

Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act

di Riccardo Salomone

Sommario: 1. Premessa: ...“un programma sociale di grande impegno”. 2. Il modello organizzativo: le attribuzioni dei centri per l’impiego. 2.1. *Segue:* lo stato di disoccupazione e le prestazioni di politica attiva. 3. Il patto di servizio personalizzato e il principio di condizionalità. 3.1. *Segue:* i livelli essenziali delle prestazioni. 4. L’assegno di ricollocazione: osservazioni conclusive.

1. Premessa: ... “un programma sociale di grande impegno”

Nel nostro paese la carenza di politiche attive del lavoro ci appare come qualcosa di più una costante storica. Non è il frutto soltanto di variabili giuridiche, oggetto peraltro di cicliche novelle, ma soprattutto è l’esito di processi di lungo periodo: slanci attuativi incoerenti, logiche di sistema assenti e persistenze culturali incapaci di sciogliere i nodi del concreto.

Bastano due pagine di *Tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto dei paesi membri della comunità* (1961) per ordinare le premesse essenziali di un discorso che – oggi come allora – occorre sforzarsi di spostare il più possibile dal terreno astratto verso la dimensione empirica. Non è dubbio: l’efficiente organizzazione del mercato del lavoro risponde anzitutto all’interesse dei disoccupati, perché le prestazioni economiche suppliscono solo parzialmente i redditi da lavoro, ma non impediscono i disagi di altro ordine, non economico, connessi alla mancanza di occupazione. Essa risponde inoltre all’interesse della collettività, perché la tutela della disoccupazione incide sulle risorse economiche del paese sottraendone una parte al processo di formazione dei capitali di investimento. L’attività pubblica di organizzazione del mercato del lavoro dovrebbe tendere, in ogni caso, ad abbreviare la durata delle prestazioni erogate ai disoccupati, “predisponendo un complesso di istituzioni cooperanti allo scopo di favorire la reintegrazione nella vita professionale e, al tempo stesso, introducendo un sistema efficiente di controllo della disoccupazione involontaria” (Mengoni 1961, p. 78).

Il problema del mercato del lavoro non si può risolvere, peraltro, semplicemente nel sollecitare l’incontro della domanda con l’offerta di lavoro, nei limiti delle possibilità consentite dalle condizioni del mercato. Si tratta infatti, in termini più generali, anche di un problema di “pianificazione del mercato attraverso una serie di misure atte a promuovere un migliore adattamento della domanda all’offerta di lavoro” e quindi un migliore equilibrio fra la domanda e i posti di lavoro disponibili. Ma – ecco il nocciolo fondamentale della questione, con il quale dall’angolo visuale dei modelli si sposta il fuoco sulla loro proiezione in termini di effettività – soprattutto si tratta di un “programma sociale di grande impegno, che pone una serie di difficili problemi di ordine amministrativo e finanziario” (Mengoni 1961, p. 79).

Così, oggi, non può essere sufficiente ragionare di configurazioni astratte del mercato del lavoro. Né può bastare censire scrupolosamente le numerose disposizioni del d.lgs. 150/2015 tese al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, che pure rappresentano un tassello non secondario del di forte “attivismo” legislativo del tempo in cui viviamo. Per affrontare in modo congruo il tema delle prestazioni di politica attiva del lavoro, piuttosto, vanno messi a fuoco gli elementi di continuità e discontinuità nelle scelte dei decisori politici (v. già Carinci F. 2015). Di più, vanno osservati i modelli reali, insieme alle opzioni di fondo cui questi corrispondono, dimensionando in tal modo l’analisi giuridica sulla operatività della politica attiva del lavoro e sulle sue concrete proiezioni future.

2. Il modello organizzativo: le attribuzioni dei centri per l’impiego

Le prestazioni di politica attiva del lavoro dipendono, anzitutto, dall’assetto dei servizi per l’impiego e sono in stretto rapporto con la funzione essenziale dell’incontro tra domanda e offerta.

Anche la stagione del *Jobs Act* si è caratterizza subito per la discussione, un po’ astratta, sulla distribuzione di competenze tra Stato, Regioni ordinarie e autonomie speciali. In questa luce, l’orizzonte delle politiche attive del lavoro è sembrato ad alcuni destinato a spostarsi progressivamente verso lo Stato centrale. Per vero, è lecito forse nutrire qualche perplessità in proposito. L’interprete, infatti, non può fermarsi all’osservazione delle norme della nostra Carta fondamentale, anche quando le riforme *in itinere* sembrano chiaramente indirizzate all’ampliamento delle prerogative statali (Varesi 2015). E certo una spinta *top down* nella gestione delle politiche attive potrebbe riuscire a mettere basi solide perché si realizzi un sistema che renda operativi *standard* minimi su tutto il territorio nazionale e crei condizioni per modellare infrastrutture tecnologiche utili allo scambio di informazioni (Tiraboschi 2015).

Per inciso, va osservato che questa ultima sarebbe una prospettiva di azione necessaria e auspicabile. Ma resta il dato basilare che, in materia di politica attiva, rilevano soprattutto, secondo la più classica *path dependence*, i rapporti istituzionali che si inverano nella prassi dei soggetti che amministrano il sistema. L’esperienza comparata ci mostra come, persino nei contesti a più forte matrice centralistica, lo sviluppo delle politiche del lavoro è perlopiù *bottom up*, frutto di innovazioni concrete nei territori locali (illuminante al riguardo Sachs 2011). Più in generale, del resto, le indagini comparate hanno sottolineato l’importanza di riforme delle politiche attive e di *welfare* nella chiave del decentramento operativo, per realizzare una maggiore vicinanza agli utenti (Treu 2013).

Con riguardo al modello organizzativo, la legislazione *Jobs Act* si muove su una linea di continuità sostanziale con il passato, puntando al restauro conservativo dell’impianto di base esistente, con l’aggiunta di un maggiore raccordo di stampo centralistico, ancora in costruzione, corrispondente alla rete coordinata dall’Agenzia nazionale per le politiche attive. La scelta del legislatore del 2015 consiste, in estrema sintesi, nel rafforzamento della cornice istituzionale di base, con l’assegnazione ai terminali territoriali denominati “centri per l’impiego” di primarie funzioni pubbliche integrate per l’inserimento e il

reinserimento dei disoccupati e dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione. Tali funzioni possono essere svolte dai centri per l'impiego direttamente o indirettamente, mediante la rete dei servizi, per il tramite il coinvolgimento di soggetti privati accreditati (salve due sole ipotesi specifiche, di cui oltre si dirà: il patto di servizio personalizzato e il rilascio dell'assegno di ricollocazione, che non possono essere esternalizzate ai privati).

Non può essere questa la sede per approfondire oltre il tema dei regimi di accreditamento e dei rapporti tra pubblico e privato nella realizzazione delle politiche attive; tema che, comunque, in questi anni recenti ha evidenziato situazioni molto eterogenee non solo tra Nord e Sud del paese, ma anche tra enti territoriali confinanti a qualunque latitudine nazionale. Qui interessa osservare che il nuovo "catalogo" delle funzioni in materia di politica attiva assegnate agli operatori risulta ampio – per quanto, ragionevolmente, non esaustivo – spaziando dall'orientamento di base, con l'analisi delle competenze, agli strumenti di ausilio alla ricerca occupazionale; dall'orientamento individualizzato, con bilancio di competenze e analisi dei fabbisogni formativi, all'orientamento all'autoimpiego, con il tutoraggio successivo; dall'avviamento ad attività formative, all'accompagnamento al lavoro, per il tramite di tirocinio; dall'incentivazione del lavoro autonomo a quella della mobilità territoriale, fino agli strumenti di conciliazione e la promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile.

Purtroppo, nel definire queste attribuzioni alla stregua di principi generali e comuni della materia (art. 18 d.lgs. 150/2015), il legislatore ha lasciato in ombra – se non vogliamo dire che non ha voluto riconoscere in forma esplicita – il "nucleo forte" delle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego. Questo consiste, prima ancora che nella strumentazione di politica attiva, nell'attività di mediazione in senso stretto, cioè nella funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro, con le attività connesse (per tutti Napoli, Occhino, Corti 2011, p. 58 ss. con ampi riferimenti). E' bene ricordare al proposito che si tratta di attività fondamentali e primarie, che anche nel tempo della tecnologia informatica risultano decisive per garantire – per una platea ampia – le stesse prestazioni di politica attiva; e che si tratta di funzioni di vario ordine, suscettibili in prospettiva di forte sviluppo, magari studiando le migliori sperimentazioni di questi anni, cui corrisponde la necessità di un forte impegno operativo (assistenza nella costruzione di curriculum e diffusione degli stessi, *matching* a misura di impresa, *career days*, *recruitment events*, ecc.).

Sempre sul terreno dell'assetto organizzativo, vi è un profilo del d.lgs. n. 150 che può – o meglio forse avrebbe potuto – rappresentare una forte soluzione di continuità rispetto al passato. Si tratta delle previsioni contenute nell'art. 11. Corrisponde, infatti, senz'altro ad una innovazione proiettata al concreto la scelta di uno strumento come la convenzione "con ogni regione e con le province autonome" quale mezzo primario per realizzare la gestione ottimale delle politiche attive su scala territoriale, previa individuazione di alcuni principi di base (la stessa esistenza dei centri pubblici per l'impiego, la portata generale dei servizi da questi erogati e il principio di attivazione che tiene insieme politiche passive e politiche attive). Le premesse politiche per la stesura di questa disposizione, del resto, erano state condivise in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, quando le parti avevano raggiunto un importante accordo, con l'impegno del governo alla conservazione di un ruolo di primo piano per le

Regioni sulle politiche attive, in quanto titolari delle competenze in materia di formazione professionale e di politiche per lo sviluppo (*Conferenza permanente*, seduta del 30 luglio 2015).

Al momento, è emersa soltanto la dimensione burocratica dell'impegno, corrispondente alla garanzia di continuità nel funzionamento dei servizi pubblici. Per ora, le citate convenzioni, lo strumento teoricamente più flessibile per valorizzare le migliori pratiche realizzate nei contesti territoriali, sembrano progredire a rilento nella direzione di un modello *standard* ad oggetto unico, con la distribuzione dei costi relativi al personale a tempo indeterminato ivi impiegato, a tutto discapito di un'attuazione sostanziale corrispondente al rilancio delle stesse politiche attive. Nessun seguito ha avuto l'impegno a definire congiuntamente il *Piano generale di raccordo delle azioni di politiche attive per il lavoro*.

2.1. Segue: lo stato di disoccupazione e le prestazioni di politica attiva

Un altro aspetto non trascurabile rispetto alla osservazione della strumentazione giuridica di politica attiva del lavoro è la disciplina della condizione formale di disoccupazione e della procedura per la sua richiesta. Il *Jobs Act* ci restituisce un quadro composito, con elementi di continuità e, al contempo, aspetti di discontinuità rispetto al passato.

Con l'art. 19, il d.lgs. 150 definisce lo "stato di disoccupazione" come la condizione di chi che si trovi privo di impiego e abbia dichiarato (telematicamente, al portale nazionale delle politiche del lavoro) la propria disponibilità immediata al lavoro e alle misure di politica attiva concordate con il centro per l'impiego (c. già Garofalo D. 2005). Si tratta di una dichiarazione formale, che già ora nelle migliori esperienze avviene perlopiù *on line*. In sintesi, si può lo stato di disoccupazione è requisito essenziale per la partecipazione a programmi o progetti di politica attiva, verificabile al momento della registrazione per accedere al programma e al momento dell'inizio della misura di politica attiva. Il principio di fondo che giustifica questo requisito, per quanto banale ci appaia, merita di essere ricordato e sottolineato: ogni persona può accedere a servizi pubblici gratuiti di intermediazione e alle politiche attive del lavoro; ma la priorità di intervento dei servizi è per quanti si trovano ad essere disoccupati, così che sia possibile garantire, per lo stato di bisogno corrispondente, un'attività di sostegno congrua, rapida ed efficace. E ciò che non significa che l'assistenza nella ricerca di occupazione o l'orientamento verso percorsi di riqualificazione non possa (e non debba) essere prestata nei confronti di quanti, non nella condizione di disoccupazione, la richiedano. Si ricordi invero che, almeno nelle migliori prassi, la persona occupata che si rivolga al centro per l'impiego, pur non sottoscrivendo un formale patto di servizio, è sempre "presa in carico", con la possibilità di accedere *in primis* ai servizi di incontro domanda e offerta di lavoro, quindi alla consulenza orientativa e agli altri servizi erogati dai centri stessi.

Del resto, sul tema specifico, già da tempo, si è fatta strada nel dibattito scientifico una lettura meno angusta dello stesso stato di disoccupazione, che ha contribuito a rafforzare per via indiretta il più congruo inquadramento concettuale delle stesse prestazioni di politica attiva (sul punto Corazza 2013, p. 496; e già Pascucci 2012; Spattini 2012). La

Corte costituzionale, con argomentazione molto povera, ma con scelta ragionevole, ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale che aveva regolamentato in autonomia alcune più larghe ipotesi nelle quali il lavoratore, pur temporaneamente occupato, potesse mantenere i benefici dello *status* di disoccupazione (sentenza 268/2007, su cui Liso 2008). La legislazione successiva ha operato nella direzione di restringere i requisiti previsti per la conservazione dello stato di disoccupazione (art. 4 comma 33 della l. 92/2012), sulla stessa linea di politica del diritto poi fatta propria dal *Jobs Act*.

La nuova disciplina definisce il quadro di regole per l'acquisizione e la perdita dello stato di disoccupazione (che è sospeso soltanto nel caso di rapporto subordinato di durata fino a sei mesi). Qui occorre fare cenno a due aspetti molto importanti se si ragiona nell'ottica degli strumenti per il rafforzamento concreto delle prestazioni erogate dai servizi.

Il primo è la "conservazione" dello stato di disoccupazione, istituto non più considerato in via esplicita dal legislatore del 2015. Si tratta, a ben vedere, di un passo avanti significativo nell'ottica della semplificazione dei processi di gestione della disoccupazione. L'auspicio è che l'istituto non sia reintrodotto surrettiziamente nel sistema per il tramite della burocrazia ministeriale: il suo ripristino (automatico o meno che fosse) segnerebbe un passo indietro rispetto alle più chiare prerogative che ora il legislatore assegna ai centri per l'impiego ed allenterebbe, nei fatti, lo slancio verso le politiche di attivazione dei disoccupati, riportando i centri per l'impiego a funzioni di meri organi dediti alla *routine* amministrativa.

Il secondo profilo meritevole di essere sottolineato è la rilevanza della previsione contenuta nel comma 7 dell'art. 19 del d.lgs. 150, che comporta l'assegnazione della verifica che il richiedente "prestazioni di carattere sociale" risulti disoccupato (o svolga un'attività lavorativa da cui derivi un reddito pari o inferiore al reddito escluso da imposizione) alle amministrazioni interessate – e non più ai centri per l'impiego. Un aspetto analogo al precedente, che in modo simile incide sulla proiezione concreta dei centri per l'impiego verso l'attuazione delle politiche attive del lavoro.

3. Il patto di servizio personalizzato e il principio di condizionalità

Nel nuovo impianto, dalla dichiarazione di immediata disponibilità dipendono le misure di sostegno economico passivo (cioè NASpI, DIS-COLL, indennità di mobilità e ASDI). Quindi, allo stato di disoccupazione sono collegati tutti gli strumenti della attivazione di cui poco innanzi si dirà. Il legislatore (artt. 20-22 d.lgs. 150) disegna un sistema fatto di principi e passaggi molto stringenti in cui, confermata la condizione di disoccupazione, si dovrebbe svolgere la profilazione dei soggetti immediatamente disponibili alle politiche attive e quindi ci si appresta alla definizione congiunta di patti di servizio personalizzati.

Queste fasi sono scandite da precisa tempistica, che riguarda tanto i percettori quanto i non percettori di sostegno economico: se ci fermiamo alle norme del diritto positivo, in pochi giorni dalla dichiarazione di immediata disponibilità, secondo le modalità definite dai centri, il disoccupato ha l'onere di contattare il centro stesso ed entro sessanta giorni, secondo quanto indicato dal comma 4 dell'art. 20, ha diritto ad ottenere le credenziali per

l'accesso alla procedura di profilazione e l'assegno di ricollocazione. Entro trenta giorni, in particolare, deve essere sottoscritto il patto di servizio tra centro e disoccupato, cui corrispondono contenuti necessari: profilo personale di occupabilità, che è appunto l'effetto della profilazione; definizione degli strumenti di ricerca attiva e la tempistica degli stessi; disponibilità a iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, iniziative di carattere formativo e di riqualificazione, accettazione di congrue offerte di lavoro. Certo si tratta di scelte forti nell'ottica di un possibile miglioramento dell'efficacia del servizio, eppure questi passaggi restano quelli a più alto rischio di ineffettività. Per quanto si possano percorrere strade sperimentali e portarle a regime, è difficile immaginare che tutti i nostri centri per l'impiego riusciranno a rispettare questa rigorosa scansione di atti e procedure, che corrisponde ad impegni severi in termini amministrativi e finanziari, per offrire, a *tutti* i disoccupati, prestazioni di base e servizi di politica attiva del lavoro.

Come accennato, già prima della recente novella la condizione di disoccupazione era stata correlata alla dichiarazione di disponibilità all'attivazione da parte dei disoccupati. In sede di Conferenza unificata, con *linee guida* condivise in data 5 dicembre 2013, si erano convenute al proposito modalità di verifica periodica della condizione di disoccupazione, da svolgere nei sei mesi successivi al primo colloquio di orientamento, con la previsione che tale regola fosse "inserita nel patto di servizio, prevedendo in caso di inattività, la chiusura del patto stesso e la decadenza dallo stato di disoccupazione". Lo stesso strumento era già stato indentificato con l'art. 2 del d.lgs. 181/2000, oggi abrogato, in base al quale gli enti territoriali avevano il compito di definire "gli indirizzi operativi per l'accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione da parte dei servizi competenti" precisando di servirsi allo scopo delle comunicazioni obbligatorie, delle informazioni fornite dagli organi di vigilanza ovvero delle misure che i servizi per l'impiego avessero concordato con il disoccupato. In questa ultima precisazione era certamente ricompresa l'opzione concreta della stipula di un accordo nel quale fossero stati previsti reciproci impegni (sul punto: Lassandari 2004, p. 406 e Liso 2009).

Va ricordato che, sul piano teorico, i modelli di attivazione e condizionalità sono molto discussi. Né risultano del tutto chiariti i fondamenti e gli effetti concreti (per una *summa* Molander, Torsvik 2013). Indiscutibile, però, è che questi modelli siano stati e siano sempre più spia di una tendenza evolutiva che collega la maggior parte delle recenti iniziative in materia di politiche attive del lavoro, non solo nel contesto europeo (Paz-Fuchs, 2008; Kenworthy, 2010; Weishaupt 2011; De Geus, Thode, Weidenfeld 2016) contribuendo tra l'altro ad accorciare le distanze tra "mondi" di *welfare capitalism* (per utilizzare la felice espressione di Esping-Andersen 1993), un tempo tra loro molto più lontani di come sono oggi.

In sintesi, si può dire che il principio di condizionalità consista nel legame tra sostegno al reddito e determinanti comportamenti attivi del percettore disoccupato. Peraltro, la condizionalità acquisisce un significato positivo soltanto se pensata come espressione concreta del principio del diritto al lavoro (così Liso 2009, p. 716-717) e lo acquisisce ancora di più se praticata nei termini di sostegno regolato al *self-help*. Il legame tra cittadino disoccupato e pubblica amministrazione ha la possibilità in questo modo di diventare reciproco, senza essere ingombrante: farsi parte attiva per godere del diritto al

lavoro, da un lato; garantire il diritto al lavoro mediante iniziative di supporto reale e prestazioni effettive, aiutare il singolo ad aiutarsi, dall'altro lato. Gli elementi essenziali di questo legame che si concretizza in un progetto personalizzato (natura e caratteristiche del lavoro ricercato, area geografica di disponibilità e trattamento economico atteso) diventano il riferimento per individuare la ragionevole o *congrua* offerta di occupazione (v. ora l'art. 25 del d.lgs. 150).

In linea di continuità con la legislazione precedente, in ogni caso, il *Jobs Act* ci apre uno scenario di consolidamento dei principi di attivazione e condizionalità, cercando però al contempo di far compiere al sistema dei servizi un salto di qualità nel raccordo tra politica passiva e attiva. Le norme però da sole non bastano. Fermi seri rischi di appesantimento burocratico, molto dipenderà, anche qui, dalla capacità di fare sistema dei soggetti a vario titolo coinvolti, dalle risorse impiegate e dalle volontà degli attori delle politiche attive di dare seguito coerente ai principi definiti nel d.lgs. 150.

Certo è che l'adozione del patto di servizio sembra assurgere a strumento generalizzato e prioritario per la gestione del rapporto cittadino disoccupato e centro per l'impegno, con l'attribuzione di precise e forti responsabilità, anche di natura disciplinare e contabile dei funzionari (v. l'art. 20, comma 11 d.lgs. 150, che riprende l'indicazione normativa precedente) e dei servizi competenti, cioè dei centri per l'impiego e della rete dei servizi, cui spetta il delicatissimo compito di presidiare l'applicazione dello strumento. Peraltro, quasi tutte le autonomie regionali, già nel quadro di regole previgenti, avevano formalmente introdotto il patto come strumento per la gestione individualizzata delle misure di inserimento (Viscomi 2007, p. 63 ss.).

Invero, se guardiamo alle prassi che si sono diffuse in questi anni sul territorio italiano, così come ci sono state molte strade per declinare e attuare su base regionale le politiche del lavoro (Napoli, Occhino, Corti 2011, p. 88 ss. con ampia esemplificazione), vi sono stati modi diversi, anche tra loro lontani, di intendere e declinare il principio di condizionalità. Vi è stato, come ovvio, un modo soltanto formale, rispondente a prevalenti funzioni di controllo burocratico, con scarsa proposta (e conseguenza) sul piano concreto. Vi sono stati anche, però, tentativi di dare al principio una attuazione concreta sensata e più coerente con le premesse di ordine giuridico appena illustrate. Alcune realtà hanno adottato da tempo modelli unitari di patto di servizio; altre realtà territoriali hanno optato per strumenti più complessi, adeguandosi progressivamente in rapporto alla messa in pratica dello strumento stesso: patti di servizio che possono essere specificati e sviluppati in successivi accordi, identificati perlopiù alla stregua di *piani di azione individuale*. I patti composti di due parti, patti di servizio e patti di azione individuale, hanno per regola avuto ad oggetto, rispettivamente, impegni reciproci di base e attività specifiche concordate per sostenere in modo effettivo i singoli (v. in merito la puntuale analisi di Ghirotti 2016).

I "laboratori" più avanzati inoltre ci mostrano che la gestione reale della condizionalità è molto impegnativa, da diversi punti di vista. E, se praticata effettivamente, ancora di più lo sarà nel nuovo quadro di regole. Nell'esperienza della Provincia autonoma di Trento per esempio – che è forse il solo caso in Italia in cui opera un'Agenzia *one-stop shop*; ed è tra le poche autonomie ad avere articolato nel dettaglio le regole di condizionalità per

ben due volte¹ e soprattutto ad averle praticate in concreto – sulla base dei principi del diritto positivo già esistenti è stato definito e concordato un intervento su tre livelli, sul quale si tornerà oltre in relazione al problema dei livelli essenziali delle prestazioni: colloquio di orientamento e progetto professionale del disoccupato, corso a scelta tra le proposte formative sulle “competenze chiave”, nonché un’attività di ricerca del lavoro, anche tramite un *diario di attivazione* (a cura del lavoratore, che vi appunta le azioni che metterà in pratica per ricercare lavoro e che deve presentare ogni volta che torna presso il centro per l’impiego). Altre attività possono aggiungersi a queste di base (corsi di formazione ad offerta pubblica o a scelta del lavoratore; partecipazione a progetti specifici; laboratori; attivazione di tirocini; rilascio di *voucher* per determinati servizi o di *voucher* formativi; lavori di pubblica utilità). Altrettanto impegnativa, non solo in termini burocratici – si pensi alla crescita dei rischi di *stress* psico-sociale degli operatori dei centri per l’impiego – è stata per altro verso l’applicazione concreta dell’apparato di penalità e sanzioni che corrispondeva alle ipotesi in cui il beneficiario di sostegno al reddito non si attenesse al patto di servizio, con i casi di recidiva nelle violazioni: mancata presentazione alle convocazioni o agli appuntamenti; mancata partecipazione alle iniziative di orientamento; mancata partecipazione alle iniziative di ricerca e formative, con la progressiva decurtazione delle prestazioni, fino alla decadenza dalle prestazioni e dallo stato di disoccupazione (i dati 2015 della Provincia autonoma di Trento raccontano di 13.000 all’incirca patti stipulati, con oltre 1.200 cancellazioni dallo stato di disoccupazione in applicazione del principio di condizionalità).

Questo scenario è quindi destinato a complicarsi in modo notevole con l’applicazione concreta delle norme del d.lgs. 150, rispetto a cui è prevedibile una più lunga sequenza operativa, con molteplici nuove variabili, oltre come ovvio all’eventuale coinvolgimento dell’Inps.

3.1. Segue: *i livelli essenziali delle prestazioni*

Dalle regole in materia di attivazione e condizionalità al problema dei livelli essenziali delle prestazioni il passo è breve.

La nostra legislazione, a cominciare dal d.lgs. n. 181/2000, dopo avere individuato alcune categorie di soggetti destinatari potenziali delle misure di inserimento nel mercato del lavoro (adolescenti; giovani; disoccupati di lunga durata; inoccupati di lunga durata; donne in reinserimento lavorativo) identificava già in passato misure di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, oggetto di necessario intervento di ulteriore dettaglio da parte degli enti territoriali, con riferimento ad interviste periodiche per il disoccupati e e altre misure di politica attiva del lavoro (Napoli, Occhino, Corti 2011, p. 179 ss.). Si è discusso sul piano teorico se, nella prospettiva di un miglioramento dei servizi, le autonomie territoriale potessero modificare in chiave peggiorativa la disciplina statale (per le diverse posizioni si v. la sintesi di Alaimo 2009, p. 226-228).

Nonostante l’art. 3 del d.lgs. 181 configurasse tali misure come un livello minimo da

¹ Si v. le delibere del CDA dell’Agenzia del Lavoro n. 55 del 23 ottobre 2013 e n. 32 del 24 settembre 2014.

assicurare su tutto il territorio nazionale, suscettibile quindi come tale di integrazione, perlopiù gli enti territoriali hanno perlopiù riproposto “in fotocopia” tempi e tipologia degli interventi della legislazione statale. Le misure erano, in particolare, un colloquio di orientamento entro tre mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione; una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione professionale o analoga misura, non oltre quattro mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione per i soggetti più deboli e non oltre sei mesi per tutti gli altri lavoratori. Queste misure di prevenzione, peraltro, erano delineate in modo alquanto generico, ed erano suscettibili di declinazione in molteplici contenuti, in breve entro l’intera gamma degli strumenti di politica attiva del lavoro.

Solo con la l. 92/2012, sono stati definite, per la prima volta, le misure in questione come “livelli essenziali delle prestazioni”, alla stregua cioè di misure che i servizi pubblici per l’impiego devono in ogni caso garantire. Alle misure elencate poco sopra, il legislatore ne ha quindi aggiunte altre, indirizzate ai disoccupati percettori di forme di sostegno al reddito: un colloquio di orientamento entro tre mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione; azioni di orientamento collettivo con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto territoriale, tra i tre e i sei mesi di disoccupazione; una formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane, tra i sei e i dodici mesi di disoccupazione; ed infine, una iniziativa di inserimento lavorativo entro la scadenza del sostegno al reddito stesso.

Non si deve dimenticare, però, che dalla legge n. 92 era stata prevista anche l’istituzione di una “banca dati” – questa sì *livello essenziale* sul versante della messa in pratica del modello – rispetto alla quale l’Inps doveva (*rectius* avrebbe dovuto) porre a disposizione dei centri per l’impiego una serie di informazioni relative ai beneficiari di integrazione al reddito, con gli elementi essenziali relativi al tipo di sostegno percepito. I centri avrebbero a loro volta dovuto rendere disponibile ogni tipo informazione, in relazione ai singoli disoccupati, delle iniziative e dei servizi offerti ai percettori con le eventuali misure sanzionatorie per mancata adesione alle iniziative di politica attiva. In sintesi: un articolato meccanismo di flussi tra centro e periferie, da raccordare poi con gli strumenti di incentivazione delle migliori prassi. Uno strumento decisivo per lo scambio di informazioni tra gli operatori pubblici e privati del sistema che però, ad oggi, è rimasto *in toto* sulla carta (cfr. ancora Ghirotti 2016).

Il *Jobs Act* rafforza la definizione delle regole del sistema delle prestazioni di politica del lavoro, per il tramite dell’idea, molto astratta, del livello essenziale. In questa direzione, oltre alle previsioni degli artt. 21-22 del d.lgs. 150, il legislatore ha confezionato anche la auto-qualificazione finale operata dall’art. 28, che chiude il capo III: i livelli essenziali non sono più definiti tramite il riferimento espresso a prestazioni sostanziali minime, ma direttamente con il rinvio ad istituti regolati nel loro complesso materiale, cioè alle “norme contenute nei seguenti articoli”: art. 11, comma 1, lett. a) e d); art. 18; art. 20; art. 21, comma 2; art. 23. Alla luce di quanto osservato poco sopra, è lecito nutrire dubbi in merito, se non in termini di ragionevolezza, di opportunità di un tale configurazione.

Se guardiamo alle prassi diffuse sul territorio italiano, in sintesi, ci accorgiamo che solo in rarissimi casi è stato possibile realizzare un processo di attuazione generalizzato per l’applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Non è così, per fare un esempio celebre, nel caso della “dote” lavoro in Lombardia, di cui invece spesso si sente dire come di un modello suscettibile di adattamento su scala nazionale (in termini nel complesso critici su questa esperienza v. già Napoli 2012, p. 63). Per proporre un altro esempio, nuovamente citando l’esperienza *one-stop shop* della Provincia autonoma di Trento, si può ricordare al proposito che lì, reso esplicito il legame tra i disoccupazione e obbligo di attivazione nella ricerca e nell’accettazione di offerte di politica del lavoro, nel 2014 è stato individuato un numero chiuso di interventi che definiscono l’applicazione dei livelli essenziali: come già accennato, percorsi di orientamento individuale e di gruppo; servizi di formazione; tirocini formativi e di orientamento; partecipazione ai lavori socialmente utili. Tali interventi sono peraltro correlati in modo inscindibile al patto di servizio e ai piani di azione individuale, con l’impegno preciso in termini temporali e la data entro la quale il lavoratore deve iniziare o concludere le azioni di politica attiva del lavoro. In poche parole: beneficiari, tempistica e tipo di servizi definito in modo chiaro e, in ogni caso, prestazioni garantite a tutti.

4. *L’assegno di ricollocazione: osservazioni conclusive*

In conclusione, merita qualche cenno la disciplina riservata all’assegno di ricollocazione (art. 23 d.lgs. 150), che sembra rappresentare la più forte soluzione di continuità con il passato.

La disciplina ha diversi antecedenti storici, se così si può dire. Prima la l. 147/2013, poi la l. 183/2015 con il d.lgs. 22/2015. Nei diversi passaggi, peraltro, lo strumento ha assunto connotati mutevoli. In modo un po’ approssimativo, il “contratto” di ricollocazione era stato legato ad un certo punto più chiaramente alle logiche e ai poteri tipici dell’autonomia privata, e alla messa a punto della disciplina del contratto a tutele crescenti (molto critici, in quella fase, da prospettive opposte: Romagnoli 2015 e Tiraboschi 2015; meno critica Alaimo 2015). Infine l’assegno è tornato alla sua più naturale e congrua collocazione, nell’ambito delle azioni di politica attiva, mutando in parte veste. Il punto è che si tratta di un’operazione di sostanziale rovesciamento prospettico, che opera più sul piano narrativo, per così dire, che su quello della innovazione sostanziale: anziché dal ruolo dell’agente pubblico, la disciplina positiva è costruita sul *quantum*, la somma denominata appunto “assegno di ricollocazione”, che il *Jobs Act* promette ad ogni singolo disoccupato percettore di NASpI la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi.

L’istituto, per come è stato declinato, tenta di riprendere e mettere a sistema, dentro ad un contenitore unico, strumenti almeno in parte esistenti e diffusi, come i *voucher* e i progetti di ricollocazione. Non è detto che si tratti di un’operazione priva di senso, ma certo essa non può essere raccontata in termini di novità assoluta.

A dire il vero non sono affatto mancati in questi anni, specie nei contesti più forti e innovativi (ma non solo), interventi strategici di ricollocazione di lavoratori in situazione di debolezza occupazionale. Si è trattato però, più che di soluzioni individuali, di interventi che fondati su strumentazioni complesse e articolate, che sono partiti dai singoli, con la spinta in termini motivazionali, per arrivare alla riqualificazione e all’accompagnamento al lavoro, spesso in settori completamente diversi da quello di

provenienza. Interventi messi concretamente in opera con il fondamentale supporto degli attori sociali e della contrattazione collettiva aziendale e territoriale.

Il “nuovo” assegno di ricollocazione, ad oggi, non ha superato il bagno dell’effettività empirica. Per quanto si è osservato, in ogni caso, è lecito avanzare dubbi sulle possibilità di una sua messa in opera in tempi rapidi e, soprattutto, in chiave generalizzata.

Infine, rispetto alle prestazioni di politica attiva del lavoro, si può affermare che il *Jobs Act* abbia in buona misura rinforzato la cornice legale e il modello organizzativo corrispondente. Non si può dire che nelle scelte fatte sia prevalsa la discontinuità rispetto al passato (così a ragione, nel quadro di un più ampio discorso, anche Carinci F. 2015), né tantomeno che in questo campo ci si trovi di fronte a epocali mutamenti di paradigma o approdi regolativi di matrice regressiva. Si tratta però di un “programma sociale” soltanto abbozzato, rispetto al quale, se si vuole raggiungere qualche risultato concreto, occorrerà approfondire notevole impegno attuativo.

Riferimenti bibliografici

Alaimo A. (2009), *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l’impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino: Giappichelli.

Alaimo A. (2015), *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, n. 249.

Corazza L. (2013), *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *DLRI*, n. 139, 3, p. 489.

Carinci F. (2014), *Jobs Act: atto I. La legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, in WP M. D’Antona, 2014.

Carinci F. (2015), *Jobs Act: atto II. La legge delega sul mercato del lavoro*, in Carinci F. Tiraboschi M., *I decreti attuativi del Jobs Act. Prima lettura e interpretazioni*, Giuffrè, 1 ss.

De Geus A., Thode E., Weidenfeld C. (2016), *Europe Reforms Labour Market, Leaders’ Perspectives*, Berlin/Boston: De Gruyter

Ehrenberg A. (2010), *La società del disagio. Il mentale e il sociale*, Torino: Einaudi.

Esping-Andersen G. (1993), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Garofalo D. (2005), *Lo stato di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, Adapt working papers.

Ghirotti M. (2016), *Il contributo dell’Agenzia del lavoro di Trento ai nuovi servizi per l’impiego: livelli essenziali delle prestazioni e “condizionalità”*, dattiloscritto in corso di pubblicazione.

Kenworthy, L. (2010). *Labour Market Activation*. In L. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obringer, and C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

- Lassandari A. (2004), *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*. In: De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L., Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Napoli: Esi.
- Liso F. (2004), *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*. In: De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L., Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Napoli: Esi.
- Liso F. (2008), *La disciplina regionale della disoccupazione di fronte alle Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7.
- Liso F. (2009), *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari: Cacucci.
- Mengoni L., (1961), *Relazione generale*, in Boldt G., Durand P., Horion P., Kayser A., Mengoni L., Molenaar A.N. (a cura di), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Lussemburgo: PE.
- Molander G., Torsvik A. (2013), *Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients?*, Univeristy of Bergen, Working Papers in Economics, n. 3.
- Napoli M (1988), *Politiche del lavoro, Occupazione, Diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano: Franco Angeli.
- Napoli M. (2012), *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, in *RDSS*, XII, n. 1, p. 63.
- Napoli M., Occhino A., Corti M. (2011), *I servizi per l'impiego, Art. 2098*, in Busnelli F. D. (diretto da), *Il Codice Civile, Commentario*, Milano: Giuffrè.
- Pascucci P. (2012), *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *RDSS*, XII, n. 3, p. 453.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to work: conditional rights in social policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Romagnoli U. (2015), *Lo Stato protegge chi licenzia illecitamente*, in *EL*, (18/1/2015).
- Sachs B. (2011), *Despite Preemption: Making Labor Law in Cities and States*, in *Harvard Law Review*, Vol. 124, No 5, p. 1153.
- Spattini S. (2012), *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano: Giuffrè.
- Tiraboschi M. (2014), *Jobs Act Misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele. Primo commento alle misure sul lavoro varate dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014, adapt Labour studies, e-Book series*, n. 21.
- Tiraboschi M. (2015), *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in *Adapt Labour Studies, e-Book series*.
- Treu T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, Relazione presentata al Convegno Aidlass su "La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro" (Bologna, 16-17 maggio 2013), www.aidlass.it.
- Varesi P.A. (2015), *I servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro*, Libro dell'anno del diritto 2015.

Viscomi A. (2007), *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *DLM*, p. 63.

Weishaupt J. T. (2011) *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm, Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.