operatori privati. Al di là delle buone intenzioni e dell'importazione, a volte apprezzabile, di istituti e meccanismi sperimentati (e ormai rodati) in altri sistemi, è del tutto irrisolto il problema di "come, quando e dove" definire i profili personali di occupabilità e i progetti personalizzati più volte menzionati dalle disposizioni del "decreto ammortizzatori".

Nelle migliori pratiche emulate, le tecniche di *profiling* sono, infatti, molto sofisticate; per esempio, permettono, tramite metodi di predizione statistica, di distinguere i disoccupati-utenti del servizio in più gruppi, soprattutto in ragione del rischio di diventare/rimanere disoccupati di lunga durata<sup>58</sup>.

Nell'esperienza e nella normativa tedesca, i meccanismi di *profiling* costituiscono, per esempio, la prima delle quattro fasi di un sofisticato modello di approccio personalizzato all'utenza (il cd. *4-Phasen-Modell*), a sua volta gestito da raffinati *software*<sup>59</sup>.

In Italia il modello è ripreso nell'esperienza lombarda, nella quale si distinguono quattro diverse fasce di intervento, che identificano *target* di lavoratori a maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro, al fine di predisporre politiche di sostegno dei SPI mirate ed adeguate alle caratteristiche individuali dei disoccupati<sup>60</sup>.

È evidente che si tratta di un'esperienza isolata nel panorama nazionale, che occorrerebbe "esportare" anche in altre Regioni e che, dunque, ripropone il problema di un allineamento dei servizi offerti ai cittadini-utenti-disoccupati ai più elevati *standard* presenti sul territorio nazionale.

È, dunque, auspicabile che l'atteso decreto sui SPI contenga anche qualche indicazione relativa alla «definizione del profilo personale di occupabilità» (come del «progetto personalizzato» alla cui adesione è condizionata la corresponsione dell'ASDI), nell'ottica di un'applicazione più coesa e territorialmente meno differenziata del c.r.

Va, infine, ricordato che il soggetto accreditato (presso il quale il disoccupato ha deciso di spendere la propria "dote") ha diritto ad incassare il compenso «soltanto a risultato occupazionale ottenuto secondo quanto stabilito dal decreto legislativo di cui al comma 2» (art.

---

<sup>58</sup> SARTORI A., *op.cit.*, 237.

<sup>59</sup> *Ibidem*. Sul cd. *4-Phasen-Model* tedesco - comprendente (1) *profiling* (definizione competenze cliente); (2) definizione obiettivi; (3) scelta strategia; (4) implementazione - v. SARTORI A., *op.cit.*, 237-38); cfr. pure GIUBILEO F., *La riforma dei centri per l'impiego*, cit.

<sup>60</sup> MEZZANZANICA, MONTALETTI, RONZONI, VERZILLO, *Da politiche generaliste a politiche mirate: un modello per il ricollocamento*, Arifi (*Newsletter*), novembre 2013.

17, c. 5); anche la definizione normativa del "risultato occupazionale" è demandata al futuro decreto sui SPI.

La prestazione degli operatori accreditati è concepita come una prestazione di risultato, secondo un principio "*no cure – no pay*": in mancanza del risultato, non sorge il diritto alla controprestazione finanziata dalla "dote".

Il decreto prospetta, al riguardo, una soluzione diversa da quella adottata nelle prime sperimentazioni regionali, che prevedono la corresponsione di una quota parte della "dote" (il cui importo massimo è pari al venti per cento del suo valore complessivo) «indipendentemente dal risultato».

Il pagamento di una quota di compenso già al momento della stipulazione del contratto è, tuttavia, giustificata in presenza dell'*obbligo* dell'operatore accreditato di prendere in carico il disoccupato e, cioè, di stipulare il c.r.; vero e proprio obbligo a contrarre<sup>61</sup>, previsto nella versione pre-Intesa dell'art. 17<sup>62</sup>.

In presenza di un simile obbligo, compensare l'operatore accreditato soltanto a risultato occupazionale ottenuto significherebbe non tener conto dei cosiddetti "costi di processo" (l'accoglienza, il colloquio iniziale, la sottoscrizione del contratto, la ricerca congiunta di lavoro, la predisposizione di programmi formativi, ecc...) sostenuti con

---

<sup>61</sup> LIBERTINI M., SANFILIPPO M.P., *Obbligo a contrarre*, Dig. disc. priv. – sez. civ., IV ed., vol. XII, Utet, 1995, 480.

<sup>62</sup> Nella precedente disposizione si attribuivano al lavoratore licenziato due diritti: il diritto di ricevere dal centro per l'impiego il *voucher* per la ricollocazione e il diritto a sottoscrivere il c.r. con l'agenzia, previa presentazione del *voucher*. A fronte di quest'ultimo diritto (che appariva come un vero e proprio diritto potestativo a costituire, previa presentazione del *voucher*, il rapporto obbligatorio) sembrava profilarsi un obbligo a contrarre degli operatori accreditati. L'opzione, pur essendo fortemente dirigistica, trovava riscontro nella presenza di diversi obblighi a contrarre previsti in altri settori dell'ordinamento: si pensi agli obblighi a contrarre dell'imprenditore monopolista, ex art. 2597 c.c., e a quelli delle compagnie assicurative operanti nel campo della Rc auto (BUZZACCHI L., SIRI M., *Gli effetti dell'obbligo a contrarre nel mercato Rc auto*, *Consumatori, diritti e mercato*, 2008, 112). Come nei casi appena richiamati, la previsione del diritto e dell'obbligo di stipulare il c.r. era sorretta dall'esigenza di tutelare un interesse economicamente e socialmente debole: l'interesse del *Jobseeker* alla ricollocazione. È anche vero che il mantenimento della precedente formulazione – e, in generale dell'obbligo a stipulare il c.r. – avrebbe posto diversi problemi. Per esempio: quali conseguenze avrebbe prodotto l'inadempimento dell'obbligo e, cioè, la mancata conclusione del c.r.? Come negli altri campi richiamati, l'agenzia che si fosse rifiutata di stipulare il c.r. sarebbe incorsa in responsabilità contrattuale, o extracontrattuale, e si sarebbe profilato un obbligo di risarcimento? Ed ancora: poteva immaginarsi l'uso di rimedi ulteriori rispetto a quello risarcitorio, per esempio, il ricorso alla sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c. e, per quanto riguarda la tutela giudiziale, alla tutela cautelare d'urgenza? (su tali questioni, in relazione agli obblighi a contrarre, in generale, v. sempre LIBERTINI M., SANFILIPPO M.P., *op. cit.*, 509 ss.).

soggetti "problematici" dal punto di vista della ricollocazione; soggetti con i quali il risultato occupazionale – e, dunque, il compenso – potrebbe non essere neppure conseguito.

La versione finale dell'art. 17 mette in campo una disciplina meno dirigistica rispetto alla precedente, garantendo piena libertà contrattuale sia al disoccupato che all'operatore accreditato<sup>63</sup>. Poiché in assenza dell'obbligo di stipulare il c.r. gli operatori privati tenderanno a compiere delle scremature (preferendo lavoratori più facilmente ricollocabili), la previsione di erogare il compenso «soltanto a risultato occupazionale ottenuto» può rappresentare uno stimolo adeguato a "prendere in carico" e a restituire occupazione anche a soggetti molto problematici dal punto di vista del reinserimento lavorativo.

Il rischio delle attuali discipline regionali è viceversa quello di un finanziamento pubblico parzialmente incondizionato alle imprese del settore, non controbilanciato da una responsabile "presa in carico" dei soggetti con cui verranno stipulati i c.r.

Senza dimenticare, peraltro, che regole e modalità del compenso attengono a profili di disciplina del contratto che, come meglio si vedrà (§ 4), sono riservati al legislatore statale e non dovrebbero, dunque, poter subire modifiche in sede regionale.

### **3.3. Il finanziamento della "dote": il Fondo per le politiche attive.**

L'*incipit* della disposizione che regola il c.r. riguarda il finanziamento delle "doti". Il c. 1 dell'art. 17 non istituisce un esplicito nesso fra il *Fondo per le politiche attive del lavoro* ed il finanziamento del c.r., ma è evidente che sarà il FPA a finanziare il c.r. assieme agli (eventuali ma, di fatto, necessari) strumenti di finanziamento regionali.

È chiaro che il previsto ampliamento della platea dei destinatari dovrà fare i conti con la scarsità di risorse, come evidenziava anche la nota tecnica predisposta dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato depositata presso la Commissione Bilancio nel corso dell'esame del decreto al Senato<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Anche per questo aspetto si realizza una imitazione significativa del modello tedesco dei *vouchers* per il collocamento. In Germania è, infatti, garantita la massima libertà delle parti: l'intermediario privato non è obbligato a stipulare il contratto di *placement* se non lo trovi, per esempio, conveniente perché i costi della ricollocazione sarebbero superiori ai profitti (SARTORI A., op. cit., 251).

<sup>64</sup> Cfr. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato sull'A.G. n. 135 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati" – gennaio 2015.

Al FPA sono destinati, infatti, i limitati stanziamenti indicati (per l'anno 2015) dal comma 1 dell'art. 17; disposizione che integra quanto previsto, in generale, dalla legge di stabilità per il 2014<sup>65</sup> e dal decreto ministeriale istitutivo del FPA<sup>66</sup>. Esclusivamente per l'anno 2015 l'art. 17 prevede risorse aggiuntive in misura pari a 32 milioni di euro (derivanti dall'utilizzo del gettito relativo al contributo a carico dei datori di lavoro per i casi di interruzione del rapporto e ai sensi della legge 92/2012: art. 2, c. 31). Poco più di una briciola se si considera che, per l'anno 2014, la disponibilità complessiva del Fondo sociale per l'occupazione e formazione – che provvede al finanziamento degli ammortizzatori in deroga – ammontava a più di due miliardi e mezzo di euro<sup>67</sup>.

È previsto, d'altra parte, che «*all'eventuale estensione del rifinanziamento del fondo (...) per gli anni successivi al 2015*» si provvederà con «*quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi*» degli ulteriori criteri di delega previsti dalla l. n. 183/2014 (art. 17, u.c.): anche il problema delle risorse destinate alla ricollocazione è, dunque, rinviato al futuro decreto sui SPI.

È certamente per tali motivi che - nella formulazione definitiva della norma sul c.r. - si prevede che le Regioni possano non solo «attuare» (*rectius*: disciplinare) il c.r., ma che, «*nell'ambito della programmazione delle politiche attive del lavoro, ai sensi dell'art. 1 comma 4 lett. u della legge 10 dicembre 2014 n. 183*», possano anche finanziarlo.

Il rinvio alle Regioni non riguarda, dunque, il solo finanziamento del c.r., ma anche la disciplina del contratto, già anticipata da alcune Regioni prima della delega e alla quale è immaginabile che anche altre daranno presto seguito.

#### **4. Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro: la partita fra Stato e Regioni resta aperta.**

---

<sup>65</sup> Art. 1, c. 215, l. n. 147/2013.

<sup>66</sup> Il FPA, previsto dall'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è stato istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con d.m. 14 11 2014. Oltre a prevedere la dotazione finanziaria del fondo relativamente agli anni 2014, 2015 e 2016 (in misura pari a 15 milioni di euro: art. 1), il d.m. ha regolato le modalità di accesso delle Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano alle risorse del Fondo tramite presentazione al Ministero di domanda di contributo secondo lo schema allegato al d.m.

<sup>67</sup> VALENTE L., *op. cit.*, 2318. Nella fase della formulazione dell'art. 17 limitativa del c.r. ai lavoratori licenziati per motivi economici si era, ad esempio, calcolato che con *voucher* medio ipotetico di 1.500 euro il c.r. avrebbe potuto riguardare, con le risorse del FPA, poco più di 26.000 lavoratori (OLIVERI L., *op. cit.*).

Si giunge con ciò a un punto critico della disciplina del c.r. e, in generale, della riforma, al quale è possibile, in questa sede, dedicare solo qualche riga: l'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro, SPI e politiche attive<sup>68</sup>.

È un terreno su cui si sta giocando una partita istituzionale accesa fra Stato e Regioni<sup>69</sup>, come dimostrano una serie di passaggi legati all'approvazione della l. n. 183/2014 e ai suoi decreti attuativi.

Tra il testo di delega iniziale, quello suggerito dalla Conferenza e quello approvato in via definitiva dal Parlamento vi sono differenze che sbilanciano ora a favore dello Stato, ora a favore delle Regioni, l'assetto dei poteri e delle competenze in materia di organizzazione dei SPI e politiche attive.

Basti ricordare che le proposte di modifica del d.d.l. n. 1428 (AS n. 1428 del 2014) avanzate dalla Conferenza Stato-Regioni<sup>70</sup> prevedevano il «mantenimento e l'attribuzione in capo alle Regioni e Province autonome delle competenze in materia di programmazione, *organizzazione e gestione* delle politiche attive del lavoro<sup>71</sup>», mentre i principi e criteri direttivi della delega si sono limitati a prevedere il mantenimento in capo alle Regioni e alle Province autonome delle competenze in materia di «*programmazione* di politiche attive del lavoro» (art. 1, c. 3, lett. u), con un'evidente sottrazione alle Regioni degli aspetti organizzativi e gestionali. Basti pensare ancora che, secondo le proposte della Conferenza, la previsione dell'Agenzia Nazionale per l'Occupazione avrebbe dovuto affiancarsi all'espressa menzione di «Agenzie regionali, istituite dalle Regioni»<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Sul riparto di competenze Stato-Regioni nei diversi ambiti materiali rilevanti per il diritto del lavoro v., fra gli innumerevoli contributi, per tutti, TROISI A., *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Giappichelli, 2013.

<sup>69</sup> Sullo scontro istituzionale apertosi all'indomani della riforma del mercato del lavoro del 2003 (l. n. 30/2003 e d. lgs. n. 276/2003) e sulla mediazione della Corte costituzionale v. CARUSO B., ALAIMO A., *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, RIDL, 2007, II, 569.

<sup>70</sup> Conferenza delle Regioni e della Province autonome 14/057/CU4/C9 – Parere sul Disegno di legge delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione (A.S. 1428).

<sup>71</sup> Ma anche «della cooperazione territoriale tra i servizi pubblici e i servizi privati, collocamento e incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e attuazione degli interventi in materia di occupazione nei confronti dei cittadini» (proposta di modifica dell'art. 2, lett. d).

<sup>72</sup> Dotate, secondo la proposta della Conferenza, di «competenze in materia di organizzazione e gestione dei servizi per il lavoro e degli interventi sul territorio, in un'ottica di collaborazione tra pubblico e privato, con riunificazione nel sistema regionale dei servizi delle funzioni autorizzatorie in materia di prestazioni di disoccupazione e delle competenze

Diversamente da quanto accaduto rispetto al c.r., le suggerite modifiche alla legge delega non sono state accolte dal legislatore nazionale.

La riscrittura in senso regionalista della norma sul c.r., ottenuta proprio "in calcio d'angolo" dalla Conferenza Stato-Regioni del 12 febbraio 2015, sembra aver operato, dunque, un contrappeso alle mancate modifiche alla l. n. 183/2014.

Ma la partita rimarrà ancora aperta, almeno sino all'approvazione del d.d.l. costituzionale n. 1429 B<sup>73</sup> - che dovrebbe modificare, fra l'altro, il Titolo V (e dunque l'art. 117) della Costituzione - e sino all'attuazione della delega sui SPI, che richiederà la *previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni*<sup>74</sup>.

Vale la pena di ricordare che, a Costituzione invariata, Stato e Regioni mantengono una competenza concorrente in materia di organizzazione del mercato del lavoro (*rectius*: di «tutela e sicurezza del lavoro»), con lo Stato competente a fissare principi e regole generali e le Regioni competenti ad adottare norme ulteriori, di specificazione e dettaglio, nel rispetto della cornice di principi statali.

La materia dell'ordinamento civile e, dunque, dei contratti, è (e rimarrà) di competenza esclusiva dello Stato.

Per tale ragione, sarebbe stato già opportuno che il decreto nazionale definisse gli elementi essenziali dello schema contrattuale, adottando una disciplina dai contorni più definiti, che consentisse alle Regioni di muoversi in modo uniforme. L'art. 17 non individua, invece, con precisione né i soggetti erogatori del servizio di ricollocazione, né, in generale, le parti contraenti (il contratto è bilaterale, fra il disoccupato e l'operatore accreditato, o trilaterale, tra il disoccupato, l'operatore accreditato e il centro per l'impiego?). Il compromesso di disciplina raggiunto con le Regioni non trova ad oggi riscontro nell'impostazione di politica costituzionale che accompagna il testo dell'art. 117 Cost. nella

---

in materia di politiche attive, ferma restando la facoltà per le Regioni di adottare proprie soluzioni organizzative».

<sup>73</sup> D.d.l. costituzionale (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*) presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi,) comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014 e approvato alla Camera il 10 marzo 2015.

<sup>74</sup> Art. 1, c. 3, l. n. 183/2014. Anche a tal proposito, il testo definitivo della l. n. 183/2014 non ha accolto la proposta della Conferenza di non poter prescindere dall'Intesa, prevedendo, al fine di superare eventuali stalli del decreto in Conferenza, che «in mancanza dell'intesa (...) il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata (...)»

versione del d.d.l. n. 1429 B modificata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera e approvata il 10 marzo 2015.

In tale ultimo testo, non solo l'ordinamento civile (e dunque la materia contrattuale) rimane in capo allo Stato, ma la «tutela e sicurezza del lavoro», unita alle (ora espressamente menzionate) «politiche attive del lavoro» transita nell'area della competenza esclusiva (o "propria") dello Stato<sup>75</sup>, con una conseguente esigenza di maggiore definizione legislativa dei vari istituti rientranti in quegli ambiti.

È vero che, secondo il d.d.l. n. 1429 B (nuovo art. 117, c. 6), lo Stato dovrebbe avere la possibilità di delegare alle Regioni l'esercizio della funzione legislativa in materie o funzioni di propria competenza esclusiva, «anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate»<sup>76</sup>, ma è anche vero che, in materia di organizzazione del mercato del lavoro e politiche attive ciò riguarderà, verosimilmente, le Regioni più virtuose in questi ambiti.

Al cospetto di un quadro politico-costituzionale ancora incerto, in un campo di gioco in cui è aperta la partita istituzionale Stato-Regioni e non è ancora chiaro il modello organizzativo di SPI che verrà adottato (le Province scompaiono e i centri per l'impiego dovrebbero passare alle Regioni), è vero che il c.r. rischia di perdersi, per mancanza di una regia forte che ne curi l'attuazione<sup>77</sup>.

Anche l'art. 17 del d. lgs. n. 22/2015 è una promessa, di cui bisognerà tener memoria nell'emanando decreto sui SPI, per rendere effettiva l'applicazione della normativa e perché le promesse sono promesse, mentre solo ciò che viene mantenuto diventa realtà.

---

<sup>75</sup> La lett. o) del proposto art. 117 Cost. assegnerebbe, infatti, alla competenza esclusiva dello Stato «previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale». Sul d.d.l. v. BARBERA A., *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato – Seduta del 27 maggio 2014, Forum di Quaderni costituzionale* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)); OLIVETTI M., *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/12/Olivetti\\_Riforma-Senato-e-Titolo-V.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/12/Olivetti_Riforma-Senato-e-Titolo-V.pdf).

<sup>76</sup> Art. 26, c. 3, d.d.l. 1429 B.

<sup>77</sup> FALASCA G., *L'analisi - Le trappole sulla strada del contratto di ricollocazione*, *Il sole 24 ore*, 23 febbraio 2015.